



Fernanda Aidar Navas

**O CONTROLE DE ATO ADMINISTRATIVO
DISCRICIONÁRIO PELO STF: NOMEAÇÕES A ALTA
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Professora Ana Laura
Barbosa**

**SÃO PAULO
2020**

*A todos que um dia acreditaram no meu potencial e nunca
me deixaram cair.*

Agradecimentos

Antes de mais nada, eu agradeço a minha mãe, Andrea, por todo o suporte, companheirismo, amor e paciência. Obrigada por estar sempre ao meu lado, especialmente durante essa jornada, por me fornecer todo o auxílio e sempre incentivar meus estudos, ainda que para isso fossem necessários outros sacrifícios. Jamais agradecerei o suficiente por tudo.

A minha família, por todos os valores partilhados.

Agradeço ao Felipe de Santi, por todos os momentos juntos, por nunca me deixar desistir e tornar meus momentos de descanso mais felizes. Obrigada pela amizade incondicional.

Á minha orientadora, Ana Laura Barbosa, que não só amparou meus questionamento incansáveis, como me auxiliou a responder cada um deles. Obrigada por acreditar na minha pesquisa e compartilhar um pouco do seu vasto conhecimento comigo. Admiro-a demais, Mestra.

Á Juliana Terra, minha tutora, por cada sugestão, comentário, correção e que, ainda em um ano atípico, me lembrou como cada momento do processo era especial.

Aproveito para estender meu eterno agradecimento a toda Turma 23 da Escola de Formação. Obrigada por todo conhecimentos, experiências e sentimentos compartilhados. Vocês me ensinaram muito. Foi uma alegria imensurável encontrá-los toda quarta e sexta e, desde já, sinto saudade.

Ainda quanto a Escola de Formação, jamais poderia deixar de agradecer a coordenação e todos professores excepcionais que fizeram a experiência ser fenomenal. Um obrigada a Equipe (Mari, Ana e Yasser) pelo intocável cuidado com o programa, por nos instigarem a pensar fora da caixa e por tornar o ambiente confortável para sermos nós mesmos. No mais, agradeço ao Professor Carlos Ari e a Professora Juliana Palma não só pela influência majestosa em minha vida acadêmica, mas por manterem um projeto como a EF aberto a todos.

Agradeço também a minha primeira Professora de Direito Constitucional, Denise Auad, por todo apoio prestado desde o processo

seletivo da Escola de Formação, até a conclusão deste trabalho, assim como pela maestria de suas aulas.

A todos os professores e professoras que um dia fizeram parte da minha trajetória. Esse processo é fruto de todo aprendizado que tive o privilégio de receber. Em especial ao Professor Luiz Chadad, por me desafiar durante meu primeiro aprendizado.

Por fim, mas não menos importante, a Aline de Santi, Luiza Tenan e Victoriana Gonzaga por serem mulheres extraordinárias e - ainda que indiretamente - terem me dado força para continuar esse trabalho.

Resumo: A presente pesquisa buscou entender uma questão fundamental a jurisdição constitucional brasileira: pode o STF controlar nomeações discricionárias realizadas pelo Executivo Federal para a Alta Administração Pública? Existe algum precedente a isso? Pelo mapeamento inicial das ações, percebi que os casos chegaram ao tribunal por meio de três classes de ação distintas: mandado de segurança coletivo, petição e reclamação. Nas duas primeiras, foram encontrados dois debates centrais: (1) a admissibilidade de controle jurisdicional dos atos discricionários; e (2) a possibilidade de suspensão da nomeação. Cada tópico foi analisado de forma separada. Nas reclamações, a discussão se restringia à competência do STF. Buscou-se compreender essencialmente como essas decisões chegavam ao tribunal e de que forma eram decididas. Com análise das fundamentações realizadas, comparei as decisões referenciadas e extrai a *ratio decidendi*. O trabalho conclui que os Ministros do STF agem de forma predominantemente individualizada, e geram decisões isoladas e discrepantes entre si. A decisão depende da interpretação dos fatos pelo relator, porque não há uma orientação nas decisões anteriores.

Ações utilizadas: MS 34.070/MS 34.071; MS 34.609; MS 37.097; PET 8.104; Rcl 29.508; Rcl 39.254.

Palavras - chaves: controle; nomeações; nulidade; desvio de finalidade; discricionariedade.

Lista de tabelas

TABELA 1: AÇÕES ENCONTRADAS VIA CHAVE DE PESQUISA	18
TABELA 3: UNIVERSO DE PESQUISA	19
TABELA 4: CASO LULA – DECISÕES REFERENCIADAS	29
TABELA 5: CASO MOREIRA FRANCO – DECISÕES REFERENCIADAS	34
TABELA 6: CASO CRISTIANE BRASIL – DECISÕES REFERENCIADAS	43
TABELA 7: CASO ÔNIX E GUEDES – DECISÕES REFERENCIADAS	50
TABELA 8: CASO SÉRGIO CAMARGO – DECISÕES REFERENCIADAS	57
TABELA 9: CASO RAMAGEM – DECISÕES REFERENCIADAS	63
TABELA 10: MAPEAMENTO DAS RATIONES DECIDENDI	80

Lista de ilustrações

FIGURA 1: CASO CRISTIANE BRASIL – MAPA PROCESSUAL	35
FIGURA 2: CASO ÔNIX E GUEDES – MAPA PROCESSUAL	45
FIGURA 3: CASO SÉRGIO CAMARGO – MAPA PROCESSUAL	52

Lista de Siglas e Abreviaturas

MS: Mandado de Segurança;

Rcl: Reclamação;

Pet: Petição;

SL: Suspensão de Liminar;

SLS: Suspensão de Liminar e Sentença

ADPF: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental;

ADC: Ação Direta de Constitucionalidade;

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

Min.: Ministro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA	12
A) OBJETIVO DA PESQUISA	12
B) PERGUNTA DE PESQUISA	15
C) COLETA E ANÁLISE DE DADOS	16
iii. <i>Recorte Analítico</i>	17
D) HIPÓTESES	20
E) DEFINIÇÃO DE TERMOS	21
3. ANÁLISE INDIVIDUAL	23
A) MS 34.070 - LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA NO MINISTÉRIO DA CASA CIVIL;	23
B) MS 34.609 - WELLINGTON MOREIRA FRANCO NO MINISTÉRIO DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA;	30
C) RCL 29.508 - CRISTIANE BRASIL FRANCISCO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO;	34
D) PET 8.104 - ÔNIX DORNELLES LORENZONI E PAULO ROBERTO NUNES GUEDES NO GABINETE DE TRANSIÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	44
E) RCL 39.254 - SÉRGIO NASCIMENTO DE CAMARGO NA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP);	50
F) MS 37.097 - ALEXANDRE RAMAGEM NA POLÍCIA FEDERAL;	58
4. ANÁLISE CONJUNTA	65
A) MANDADOS DE SEGURANÇA (MS) E PETIÇÃO (PET)	66
B) RECLAMAÇÕES (RCL)	73
C) PRECEDENTES	76
5. CONCLUSÃO	81
A) AS HIPÓTESES FORAM CONFIRMADAS?	81
B) PERCEPÇÕES ACERCA DO FUTURO DO TEMA	83
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87
7. ANEXOS	92

1. Introdução

Em 29 de abril de 2020, Alexandre de Moraes, ministro do STF, suspendeu o Decreto Executivo de 27.04.2020, o qual nomeava Alexandre Ramagem para o Cargo de Diretor-Chefe da Polícia Federal. A concessão da medida cautelar em mandado de segurança, ajuizado pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT), movimentou a Praça dos Três Poderes e gerou alvoroço na comunidade jurídica em todo o país.¹

A crise institucional já imperava na capital brasileira desde o início de abril de 2020, com a chegada da Pandemia do Covid-19 e a ineficiência do Governo Federal em responder adequadamente às expectativas sociais e institucionais. Entretanto, um novo capítulo teve início no dia 29.

O Tribunal, desde o começo da crise sanitária², vinha sendo requisitado a decidir em casos de alta repercussão e precisava responder de forma célere e qualificada aos anseios públicos. Das 42 liminares requeridas contra atos do Governo Federal até 5 de maio de 2020, 23 foram concedidas. Dentre elas a suspensão da nomeação Alexandre Ramagem e abertura de inquérito contra o Presidente da República e seu ex-Ministro da Justiça, Sérgio Moro.³

Isso ocorre em um cenário marcado pelo crescimento do populismo⁴, manifestações antidemocráticas e ataques à mídia, tanto por certa parcela da população quanto por líderes políticos. Imperou, assim, um ambiente

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37/097, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>>. Acesso em: 30 ago. 2020

² BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 25 agosto 2020.

³ ALMEIDA, Eloísa Machado de. Supremo abandona letargia e passa a controlar atos do governo Bolsonaro. Folha de S. Paulo, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/supremo-abandona-letargia-e-passa-a-controlar-atos-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2020.

⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional. **Interesse Nacional**, [S. l.], 14 out. 2019. Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2019/10/14/populismo-autocratico-e-resiliencia-constitucional/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

determinado por incertezas a desrespeito ao modelo democrático e político, assim como institucional.

(...)o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) participou no fim de semana de atos que **criticam tanto medidas de isolamento social**, decretadas por Estados e orientadas pelo próprio Ministério da Saúde, **quanto os Poderes da República**. Neste domingo, um dia depois de ter cumprimentado manifestantes que se aglomeravam em frente ao Palácio da Alvorada, **o presidente foi até a sede do Exército em Brasília e discursou para um grupo de defenda a intervenção militar no Brasil.(...) 'Eu estou aqui porque acredito em vocês.'** 'Vocês estão aqui porque acreditam no Brasil', declarou. Parte dos manifestantes presentes **levantava faixas com menção ao AI-5, ato institucional considerado o mais duro da ditadura militar (1964-1985) e que permitia o fechamento do Congresso e a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos.**⁵

Nesse sentido, talvez mais do que nunca, é essencial voltar os olhos ao STF e sua forma decisória. A compreensão das decisões tomadas por um dos grandes órgãos de controle constitucional democrático, se mostrou - e vem mostrando - cada vez mais pertinente e necessária para o diagnóstico da atual conjuntura institucional, assim como para traçar perspectivas futuras a respeito das relações jurídicas e políticas do Brasil. Isto porque o STF apresenta-se como protagonista decisivo, tanto na esfera jurídica quanto política.⁶

O atual estudo teve como ponto de partida a atuação do Executivo na crise política, econômica, sanitária, ambiental em que o Brasil se deparou nos primeiros meses de 2020. Entretanto, o controle de nomeações discricionárias do Presidente da República vem, desde 2016, se tornando recorrente no debate público. O conhecido Caso Lula (Luiz Inácio Lula da

⁵ MERCIER, DANIELA. Bolsonaro endossa ato pró-intervenção militar e provoca reação de Maia, STF e governadores. *El País*, São Paulo, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca-reacao-de-maia-stf-e-governadores.html>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁶ 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, Apr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso. access on 15 Nov. 2020. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.

Silva)⁷ - a ser comentado nos próximos capítulos - iniciou o debate e, a partir desta data, mais casos surgiram.

Embora a conjuntura política brasileira atual (2020) tenha auxiliado na escolha temática da pesquisa aqui realizada, essa não será objeto de análise. Sua busca exigiria metodologias próprias - análise do Executivo e Legislativo, materiais de comunicação, etc. - não hábeis ao tempo existente.

Entretanto, da mesma forma, é válido pontuar a existência intrínseca de força política (novamente, não aqui analisada) nas ações estudadas, uma vez que os atos relativos ao Poder Executivo Federal (como nomeações) são completamente expostos e influenciados por tal envergadura. Ainda que esse aspecto não tenha protagonismo, sua existência não pode ser anulada.

O trabalho foi repartido em cinco capítulos. O primeiro, como pode ser visto, buscou trazer a conjuntura que influenciou na escolha do tema e que serviu de *background* para a pesquisa. No próximo, pretendo explanar brevemente a problemática circular em que está inserido o controle jurisdicional da administração, trazer as premissas a serem utilizadas ao longo do texto e a metodologia empregada a cada parte do projeto.

Os dois capítulos seguintes foram destinados a análise dos casos, seguindo o colocado na metodologia. A análise individual contém o estudo de cada caso referente ao tema encontrado, por ordem de surgimento no cenário político - jurídico.

A análise conjunta apresenta repartição semelhante aos tópicos analisados individualmente, porém com as colocações individuais unificadas. O capítulo busca compreender o que foi encontrado nas análises individuais em conjunto às outras decisões, assim como a comunicação entre elas.

Por fim, a conclusão retoma as hipóteses elaboradas na metodologia com intuito de assistir seus resultados, sejam comprovadas ou não. Com

⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.070, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 30 ago. 2020. Ocasião na qual o ex-Presidente da República foi impedido de assumir o cargo de Ministro da Casa Civil do Governo Dilma por decisão cautelar monocrática do Ministro Gilmar Mendes.

esses resultados retomados, sigo para a projeção dos futuros casos e finalmente, uma solução a ser considerada.

2. Metodologia

a) Objetivo da pesquisa

Este estudo tem como escopo identificar a forma como os ministros do STF vem - ou não - controlando nomeações discricionárias do Presidente da República para a Alta Administração, assim como suas justificativas. Não cabe, portanto, um juízo valorativo quanto à forma ideal de atuação do Judiciário com a Administração Pública, apenas buscar como esse poderio vem sendo desempenhado. No mais, com esses argumentos mapeados, iluminar o caminho a formação de um precedente ou, ao menos, desvendá-lo.

i. STF e o controle da administração pública

Ainda que cinzenta a área de atuação do judiciário no que diz respeito a decisões administrativas, a Constituição Brasileira é clara em seu artigo 5º, XXXV, ao proibir a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A opção por um sistema de jurisdição una, na qual o Poder Judiciário tem monopólio da função jurisdicional, afasta a dualidade de jurisdição entre o Poder Judiciário e o do Contencioso Administrativo. Conforme coloca Maria Sylvia Zanella de Pietro, "Qualquer que seja o autor da lesão, mesmo o poder público, poderá o prejudicado ir às vias judiciais."⁸

O controle da administração pública enfrenta diversos desdobramentos doutrinários. Dentre eles o (i) posicionamento favorável ao *controle restrito* do Judiciário; e o (ii) favorável ao *controle amplo*.⁹

A primeira vertente entende que o controle judiciário pode ser realizado sempre que envolve questões de legalidade, de forma restrita à Constituição e às leis. Esse aspecto se baseia (a) na separação de poderes e a impossibilidade de intervenção em atividade típicas do Executivo, e (b) na

⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed, Versão Digital. São Paulo: Forense, 2019, p. 1655

⁹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3º . ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

inexistência de legitimidade para apreciar aspectos relativos a interesse público devido ao desprovemento de mandato eletivo.¹⁰

Já o *controle amplo*, respondendo à vertente anterior, coloca que (a) a própria separação de poderes permite que um poder abranja outro, fazendo com que as intervenções do Judiciário na administração pública sejam pertencentes à lógica de tal separação, "sem que se possa cogitar ingerência indevida"¹¹. Além disso, utilizando a resposta de Vanice Lírio do Valle, (b)

A consolidação da jurisdição constitucional brasileira trouxe para a ordem do dia - e **superou - os venturosos argumentos de que só o voto pudesse ser visto como um signo legitimador do agir do poder**, admitindo que o labor técnico independente, associado a motivação das decisões, possam se revelar igualmente aptos a conferir legitimidade a uma atuação que se exerce o título de controle desse mesmo atuar do poder público.¹²

Ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico protege os princípios constitucionais do art. 37, *caput*, da CF¹³, o controle judicial apresenta restrições quando relacionado a atos discricionários da administração pública. Isso decorre da necessidade de preservar o espaço concedido em lei pelo legislador ao administrador, respeitando as escolhas feitas pelas autoridades competentes e não substituindo os critérios de decisões utilizados.¹⁴

O controle Jurisdicional das atuações administrativas deve alcançar, não apenas os aspectos de forma e de conteúdo do ato administrativo, mas também suas faculdades discricionárias quando ultrapassarem os limites autorizados por lei, desviarem se de sua finalidade, ofenderem direitos fundamentais ou princípios, como usar igualdade, segurança jurídica, confiança legítima, proporcionalidade e razoabilidade.¹⁵

O administrador não tem, entretanto, liberdade absoluta na edição de atos discricionários, pois deve respeitar os limites legais impostos. Segundo

¹⁰ Ibid., p. 221

¹¹ Ibid. p.222

¹² VALLE, Venice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, *apud* MEDAUAR, 2014.

¹³ Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)*

¹⁴ MEDAUAR, 2014, p. 493

¹⁵ PERLINGEIRO, Ricardo. *A justiça administrativa brasileira comparada*, In: *Revista CEJ*, ano XVI, n.67, maio-ago.,2012,p.10 *apud* MEDAUAR, 2014.

ensina Odete Medauar, "o próprio conteúdo tem de ser consentido pelas normas do ordenamento; a autoridade deve ter competência para editar; o fim deve ser o interesse público".¹⁶

ii. Um olhar para precedentes

Saber como o tribunal decide e interpreta esses casos gera conhecimento para o momento atual e o porvir. Para isso, é significativo analisar os precedentes criados, que trabalharão para auxiliar nessa projeção idealizada.

Em momentos de instabilidade, é importante preservar e assegurar a segurança jurídica, especialmente na Instituição que é responsável pela resolução de litígios sociais e institucionais. Tal importância deve ser multiplicada quando falamos de casos que delimitam as estruturas de poder do Executivo, ou ainda, do Chefe de Estado e de Governo.

Para que se possa compreender esta estrutura, o atual trabalho procurou entender o relacionamento e a linha condutora entre os casos aqui estudados. A pesquisa teve como objetivo mapear e projetar os possíveis caminhos a serem seguidos pelos Ministros - e pelo Tribunal - nas próximas decisões em casos relativos ao controle de nomeações do Executivo.

Para esse estudo, é necessário esclarecer o conceito de *precedente* que tenho como premissa. Conforme alega Adriana Vojvodic, apesar do termo ter um significado intuitivo (tomar decisões com base no que já foi decidido), "são muitas as definições jurídicas possíveis ao termo, cada uma com uma implicação diferente quando se trata de posicionamento esperado das cortes(...)".¹⁷

¹⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002. p. 162

¹⁷ VOJVODIC, Adriana de Moraes. **Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal**: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-27092012-094000. Acesso em: 2020-08-24.

No estudo realizado, busquei entender esse instituto baseando-me em duas fontes que dialogam entre si: a ideia de Romance em Cadeia de Dworkin¹⁸ e o entendimento de Adriana Vojvodic¹⁹.

Na ideia de Romance em Cadeia, compreende-se o processo como algo contínuo de julgamento. Existe uma necessidade de continuar, no tempo, com o processo decisório, não interrompendo ou impedindo o "processo criativo" do julgador, mas que "demonstra a necessidade de diálogo entre decisões para que se forme um entendimento coerente por parte da corte."²⁰

Para Vojvodic, o precedente pode ser tratado como um elemento concreto que permite a análise e o controle do "grau de coerência" do tribunal - no caso aqui exposto, o STF. O precedente, em sua tese, é analisado não apenas como elemento de argumentação, mas também como "indício de coerência entre decisões, a coerência no tempo."

Dessa forma, identificar o precedente unicamente como resultado de uma avaliação prévia e aplicá-las de forma vinculada à nova situação - como simplificada pode ser dito de uma visão de tradição positivista - contrasta com uma visão argumentativa de precedente que coloca não só os elementos decisórios de um precedente a sua autoridade mas identifica a forma de construção do raciocínio judicial como parte integrante de um precedente.²¹

A partir de ambos os entendimentos, defini propriamente o objetivo da pesquisa, que seria analisar os precedentes do STF em nomeações discricionárias do Poder Executivo.

b) Pergunta de Pesquisa

Tendo em vista a temática do estudo realizado, a principal pergunta a ser respondida é:

¹⁸ DWORKIN, Ronald. *Law as interpretation*. *Texas Law Review*, v. 60, p. 527-550, 1982 *apud* VOJVODIC, MACHADO e CARDOSO, 2009, p. 27

¹⁹ VOJVODIC, 2012.

²⁰ VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 021-044, jan. 2009. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitoqv/article/view/24371/23151>>.

Acesso em: 27 Ago. 2020.

²¹ VOJVODIC, 2012, p.92

"Como o STF controla nomeações discricionárias do Executivo Federal à Alta Administração Pública?"

Dessa forma, a atual pesquisa busca entender, através das decisões monocráticas aqui coletadas e observadas, a justificativa dada pelo STF para controlar os atos de nomeação do Executivo, assim como vislumbrar um possível precedente para tais casos.

Ainda que essas decisões tenham sido muitas vezes questionadas em meios de comunicação, poucas foram as análises aprofundadas das decisões aqui propostas. Entendê-las de forma comparativa e traçar, a partir delas, uma relação comunicativa, poderá ajudar na compreensão do atual desenho institucional brasileiro e auxiliar pesquisas futuras.

Para auxiliar a resposta da pergunta principal e coletar dados secundários relacionados, estabeleci as seguintes sub-perguntas:

- i. Quais foram os fundamentos utilizados para o controle e para a (não) suspensão das nomeações?
- ii. Houve a utilização de julgados anteriores semelhantes para fundamentar as decisões? De que forma isso ocorreu?
- iii. As "*rationes*" extraídas, quando avaliadas de forma conjunta, produzem um entendimento único?

c) Coleta e Análise de dados

A coleta das decisões utilizadas na pesquisa foi realizada através do *website*²² do STF, uma vez que o foco da pesquisa é a sua resposta à nomeação discricionárias a Alta Administração Federal. Dessa forma, iniciei a busca através da área de "*Jurisprudência*" (lado superior direito da página principal) e, em seguida, na subcategoria "*Pesquisa*". Com a aba aberta automaticamente, utilizei-me do campo "*Pesquisar palavra-chave*" em conjunto com as ferramentas disponibilizadas no item "+".

²² <http://portal.stf.jus.br>

Durante a pesquisa, o *website* do Supremo Tribunal Federal passou por alterações técnicas. Estavam disponíveis simultaneamente duas versões para pesquisa. Fiz uso apenas da nova versão do sistema (2020) para as buscas²³.

iii. Recorte Analítico

Utilizei como termo principal de busca "*(nomea\$ e discricio\$ e executivo) ou (nomea\$ e decreto e "presidente da república") não estadual não municipal*", delimitando a abrangência relacionada ao tema (nomeações discricionárias) e a instituição em foco (Alta Administração Federal). Com esta pesquisa²⁴, obtive o retorno de 207 decisões monocráticas e 34 acórdãos, transformadas posteriormente em uma tabela subdividida em: "*ação*"; "*tipo de decisão*"; "*decisão*"; "*relator*"; "*data de publicação*"; "*data de julgamento*"; "*pertinência*" e "*justificativa*".

Por meio da leitura da aba "*decisão*", foi possível realizar uma filtragem temática das ações²⁵, que resultou em apenas 20 monocráticas pertinentes ao tema pesquisado. Dentre essas, foram constatados 5 temas, assim divididos:

MS 37097 MC; MS 37109; MS 37097; MS 37104; MS 37103; ADPF 678; ADC 70	Nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor - Geral da Polícia Federal.
MS 34070; MS 34069; MS 34079; PET 5977; PET 5985;	Nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Ministro da Casa Civil.
MS 34609; MS 34609 MC-Agr; MS 34609 MC;	Nomeação de Wellington Moreira Franco no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral

²³ Havia a informação de que o sistema antigo de buscas seria descontinuado em breve, o que prejudicaria a replicabilidade futura da pesquisa. Daí a opção pela nova interface.

²⁴ Data da última coleta: 7 de agosto de 2020;

²⁵ Tabela realizada durante a filtragem em apêndice.

	da Presidência da República.
SL 1146; Rcl 29508 (despacho); Rcl 29508 (decisão); Rcl 29508 MC;	Nomeação de Cristiane Brasil Francisco no cargo de Ministra de Estado do Trabalho.
Rcl 39254;	Nomeação de Sérgio Nascimento de Camargo ao cargo de Presidente da Fundação Cultural Palmares (FCP).

Tabela 1: ações encontradas via chave de pesquisa

Algumas das decisões encontradas e catalogadas acima, entretanto, não obtiveram seu mérito julgado e/ou não estavam presentes no universo a ser compreendido nesta pesquisa. Com isso, outra filtragem - temática e processual - foi realizada a fim de delimitar as ações a serem estudadas, baseando-se na efetiva decisão do mérito ou da liminar. Para os casos com mais de uma ação, apenas as seguintes foram avaliadas²⁶: (i) MS 37097 - Nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor - Geral da Polícia Federal; (ii) MS 34070 - Nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Ministro da Casa Civil; e (iii) Rcl 29508 - Nomeação de Cristiane Brasil Francisco no cargo de Ministra de Estado do Trabalho.

Vale justificar, por motivos metodológicos, dois termos utilizados na chave de pesquisa. São eles: "*decreto*" e "*presidente da república*". As nomeações a Alta Administração Pública Federal são realizadas pelo Presidente da República através do mecanismo de decreto, justificando, assim, a utilização destes na chave de pesquisa.

²⁶ As decisões não "escolhidas", assim como sua justificativa, estão descritas na tabela presente no apêndice.

Desta forma, após coletar e organizar todas as decisões encontradas e recebidas²⁷, cheguei ao seguinte universo:

MS 34070;	Nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Ministro da Casa Civil.
MS 34609;	Nomeação de Wellington Moreira Franco no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.
Rcl 29508;	Nomeação de Cristiane Brasil Francisco no cargo de Ministra de Estado do Trabalho.
PET 8104;	Nomeação de Paulo Roberto Nunes Guedes e Ônix Dornelles Lorenzoni ao Gabinete de Transição da Presidência da República
Rcl 39254;	Nomeação de Sérgio Nascimento de Camargo ao cargo de Presidente da Fundação Cultural Palmares (FCP).
MS 37097;	Nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor - Geral da Polícia Federal.

Tabela 2: universo de pesquisa

Para análise destas, todas as decisões recolhidas foram unificadas em uma tabela EXCEL.²⁸ subdividida em "nº da ação (STF)", "resumo", "Ministro Relator", "Data (protocolada)", "Polo ativo", "Polo passivo", "Localização (STF)", "Ações relacionadas", "Fichamento", "Nº 1º instancia", "Nº 2º

²⁷ Ainda na fase de coleta de dados e discussões com o coletivo da Escola de Formação Pública - sbdp, recebi a sugestão de pesquisar uma ação específica (PET 8104), que não apareceram durante a coleta final. A ação aqui vislumbrada - pela pertinência temática -, não foi coletada através da chave de pesquisa pois, provavelmente, não foram encontradas pelo sistema operacional do STF. Para que não houvesse vício metodológico, optei por não testar outras chaves de pesquisa a fim de exclusivamente encontrar essa decisão.

²⁸ Tabela inserida no link disposto nos "Anexos" do presente trabalho.

instancia" e "Nº instância superior (STJ)". A partir disso, iniciei o fichamento individual de cada caso, o qual continha análise da decisão monocrática e das Petições Iniciais protocoladas no Tribunal.

Nas ações originárias no STF, optei por observar a petição inicial, as decisões monocráticas e os recursos posteriores²⁹, com o intuito principal de fornecer e coletar todos os pontos debatidos. Pude comparar os pedidos e fatos trazidos pelas Iniciais com o acolhido - ou rejeitado - pelo Ministro, assim como seu embasamento.

Já nas Reclamações, me atentei a um mapeamento mais abrangente, observando (i) petição inicial em primeira instância; (ii) decisão em primeira instância; (iii) decisão no STJ; (iv) petição inicial no STF; e (v) decisão(ões) do STF. Ainda que todos os documentos não tenham sido descritos na "análise individual", sua observação foi essencial para organizar o caminho pela qual a ação perpassou.

d) Hipóteses

A partir da formulação da pergunta de pesquisa, a hipótese principal levantada é de que **o STF atribui a si o poder controlar atos administrativos discricionários, sem fazer-se do ônus argumentativo para tal. No mérito, utiliza predominantemente de análises individuais.**

Quanto às subperguntas, as hipóteses levantadas são:

- I. Os argumentos utilizados para o controle das nomeações e para suspendê-las, baseia-se nos princípios constitucionais contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. No caso da não suspensão, o Tribunal considerou as alegações insuficientes;

²⁹ Os recursos foram observados apenas quando encaminhados ao plenário e se obtido voto de outros ministros. Ou seja, não foi analisado o pedido do recurso, ou o voto do relator, mas sim a manifestação de outros ministros que antes não haviam se pronunciado.

- II. Os julgados não foram utilizados com base para novos casos, nem em referência direta ou linha argumentativa.
- III. Existência de "*rationes*" em graus de abstração distintos, mas que apontam para uma visão **positiva** ao controle por parte do STF e **sem definições objetivas** quanto aos critérios ensejadores de suspensão.

e) Definição de termos

Sendo minha pergunta "**Como o STF controla nomeações discricionárias do Executivo Federal à Alta Administração Pública?**" vejo ser necessário a utilização de alguns referenciais quanto aos termos utilizados. São eles:

- I. "**controle**": para fins do presente estudo, considera-se "*controle*" a "verificação da conformidade de uma atuação a determinados cânones"³⁰, entendimento utilizado por Odete Medauar. No caso apresentado, a "atuação" é referente a Alta Administração Pública e os "cânones" à normas jurídicas.
- II. "**nomeações discricionárias**": entende-se por "*nomeações discricionárias*" a escolha para cargo administrativo (no presente caso, Federal), em que a autoridade competente goza de liberdade e poderá optar dentre várias opções possíveis, desde que válidas perante o direito.

a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador.³¹

- III. "**Executivo Federal**": o termo Executivo Federal foi utilizado no presente trabalho para designar as nomeações realizadas pelo Presidente da República, Chefe do Executivo em âmbito

³⁰ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 3º. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 32º. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019.p.481

Federal e seus Ministros de Estado, responsáveis por gerir conjuntamente a máquina estatal dentro de suas competências definidas em lei.

- IV. **"Alta Administração Pública"**: seguindo e limitando o entendimento trazido pelo "Código de conduta da alta administração federal"³², consagrado em seu art. 2º,I e II, considero pelo termo "Alta Administração Pública":³³

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

³²BRASIL. CÓDIGO DE CONDUTA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL de 21 de agosto de 2000. Dispõe sobre o compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, para proporcionar elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>. Acesso em: 15 ago. 2020.

³³ Definição também trazida em: BRASIL. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 25 ago. 2020.

3. Análise individual

A presente seção buscou adentrar cada documento apresentado, analisando suas iniciais e as decisões expedidas. Cada caso obteve a descrição dos documentos separadamente para que nenhum ponto fosse confundido ou perdido.

A repartição inicial seria "*petição inicial*", "*Fundamentação das monocráticas*", "*admissibilidade do controle judicial*", "*possibilidade de suspensão*"; "*decisões mencionadas*" e "*ratio decidendi*". Entretanto, como poderá ser visto adiante, alguns casos (em especial as reclamações e a Petição) exigiram análises adicionais quanto a outros materiais, como decisões de outras instâncias, por exemplo. Nesses casos, foi adicionada seção específica para sua explicação e análise, seguindo o trazido em "*metodologia*".

a) MS 34.070 - Luiz Inácio Lula da Silva no Ministério da Casa Civil;

O caso retrata o pedido realizado ao STF por meio de mandado de segurança coletivo pelo PPS (Partido Popular Socialista). A liminar requerida foi deferida pelo ministro relator Gilmar Mendes, porém o mérito não chegou a ser decidido devido a "perda superveniente do objeto". Em resposta, o litisconsorte passivo, ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, impetrou 3 embargos de declaração e um agravo regimental.

i. Petição Inicial

A petição inicial protocolada pelo Partido Popular Socialista em 17 de março de 2016 contestou o Decreto Presidencial³⁴ que nomeou o Ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Ministro da Casa Civil.

A principal alegação trazida diz respeito ao desvio de finalidade no exercício do ato de nomeação ao Ministério (ato discricionário) pela Presidente da República. Os principais fatos utilizados para provar o argumento relacionou-se às operações realizadas pela Lava Jato e seus

³⁴ Publicado no Diário Oficial da União de 16/03/2016

desdobramentos. Em especial, destacou-se o pedido de prisão contra o ex-Presidente já encontrado em análise pela 13^o Vara Federal de Curitiba ao tempo.

O partido argumenta ainda que a nomeação teve como objetivo transferir a competência de julgamento das ações do Juízo de primeira instância ao STF, a quem compete julgar acusações contra Ministros de Estado. A Presidente da República teria agido, assim, com intuito diverso do exteriorizado, o que tornaria o ato nulo de pleno direito.

O documento abordou a natureza discricionária do ato. Segundo os impetrantes, é indispensável não somente olhar a forma como o ato foi revelado, mas também sua conjuntura. Nesse sentido, seria ideal considerar as operações às quais o ex-Presidente estaria relacionado, assim como provas encontradas no processo original.

Completa, ainda, que embora esteja a se falar em nomeação de livre denominação da Presidente da República, segundo Constituição Federal, é necessário que haja a "contenção de poderes", inerente a ação pública. Dessa maneira, inexistiria ato totalmente discricionário, "sob pena de se admitir competência sem limites."³⁵

o controle jurisdicional, embora em princípio limitado, poderá, em determinadas circunstâncias, coibir a prática de atos que, valendo-se de competência outorgada por lei, acabam por se revelar antijurídicos.³⁶

ii. Fundamentação da monocrática

Admissibilidade do Controle Jurisdicional

Antes de expor as principais premissas utilizadas, vale pontuar que o Min. Gilmar Mendes reconheceu a legitimidade dos partidos políticos em impetrar o mandado de segurança coletivo, alterando posicionamento

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34.070, Petição Inicial. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. 17 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 13 out. 2020. p. 5

³⁶ *ibid.*

anteriormente defendido no STF. Esse ponto foi destacado pelo mesmo durante seu voto.

O primeiro argumento utilizado refere-se à competência e ao papel da Presidência da República. Embora o ministro compreenda a discricionariedade do ato impugnado, o questionamento realizado pondera a própria função do cargo de Chefia do Executivo Federal. Afirma que o cargo ocupado por Dilma Rousseff "ostenta o papel de simples mandatário da vontade popular", devendo seguir obrigatoriamente, em todos seus atos, os princípios constitucionais impostos às suas ações, sejam eles explícitos e implícitos.

É o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que explicitamente indicaria os princípios a serem seguidos pela administração. Da obrigatoriedade de seguir os princípios do art. 37 em nomeações - por ser um mandatário popular - decorre a admissibilidade do STF de efetuar o controle.

Possibilidade de suspensão

Os argumentos para a suspensão abordaram diferentes interfaces. O voto se preocupa em trazer elementos diversos para justificar a suspensão da nomeação.

O primeiro ponto trazido é o reconhecimento doutrinário quanto a nulidade de ato revestido de desvio de finalidade, ou seja, a atribuição de foro privilegiado. Para isso, arma-se de longa argumentação doutrinária, com alta diversidade de autores positivos ao tópico, incluindo a doutrina assinada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Com esse ponto finalizado, o Ministro segue para a alegação principal: houve desvio de finalidade com intenção de fraudar na atribuição do foro privilegiado. Para tanto, delonga novamente de uma extensa descrição teórica do que pode ser entendido como desvio de finalidade e sua repercussão.

Reveste-se especialmente dos princípios constitucionais da administração pública trazidos pelo art. 37, *caput*, da Constituição. Segundo Gilmar Mendes, é de extrema necessidade que tais nomeações passem pelo crivo de tais princípios, especialmente o da moralidade e da impessoalidade.

Finalmente o ministro chega à definição desejada quanto a desvio de finalidade: "adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com uma certa regra que confere poder a autoridade, mas que no fim, conduz resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional (...), por isso é tida como ilícita"³⁷.

Com base nisso, conclui que há nulidade de nomeação de pessoa criminalmente implicada quando preponderada a finalidade de conferir foro privilegiado. Isso porque, segundo o Ministro, "a Presidente da República praticou conduta que, *a priori*, estaria em conformidade com a atribuição que lhe confere o art. 84, inciso I, da Constituição – nomear Ministros de Estado. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em vigor: conferir ao investigado foro no Supremo Tribunal Federal".

Em complemento, é trazida a possibilidade do processo original ser levado ao STF e a dificuldade que se teria em continuar com a mesma celeridade – já em curso em Curitiba³⁸ - , devido aos trâmites necessários, como parecer do PGR, das Turmas, etc. Para o Ministro, as investigações ficariam "paralisadas", o que demonstraria mais uma vez a vontade de se obstruir a justiça natural pela nomeação.³⁹

Por fim, o desvio de finalidade é considerado "autoevidente", baseando-se em 2 elementos fáticos principais: (i) a iminente prisão do ex-Presidente Lula, visto que o pedido realizado já se encontra em análise pelo Juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba; e (ii) provas ilegais captadas também pela Vara supracitada onde subentende-se - na visão do Min. -, que houve acordo para

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34.070, Medida Cautelar em Mandado de Segurança. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 13 out. 2020. p. 19

³⁸ Local onde as investigações no âmbito da Lava Jato, assim como os processo contra o Ex-Presidente, estavam localizados.

³⁹ "É muito claro o tumulto causado ao progresso das investigações, pela mudança de foro. E "autoevidente" que o deslocamento da competência é forma de obstrução ao progresso das medidas judiciais." *ibid.*, p.19

nomeação. Sendo assim, esses dois fatos caracterizariam, para o Ministro Relator, o instituto do desvio de finalidade.⁴⁰

iii. Análise pelo Pleno: um primeiro indício

Enquanto outros casos possuem somente monocráticas apreciadas por um único Ministro, no Caso Lula é possível chegar o mais próximo de analisar um debate em Plenário.

Isso se deu devido ao número considerável de recursos interpostos pelo ex-Presidente Lula em face da decisão de mérito do Ministro Gilmar Mendes, que extinguiu a ação por perda superveniente do objeto. Ao todo, foram impetrados 4 recursos, entre eles 3 embargos de declaração e 1 agravo regimental. Nestes, embora a maioria do Plenário tenha acompanhado o Relator, 3 ministros, que não se pronunciaram em nenhuma das outras ações aqui analisadas, tiveram a oportunidade de se posicionar sobre o tema.

Destaco que essas pontuações durante os votos não tiveram o condão de alterar significativamente o rumo do processo ou encaminhar a uma discussão penetrante ao mérito, visto que já foi ao plenário em fase de recurso e a cautelar já havia sido posta. Contudo, como comentado, gera indícios de extrema relevância analítica.

Ainda que não fosse esperado comentários quanto a liminar em si, os(a) Ministros(a) Ricardo Lewandowski, Edson Fachin e Rosa Weber deixaram suas posições breves e sucintas da ação. Tanto no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração, nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração e, por fim, nos Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração tais contestações foram levantadas, ainda que fosse acompanhada ao Relator.

Para a Ministra Rosa Weber, a questão suscitada é simples:

⁴⁰ "A rigor, assim como nos precedentes acerca da manutenção da competência do Tribunal em caso de renúncia em fase de julgamento, não seria necessário verificar os motivos íntimos que levaram à prática do ato. A simples nomeação, assim como a renúncia, demonstra suficientemente a fraude à Constituição." *ibid.* p.21

a indicação e nomeação de autoridade para assumir o cargo de Ministro de Estado **está na alçada político-administrativa decisória do Presidente da República**, conforme se infere da interpretação do art. 84 da Constituição Federal, desde que presentes os requisitos do seu art. 87.⁴¹

No mesmo sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski acompanha o Relator (nos dois primeiros recursos, aceitando o terceiro e, desta forma, divergindo do Relator), ressaltando que tanto a nomeação quanto a exoneração de Ministro de Estado são atos de governo de competência privativa do Presidente da República. Portanto, insindicável pelo Poder Judiciário, sendo colocado como limite, da mesma forma que o anterior, o art. 87 da CF.

Por fim, o Ministro Edson Fachin também acompanha o relator, porém com uma ressalva processual. Para o mesmo, inexistente legitimidade ativa dos impetrantes - partidos políticos - para entrar com mandado de segurança coletivo. Para corroborar tal afirmativa, utiliza-se da próxima ação a ser estudada, o MS 34.609, de Relatoria do Ministro Celso de Mello quanto a nomeação de Wellington Moreira Franco.

iv. Decisões mencionadas

Com base nas decisões encontradas, a seguinte tabela pode ser criada:

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Processual;	RE 196.184, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 27.10.2004.	Possibilidade de Partido Político usar MS em defesa de interesses que não são peculiares a seus filiados;
Processual	MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ, 99(3)/1040.	Ajuizamento de mandado de segurança contra ato da Mesa da Câmara ou do Senado Federal;

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34.070, Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Mandado de Segurança. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. 29 mar. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 13 out. 2020. p. 10

Processual	MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004; MS 20.452/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, RTJ, 116 (1)/47; MS 21.642/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, 191/200; MS 24.645/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.9.2003, MS 20.257, Rel. Min. Décio Miranda, DJ de 27.2.1981; MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004	Legitimidade de parlamentar para interpor MS
Mérito cautelar	AP 396, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 28.10.2010	A renúncia a cargos públicos que conferem prerrogativa de foro, com o velado objetivo de escapar ao julgamento em iminência, configura desvio de finalidade, inapto a afastar a competência para o julgamento da causa.

Tabela 3: Caso Lula – decisões referenciadas

v. Ratio decidendi:

Ao longo da fundamentação na monocrática, diversas *rationes* podem ser observadas a depender da matéria (processual ou mérito liminar). Como foi dito, há uma extensa jurisprudência que pode ser utilizada no futuro quanto a legitimidade de partido políticos em mandado de segurança coletivo, por exemplo.

Todavia, o que cabe no momento é extrair aquela que foi fundamental relativa ao mérito liminar, que pode ser o centro da decisão e influenciar as futuras análises. Seguindo esse entendimento, extrai-se a seguinte *ratio*:

"Configura-se como desvio de finalidade e/ou fraude a Constituição nomeação com intuito de fornecer foro privilegiado a pessoa criminalmente implicada."

b) MS 34.609 - Wellington Moreira Franco no Ministério da Secretaria-Geral da Presidência da República;

O caso retrata o pedido realizado ao STF, por meio de mandado de segurança coletivo, pela Rede Sustentabilidade. A liminar requerida foi indeferida pelo ministro relator Celso de Mello, e o mérito não chegou a ser analisado. Foi interposto agravo regimental na medida cautelar que também não chegou a ser analisado por "perda superveniente do objeto".

i. Petição Inicial

A ação ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, meses depois da emblemática⁴² decisão do MS 37.070, contestou a Medida Provisória 768 de 2 de fevereiro de 2017, que criou o Ministério de Estado da Secretaria -Geral da Presidência e nomeou Wellington Moreira Franco como Ministro responsável pela nova pasta.

O impetrante alega ser "curioso" o ato de criação e nomeação do Ministério 4 dias após o nomeado ser delatado em delação homologada pelo STF em 31 de janeiro de 2017. No mais, estranha-se também uma mudança repentina na organização ministerial "em contradição ao discurso oficial do governo de redução e enxugamentos dos Ministérios"⁴³.

⁴² BRÍGIDO, Caroline. Posse de Lula é suspensa após decisão judicial. O Globo, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/posse-de-lula-suspensa-apos-decisao-judicial-18897727>. Acesso em: 27 out. 2020.

OLIVEIRA, Mariana. BRÍGIDO, G1, 18 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-de-lula-como-ministro-da-casa-civil.html>. Acesso em: 27 out. 2020.

FALCÃO, MÁRCIO. Gilmar Mendes suspende posse de Lula e deixa investigação com Moro. Folha de S. Paulo, 18 mar. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1751759-stf-suspende-posse-de-lula-e-deixa-investigacao-com-moro.shtml>. Acesso em: 27 out. 2020.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609, Petição Inicial. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5126193>>. Acesso em: 3 set. 2020. p.3

Baseado nisso, declara ter havido desvio de finalidade no ato de nomeação de Moreira Franco para o cargo de Ministro de Estado após ter sido delatado na conhecida operação Lava Jato. Tal fato, de acordo com a inicial, teria em vista impedir a prisão do envolvido e os regulares desdobramentos perante o juízo monocrático, oferecendo risco a celeridade do julgamento.

(...)destinado às pressas para um Ministério, agravado pelo fato de que, neste caso, foi criado sem razões de interesse público que o justifiquem; ii) Referida manipulação acontece com o único intuito de conferir-lhe foro por prerrogativa de função após os desdobramentos da operação Lava Jato.⁴⁴

A argumentação quanto ao controle jurisdicional foi brevemente trazida, destacando que mesmo não sendo ato vinculado da administração, às nomeações presidenciais deve seguir os princípios constitucionais da administração, que são impositivos e não discricionários. A ordem jurídica, assim continuam, não pode ser ignorada quando há fortes indícios que revelam desvio de finalidade. "Ou seja o ato discricionário de escolha de ministros nunca mais foi, juridicamente, um ato tirano. Não pode ser usado portanto sob o pretexto de obstaculização da justiça"⁴⁵.

Quanto às acusações, vislumbra-se como base fundamental na argumentação do MS 37.070 (Caso Lula), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Os autores fundamentam a petição nas falas do relator e alegam que se trata de casos com "identidade intrínseca", com diferença apenas no tratamento fornecido pela mídia, devendo ser julgada de forma semelhante. Alegam que a nomeação teve como função ceder foro por prerrogativa de função e alterar os julgamentos ao STF quanto às ações em que o envolvido pois delatado.

O presente caso é de identidade intrínseca: i) o Sr. Moreira Franco, assim como Lula, foi destinado às pressas para um Ministério, agravado pelo fato de que, neste caso, foi criado sem razões de interesse público que o justifiquem; ii) Referida manipulação acontece com o único intuito de conferir-lhe foro

⁴⁴ BRASIL, 2017, p. 6

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609, Petição Inicial. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5126193>>. Acesso em: 3 set. 2020. p.13

por prerrogativa de função após os desdobramentos da operação Lava Jato.

ii. Fundamentação da Monocrática

Possibilidade de suspensão

Antes de partimos para análise e exposição da decisão monocrática, é válido pontuar que não foi trazido, na decisão, nenhum argumento referente ao controle jurisdicional. O voto, dividido em 8 partes (*O pedido; Informações prestadas pelo Presidente da República, Síntese do litígio, Pressupostos legitimadores da concessão da medida cautelar, Legitimidade, A alegada configuração de desvio de finalidade, A nomeação e Conclusão*), não abrange a controvérsia relacionada ao controle jurisdicional da administração pública e, por isso, sua análise não pode ser executada.

Conforme a monocrática, quando afirmado o desvio de finalidade e assim comprovado, o mesmo se torna um vício apto a contaminar a validade jurídica do ato administrativo, sendo passível de nulidade. Todavia, o ministro relator Celso de Melo reforça a necessidade de tal alegação ser comprovada com prova pré-constituídas - necessárias especialmente em medidas liminares - e não apenas subjugadas por "meras ligações ou juízos conjunturais".

Como é reforçado, todo ato da administração pública é respaldado pelo princípio da legalidade e da legitimidade, nunca sendo presumível o desvio de finalidade. Cabe a quem acusa o ônus da prova inequívoca de que o agente público se divorciou dos interesses públicos para constituição de sua ação, essas não demonstradas nos autos.

O segundo argumento utilizado corresponde a nomeação específica ao cargo de Ministro de Estado e a prerrogativa de foro por função atribuída aos mesmos; de acordo com a inicial esse seria um dos motivos para nomeação de Moreira Franco, mas que é fortemente rebatida pelo – até então – Decano.

Não se pode compreender o foro como obstrução/paralisação dos atos investigativos penais. Não há, perante nenhuma instância, segundo o ministro, qualquer vestígio de imunidade ou tratamento preferencial seletivo. Conclui afirmando que pessoa investigada ainda dispõe de proteção pelo

princípio da presunção de inocência, e não pode ser penalizada até o trânsito em julgado.

iii. Decisões mencionadas

São inúmeras as decisões trazidas pelo Ministro Celso de Mello para corroborar sua argumentação, especialmente quanto à questão processual (mandado de segurança coletivo). São elas, com seu respectivo fundamento:

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Mérito cautelar	ADI 1.935/RO, Rel. Min. CARLOS VELLOSO; RE 158.543/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; SL 610-AgR/SC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI; SS 3.717-AgR/RJ, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI; HC 118.985-AgR/MG, Rel. Min. EDSON FACHIN	Presunção de veracidade dos atos emanados da administração pública;
Mérito cautelar	RTJ 83/130 – RTJ 83/855 – RTJ 99/68 – RTJ 99/1149 – RTJ 100/90 – RTJ 100/537 – RTJ 134/681 – RTJ 171/326-327; RE 195.192/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; RMS 23.720/GO, Rel. Min. CELSO DE MELLO; RMS 27.255- AgR/DF, Rel. Min. LUIZ FUX; RMS 33.580/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO;	Crítérios e características necessárias ao mandado de segurança - <i>Periculum in mora</i> e <i>fumus bonus iuris</i>
Mérito cautelar	RT 418/286 – RT 422/307 – RT 572/391 – RT 586/338 – RTJ 139/885, Rel. Min. CELSO DE MELLO; HC 95.886/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO;	Presunção de inocência até o trânsito em julgado de sentença condenatória;
Mérito cautelar	ADPF 144/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; AI 741.101-AgR/DF, Rel. Min. EROS GRAU; RE 450.971-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI; RE 1.006.604/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO;	Inocência em projeto eleitoral e cargos públicos;

Mérito cautelar	QCr 427/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES; PET 1.656/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA; Rcl 511/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno;	Não aplicabilidade do art. 51, CF (autorização da câmara) para crimes não relacionados ao Presidente da República
-----------------	--	---

Tabela 4: Caso Moreira Franco – decisões referenciadas

iv. Ratio decidendi

Ao fim, determinou-se a construção de uma possível "*ratio decidendi*", sendo essa:

"A prerrogativa de foro, como mera alegação ou juízo conjuntural, não constitui elemento caracterizador de desvio de finalidade para nomeações a cargos ministeriais."

c) Rcl 29.508 - Cristiane Brasil Francisco no Ministério do Trabalho;

O caso retrata o pedido realizado ao STF, por meio de Reclamação, por João Gilberto Pontos e outros. A liminar requerida foi deferida pela Ministra Carmém Lúcia, tendo o mérito também sido julgado procedente. O recurso impetrado no STJ e questionado no STF chegou a ser encaminhado ao mesmo, porém não foi avaliado devido a "perda superveniente do objeto".

i. Peculiaridade do Caso

A trajetória do caso ora hora estudado diverge dos anteriormente comentados, uma vez que sua origem não ocorreu no Supremo Tribunal Federal, mas sim na Quarta Vara Federal de Niterói/RJ como ação popular. Sua trajetória, longa em procedimentos porém curta em espaço de tempo, apresentou decisões muito diversas ao longo do caminho.

A primeira (e única) análise de mérito cautelar da ação ocorreu perante o Juízo da Quarta Vara Federal de Niterói/RJ, sob tutela do juiz Leonardo da Costa Couceiro. O juiz deferiu a liminar formulada pelos autores, suspendendo o decreto presidencial e, por consequência, a posse da até então deputada federal, Cristiane Brasil.

Devido ao grande número de movimentações e fatos considerados, segue linha cronológica dos principais acontecimentos ao processo. Ainda que alguns não serão comentados, são importantes ao entendimento geral do caso.



Figura 1: Caso Cristiane Brasil – mapa processual

Na atual pesquisa, optou-se por observar quatro decisões dentro do rol apresentado⁴⁶: (i) decisão à ação popular, onde houve, de forma única, a discussão quando a admissibilidade do controle e a possibilidade de

⁴⁶ Embora apenas três documentos terem sido avaliados, foi realizado o fichamento de todas as decisões proferidas ao longo do processo. Todas estão presentes no fichamento do caso, em "anexos".

suspensão; (ii) decisão na suspensão de liminar e sentença no STJ; (iii) contracautelar na reclamação; e (iv) mérito da reclamação.

ii. Petição Inicial

A Ação Popular nº 001786-77.2018.4.02.5102, impetrada por Thiago Ullmann, utilizou como argumento principal o fato da Ministra inicialmente nomeada não haver atribuições, *expertise* ou conhecimentos específicos ao cargo a qual foi nomeada. Ao contrário, foram apresentados nos autos dois processos trabalhistas a qual foi ré, um deles transitado em julgado com sentença condenatória em fase de execução.

Segundo o impetrante, houve um desrespeito à moralidade administrativa ao tentar atribuir ao cargo de Ministra do Trabalho pessoa que claramente já desrespeitou legislação correlata, ou seja, legislação a ser protegida no cargo a qual foi cotada.

(...) A deputada federal apostou na burla da legislação trabalhista para tentar sonegar direitos do trabalhador e impostos correlatos amigo o que parece ser odioso a alguém que possui o cargo de ministro do trabalho.

Considerando os princípios da administração pública, o autor pede a suspensão do decreto considerando que a Cristiane Brasil "ostenta características impróprias" para um cargo de tamanha relevância, assim como não seria honesto com "a sociedade brasileira".

Na reclamação encaminhada ao STF, os reclamantes alegam especialmente a usurpação da competência do referido tribunal por parte do STJ ao julgar matéria constitucional e a consequente necessidade de cassar tal decisão. A fundamentação procurou demonstrar o uso único de argumentação constitucional na decisão objeto do recurso ajuizado no STJ para suspensão da nomeação (Quarta Vara Federal de Niterói/RJ).

Segundo o STJ, a matéria em debate, antes de se referir a temática constitucional, permeava o art. 4º da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65),

pois a questão jurídica seria de caráter infraconstitucional e diz respeito a interpretação dada quanto a aplicabilidade do referido dispositivo legal.⁴⁷

Não reconhecendo o - exagerado - esforço do STJ em demonstrar sua competência, a reclamação chegou ao STF afirmando ser essa argumentação secundária e de segundo plano. Segundo os reclamantes, caso o dispositivo infraconstitucional questionado pela União (art. 4º da Lei de Ação Popular) fosse retirado do ordenamento jurídico, o ato permaneceria nulo por violação direta à Constituição Federal.

No mais, indica-se novamente que em nenhum momento os magistrados responsáveis por averiguar o caso antes do Ministro HUMBERTO MARTINS (Vice-Presidente do STJ) arguiram sobre a referida legislação infraconstitucional referida. Todos argumentos utilizados em decisões passadas foram de ordem exclusivamente constitucional, inclusive as contestadas pela União.

Mesmo sem a decisão do STJ publicada aos interessados (julgada dia 20/01/2018, sábado á noite, com publicação prevista para dia 02/02/2018), a União remarcou a nova cerimônia de nomeação para a "próxima segunda-feira", que seria dia 22/01/2018. Ou seja, antes da disponibilização dos autos e sem 1(um) dia útil de "folga".

O conhecimento do teor da decisão, pelos autores originais, ocorreu por meios alternativos, fazendo com que fosse necessário requerer, perante o STF, mediante reclamação constitucional, não só a cassação da decisão, como acesso ao inteiro teor da mesma. O pedido foi realizado dia 21/01/2018, no período da manhã e, logo mais tarde, deferida em parte e preliminarmente pela Ministra Presidente do STF, Cármen Lúcia.

⁴⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Suspensa decisão que impedia posse de Cristiane Brasil no Ministério do Trabalho. **Decisão**, 20 jan. 2018. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-01-20_12-01_Suspensa-decisao-que-impedia-posse-de-Cristiane-Brasil-no-Ministerio-do-Trabalho.aspx. Acesso em: 22 set. 2020.

iii. Fundamentação da monocrática

Ainda que compreendida em variadas decisões, apenas algumas delas serão analisadas com profundidade e compreendidas na próxima etapa. Essas foram escolhidas a partir da descrição metodológica realizada no capítulo anterior, ou seja, a sentença em primeira instância e a decisão no SLS 2340/RJ (STJ).

A contracautelar e a reclamação - analisadas em tópico próprio - embora não compreenderam juízo quanto a possibilidade da suspensão, trouxeram pontos expressivos quanto a forma de decisão por diferentes meios.

Admissibilidade do Controle Jurisdicional

Em primeira instância, poucos são os elementos foram utilizados durante a decisão. Para Leonardo da Costa Couceiro, juiz que proferiu a sentença ora estudada, o controle de tais atos devem ser sempre realizado quando localizado prática ilegal ou inconstitucional.

É bem sabido que não compete ao Poder Judiciário o exame do mérito administrativo em respeito ao Princípio da separação dos Poderes. Este mandamento, no entanto, não é absoluto em seu conteúdo e deverá o juiz agir sempre que a conduta praticada for ilegal, mais grave ainda, inconstitucional, em se tratando de lesão a preceito constitucional autoaplicável.⁴⁸

O magistrado utiliza da ponderação entre princípios constitucionais para escolher o que será aplicado e conclui não ser a separação de poderes absoluta, momentaneamente e parcialmente removida para que o judiciário haja com suas plenas atribuições. Essa suspensão, entretanto, é permitida uma vez que o Poder Judiciário se choca com "práticas ilegais" ou "inconstitucionais, em se tratando de lesão a preceito constitucional autoaplicável".

O princípio da moralidade é considerado "tão caro à coletividade" que seu amparo pela tutela jurisdicional é indispensável. É dado uma valoração extra ao princípio em questão, pois o fato deste incidir no caso discutido

⁴⁸ BRASIL. Quarta Vara Federal de Niterói/RJ. Ação Popular Nº 001786-77.2018.4.02.5102, Decisão de Liminar . Juiz: Leonardo da Costa Couceiro. Niterói, RJ, 08 jan. 2018. Disponível em: <<https://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 10 set. 2020

suspende a incidência do princípio da separação de poderes, sendo substituído pela força jurisdicional.

Em contrapartida, o STJ retoma o lado contrário da discussão. Inicialmente justifica-se sua competência para julgar a liminar, argumentando que estaria-se a discutir matéria infraconstitucional. Ainda que relacionada a Constituição Federal pelo princípio da moralidade, deve ser anteriormente analisada quanto a sua admissibilidade. "Não é possível apreciar a moralidade administrativa sem considerar a existência de uma legislação infraconstitucional"⁴⁹.

Outros pontos menos abordados mas que tiveram influência na decisão foram (I) a possibilidade - ou não - de utilização de ação popular para sustar efeitos da administração pública; e (ii) o risco a ordem pública e a economia, a gerar insegurança jurídica pela decisão proferida em primeiro grau.

No mais, chama a atenção a discussão relativa ao mérito cautelar, dispondo sobre a não satisfação do quadro jurídico controlável somente pela utilização do princípio da moralidade. Por não existir norma que vede a nomeação de pessoa em razão de ter sofrido condenação (no caso, Ministério do Trabalho e Condenação Trabalhista), a utilização da moralidade administrativa não alcançaria tal alçada também.

Por fim, é alegado que os argumentos utilizados pela acusação seriam de "análise de oportunidade e conveniência" a serem realizadas unicamente pelo Presidente da República, responsável pela nomeação. Tal justificativa parece complementar a ideia de indisponibilidade do controle e suspensão mediante alegação contrária ao princípio da moralidade.

Na realidade, o que se verifica é que, ante a ausência de normas impeditivas, a questão relativa à nomeação de alguém que já foi condenado a efetuar pagamento de débitos trabalhistas, é matéria afeta à análise de oportunidade e conveniência, cujo juízo de valor cabe exclusivamente ao

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. SLS 2340/RJ, Decisão de Liminar. Desembargador Vice - Presidente MINISTRO HUMBERTO MARTINS. Brasília, DF, 20 jan. 2018. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=SLS+2340&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 10 set. 2020

Chefe do Poder Executivo, no caso, o Presidente da República.⁵⁰

Possibilidade de Suspensão

Assim como percebido no tópico anterior, a suspensão é justificada pela combinação dos fatos ao princípio da moralidade. Para o magistrado, o fato de Cristiane Brasil ter condenação trabalhista transitada em julgado por sentença condenatória, mostra "flagrante desrespeito à Constituição"⁵¹.

Ao tentar nomear como Ministra do Trabalho, cargo de tamanha magnitude nacional, pessoa que tenha condenações trabalhistas, o Presidente da República desrespeitou o art. 37, *caput*, da CRFB, em especial o princípio da moralidade pública.

No STJ, a argumentação não enfrentou a possibilidade de suspensão, uma vez que nem mesmo o controle seria viável. Entretanto, uma ressalva é realizada pelo magistrado; a viabilidade da suspensão somente ocorreria se estivesse fundamentado decisão criminal ou de improbidade administrativa, o que não se apresenta no caso estudado.

iv. Caso no STF

Através do posicionamento emanado no STF, não foi possível extrair argumentos relativos à temática de suspensão da nomeação, uma vez que a ação chegou ao mesmo de forma recursal. Entretanto, a análise da reclamação gera frutos relevantes para compreender o destino da temática quando esta adentra de outra forma no tribunal.

Em primeiro lugar, tanto na contracautelar quanto na reclamação em si, a Ministra é enfática em esclarecer que não se está a julgar a validade da nomeação. Utilizando jurisprudência consolidada e entendimento doutrinário, a Presidente expõe as hipóteses de uso da reclamação e esclarece que não é competência julgar a decisão externada em primeira instância.

A questão nuclear da ação popular (validade ou não do ato de nomeação), ajuizada pelos reclamantes, não está posta na

⁵⁰ *ibid.* p.11

⁵¹ BRASIL. Quarta Vara Federal de Niterói/RJ. Ação Popular Nº 001786-77.2018.4.02.5102, Decisão de Liminar . Juiz: Leonardo da Costa Couceiro. Niterói, RJ, 08 jan. 2018. Disponível em: <<https://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 10 set. 2020

presente reclamação, porque a sua tramitação tem previsão legal específica, não podendo haver a avocação do caso por este Supremo Tribunal (o que é inadmissível pelas normas vigentes) nem se podendo suprimir a competência dos órgãos judiciais para conhecer e decidir, na sequência própria e definida legalmente, cada caso submetido ao Poder Judiciário.⁵²

Logo após, aprecia: (i) ausência da publicação da suspensão de liminar e sentença expedida pelo STJ, objeto reclamado; (ii) a conjuntura instaurada após a SLS; e (iii) jurisprudência consolidada no sentido de ser do STF a competência de julgamento recursal quando a fundamentação das decisões cujos efeitos se busca suspender é constitucional.

A ausência da monocrática expedida pelo Min. Humberto Martins, Vice-Presidente do STJ, nos autos da reclamação chegou a ser alegada pela União com intuito de descaracterizar a ação recém aberta, visto que o documento era imprescindível ao iminente julgamento. Todavia, como é alegado pelos reclamantes e aceito pela ministra, o documento só seria disponibilizado após a publicação, dia 02/02/2018, data esta POSTERIOR a nova nomeação, o que tornaria a ação infrutífera.

Assegurando o princípio da segurança jurídica e da efetividade jurisdicional, a ministra vislumbra como decisivo para deferimento da MC (i) a plausível dúvida arguida pelos reclamantes, visto a ausência da publicação decisão do STJ; (ii) a utilização de argumentação apenas constitucional nas decisões proferidas pela Quarta Vara Federal de Niterói/RJ, objeto de questionamento no STJ; e (iii) a remarcação da posse para 22/01/2018 (segunda-feira), menos de 48h depois e sem qualquer dia útil entre a decisão do STJ e o evento de posse.

Com a SLS deferida pelo STJ em mãos, a ministra confirma os receios apresentados durante o julgamento da contracautela. Orienta-se preferencialmente na jurisprudência consolidada na qual "o fundamento das

⁵²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 29.508, Medida Cautelar. Relatora: Ministra Carmém Lúcia. Brasília, DF, 21 jan. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341589>>. Acesso em: 20 set. 2020. p.7

decisões cujos efeitos se busca suspender" atua como parâmetro de discriminação da competência entre o STF e o STJ.⁵³

Com isso, pela decisão em primeira instância ser o objeto de questionamento da contracautela e ser embasada somente em princípios constitucionais (moralidade administrativa), não há que se falar em competência do STJ, ainda que sendo ação popular.

v. Decisões mencionadas

As decisões a seguir foram retiradas de ambas as decisões analisadas no tópico anterior, ou seja, medida cautelar na reclamação e na decisão de mérito da mesma.

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Mérito Cautelar	Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 304, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 19.12.1991; Reclamação n. 353, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 4.9.1992; Reclamação n. 475, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 22.4.1994; Reclamação n. 543, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 24.8.1995; Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 2.504, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 30.4.2008.	Suspensão de liminar pelo STF quando concedida em âmbito de STJ.
Mérito Cautelar	Reclamação n. 1.906/PR, Relator Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 11.4.2003;	Fundamentos da decisão objeto do requerimento de suspensão
Mérito	Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 2.286, Relator o	Orientação jurisprudencial predominante

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 29.508, Reclamação. Relatora: Ministra Carmém Lúcia (Presidente). Brasília, DF, 08 fev. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341589>>. Acesso em: 20 set. 2020. p.4

	<p>Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 16.4.2004; Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Reclamação n. 2.252, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 18.3.2004; Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.075, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 28.6.2007; Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Reclamação n. 10.435, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 3.3.2016; Suspensão de Segurança n. 5.134 (DJe 7.10.2016); Suspensão de Liminar n. 1.051 (DJe 19.6.2017)</p>	<p>considera os fundamentos da decisão cujos efeitos se busca suspender como Parâmetro de discriminação da competência entre a Presidência do Supremo Tribunal e do Superior Tribunal de Justiça</p>
Mérito	<p>Agravo Regimental na Reclamação n. 2.371/RS, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 16.4.2004; Suspensão de Liminar n. 120/RO, Relatora a Ministra Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 4.10.2006; Suspensão de Tutela Antecipada n. 71/GO, Relatora a Ministra Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 5.9.2006; Suspensão de Segurança n. 2.868/BA, Relator o Ministro Nelson Jobim, decisão monocrática, DJ 21.2.2006,</p>	<p>Nos casos em que houver dupla natureza de fundamentos apresentados (constitucional e infraconstitucional), a competência do Presidente do Superior Tribunal de Justiça para decidir a medida de contracautela somente preponderar se a causa de pedir estiver fundada em princípios constitucionais genéricos e a decisão que se busca suspender os efeitos pautada em normas infraconstitucionais.</p>

Tabela 5: Caso Cristiane Brasil – decisões referenciadas

vi. Ratio decidendi

Visto os pontos destacados, assim como o objeto do presente estudo, a *ratio decidendi* ainda será realizada conforme a decisão do STF, ainda que nesta não se tenha discutido a temática própria das ações. Com isso será

possível identificar as diferentes formas pela qual os casos chegam ao tribunal e como o STF reage a cada uma delas.

"Compete ao STF apreciar medida de contracautela em ações populares envolvendo nomeações para a alta administração quando o caso envolver matéria constitucional, ainda que também envolva interpretação infraconstitucional."

d) PET 8.104 - Ônix Dornelles Lorenzoni e Paulo Roberto Nunes Guedes no Gabinete de Transição da Presidência da República

O caso retrata o pedido enviado ao STF, por meio de Petição, por juíza de direito da primeira instância. A ação foi indeferida pelo ministro relator Luiz Fux. O agravo interno impetrado foi unanimemente desprovido.

i. Peculiaridades do Caso

A ação foi remetida ao STF sem decisão de mérito cautelar em instância inferior. De acordo com a Juíza Ana Betto, existia incompetência do juízo para o julgamento da ação popular visto que estava a se tratar de matéria revestida de densidade normativa regulada pela Constituição Federal no que tange à competência do Presidente da República insculpida em seu art. 84, inciso I.

A decisão na Rcl 29.508/DF (Caso Cristiane Brasil), no entendimento da magistrada, formou precedente no sentido da competência originária do STF em ações populares relacionadas a suspensão de nomeação pelo Presidente da República. Segundo a mesma, "implicaria em verdadeira usurpação da competência do STF" o julgamento ser realizado em primeira instância.

O Ministro Luiz Fux aceitou a remissão da ação ao STF e a julgou, mas sua justificativa para tal não foi baseada no Caso Cristiane Brasil, mas sim no princípio da instrumentalidade das formas do novo Código de Processo Civil de 2015. O ministro não menciona o caso que ensejou a alteração de competência pela juíza natural como determinante, e sim a competência do STF em "processar e julgar ação popular cujo pedido seja próprio de mandado

de segurança coletivo contra ato do Presidente da República, *ex vi* do art. 102, I, da Constituição".⁵⁴

Outra peculiaridade arguida é, assim como no Caso Lula, a presença de agravo de instrumento enviado a julgamento pelo plenário virtual. O "*extrato de ata*" não informa como os ministros se manifestaram, que poderia ser: seguir o voto do Relator, sem comentários, ou obtenção.⁵⁵ Ainda que seja impossível desfigurar a forma como cada ministro votou, parece interessante notar que nenhum ministro se pronunciou, seja por abstenção ou por concordar com o relator.

Para melhor elucidação do ocorrido, elaborei o seguinte organograma das movimentações em questão, assim como algumas de suas características:

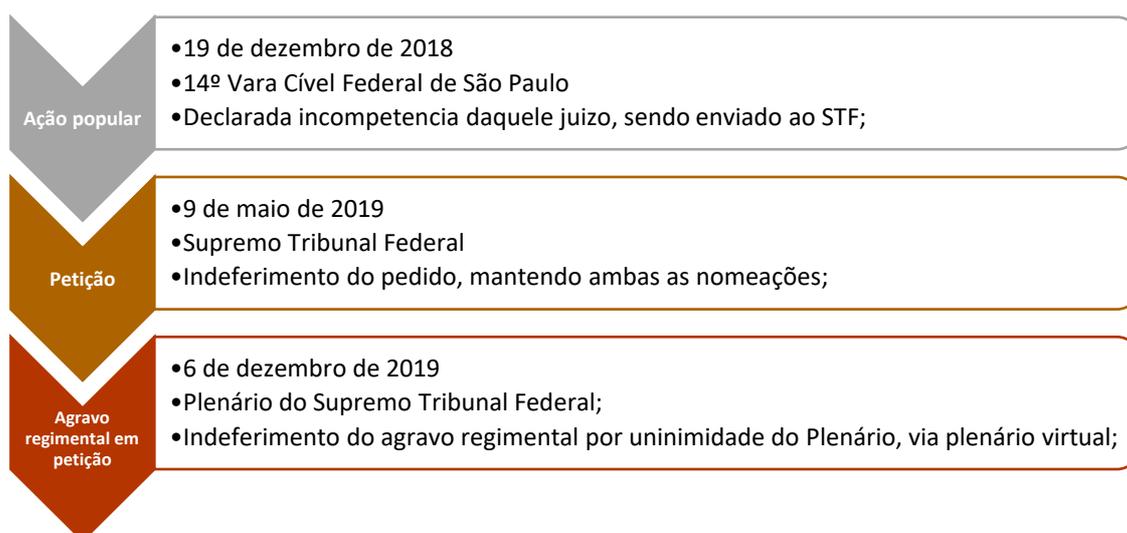


Figura 2: Caso Ônix e Guedes – mapa processual

ii. Petição Inicial

A ação, originalmente postulada como Ação Popular com pedido de medida liminar, teve início na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo em face

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 8.104, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. São Paulo, SP, 11 mar. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5649142>>. Acesso em: 5 out. 2020. p.1

⁵⁵ Durante o julgamento do caso relatado, ainda estava em vigor o art. 2º, parágrafo 3º da Resolução Nº 642, DE 14 DE JUNHO DE 2019. Essa afirmava: "§ 3º Considerar-se-á que acompanhou o relator o ministro que não se pronunciou no prazo previsto no § 1º"

do Presidente em mandado, Michel Temer e o Presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro⁵⁶. Seu objeto abrangia a nomeação de Paulo Guedes e Ônix Lorenzoni ao Gabinete de Transição de Presidência, assim como dos futuros ministérios da Economia e da Casa Civil, respectivamente.

A petição apresenta alta contextualização histórica conjuntural, especialmente ligada a Operação Lava Jato⁵⁷ e ao combate a corrupção. Há uma abordagem fática complexa, carregada de argumentos focados nas percepções sociais sobre o tema em que, na visão do autor, é essencial ser considerado.

Desde 2014 verifica-se o bombardeio diário com informações sobre as personalidades envolvidas, o enaltecimento de evidências materiais e o resultado das chamadas delações premiadas - consistentes em colaborações com a justiça, por meio do reconhecimento da culpa e esclarecimento dos fatos de envolvimento do sujeito que aceitou os termos da delação - que acabaram por envolver um número expressivo de pessoas públicas e demonstrar para os órgãos de administração da justiça a ruína moral de nosso país.

Toda informação pretende corroborar com o cenário da política brasileira e destacar a posição dos réus como parte desse esquema. Paulo Guedes, a época, chamado a depor pelo MPF e alvo de investigações criminais no âmbito da Operação Greenfield⁵⁸, era acusado de desvio de verbas de fundos públicos de pensão que teriam causado grande prejuízo ao erário público. Já Ônix Lorenzoni era investigado por Caixa 2, delatado na operação JBS e publicamente confesso.

⁵⁶ A petição inicial não foi encontrada no site do STF, ainda que seu andamento cautelar tenha como sede o tribunal, mas sim no site da Justiça Federal da 3ª Região (São Paulo).

⁵⁷ A Operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal em Curitiba de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, a Lava Jato já apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, bem como em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Operação Lava Jato. MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 6 out. 2020.)

⁵⁸ "Procuradores que integram a força-tarefa da operação Greenfield denunciaram à Justiça Federal em Brasília 34 pessoas por **operações irregulares no FIP GEP (Fundo de Investimento em Participações Global Equity Properties), que teriam gerado prejuízos milionários ao fundo e a seus cotistas, entre 2009 e 2014**, informa a peça de acusação tornada pública nesta quarta-feira (6)". (ROUTERS. Greenfield acusa ex-presidentes de Previ, Funcef e Petros de gestão temerária. Folha de S. Paulo, Brasília, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/greenfield-acusa-ex-presidentes-de-previ-funcef-e-petros-de-gestao-temeraria.shtml>. Acesso em: 6 out. 2020.)

Para o autor, a situação criminal de ambos os futuros ministros desrespeita a moral pública e configuram desvio de finalidade por alterar o foro investigativo ao STF, desestruturando o princípio do juiz natural.

Como comentado, a petição traz muitos argumentos fáticos considerados relevantes pelo autor, como o discurso "pró-lava jato" e anticorrupção do Presidente eleito, com intuito de utilizá-las como provas pré-constituídas. O *fumus boni juris* e o *periculum in mora* são apresentados de forma subjetiva, sendo eles: (i) interesse social em restabelecer a ordem; (ii) obstrução da justiça por foro privilegiado; e (iii) "não emperrar a máquina administrativa".

Por fim, outro ponto que chama atenção durante a leitura é a quantidades de vezes que o narrador compara o caso narrado com o Caso Lula. Em diversos enxertos o autor reafirma a tese de que o "inconformismo público ao nível insuportável" levou a propositura de ambas as situações, fazendo com que não só tivessem situações jurídicas semelhantes, como também social fáticas.

iii. Decisão Monocrática

Admissibilidade do Controle Jurisdicional

O argumento principal emprega à impossibilidade do controle de nomeação por parte do judiciário é realizado por analogia. Leva-se em consideração a Súmula Vinculante 13 do STF. O Min. Fux considera que o desrespeito à jurisprudência "consolidada" faz com que a ação não possa ser mantida.

Súmula 13 do STF

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, **de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.**

Para o relator, o STF, ao fixar a referida súmula e utilizá-la em outros casos, expressamente excluiu do seu rol de incidência nomeações a cargos de natureza política. Isso se deu principalmente devido ao disposto no art. 37, *caput*, da CRFB., pilar da sumula desenvolvida. Se esse mesmo artigo, em seu parágrafo 2º, claramente determina que cargos em comissão são de "livre nomeação e exoneração", considerados essencialmente discricionários, os cargos de Ministros de Estado (hierarquicamente superiores) "atraem um regime de liberdade de nomeação ainda mais amplo".

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de **livre nomeação e exoneração**;

Dessa forma, considera-se jurisprudência consolidada no Plenário que em nomeações a cargos de natureza política, não são aplicáveis a Súmula 13 e, portanto, cargos políticos não podem ser controlados baseando-se no art. 37, *caput* (ensejador da referida súmula).

Em complemento, argumenta-se a pretensão do autor em aniquilar a discricionariedade administrativa ao invocar princípios abstratos como requisitos restritivos a nomeação. Essa tentativa, segundo o Ministro, por si só seria destrutiva a administração, por não apresentar "qualquer previsão normativa expressa", corroborando com o fundamento acima colocado.

Quanto ao mérito, o autor da presente ação popular pretende invocar princípios abstratos, a exemplo da moralidade administrativa, como fundamentos para a criação de requisitos restritivos para a ocupação de cargos políticos no primeiro escalão do governo federal. Não apenas a pretensão autoral aniquilaria a discricionariedade administrativa sem qualquer previsão normativa expressa,(...)⁵⁹

⁵⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 8.104, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. São Paulo, SP, 11 mar. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5649142>>. Acesso em: 5 out. 2020. p.4

Possibilidade de Suspensão

Esse subtópico é pouco trazido durante a monocrática, uma vez que, como foi visto, nem mesmo o controle judicial poderia ser realizado. Entretanto, um argumento sobressaiu: a utilização do princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CRFB).

O mesmo argumento foi trazido pelo Ministro Celso de Mello no Caso Moreira Franco, alegando que até a ação condenatória transitada em julgado, não se poderia suspender eficácia de nomeação baseando-se em "conjuntura". Na mesma linha, Ministro Fux defende que seria criado grave situação de ofensa ao princípio, "por pretender causar consequências administrativas desfavoráveis aos agentes públicos demandados por serem 'alvos de investigação criminal'".⁶⁰

iv. Decisões mencionadas

Podemos observar, na decisão expedida pelo Ministro Luiz Fux, as seguintes decisões utilizadas:

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Relatório	MS 34.070-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016	Não aplicável;
Mérito cautelar	RMS 27167, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe- 227 DIVULG 29-11-2011 PUBLIC 30-11-2011	Natureza do ato administrativo que nomeia e exonera agente público para cargo comissionado é essencialmente discricionária;
Mérito cautelar	Voto do Min. Ayres Britto no RE 579951, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008; Rcl 28.024 AgR, rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 29-5-2018, DJE 125 de 25-6-2018.;	Exclusão, do âmbito de incidência da Sumula 13, de cargos de natureza política, dentre os quais estão os questionados na ação.

⁶⁰ Ibid.

	<p>Rcl 29.099, rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 4-4-2018, DJE 66 de 9-4-2018;</p> <p>RE 825.682 AgR, rel. min. Teori Zavascki, 2ª T, j. 10-2-2015, DJE 39 de 2-3-2015;</p> <p>Rcl 7.590, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, DJE 224 de 14-11-2014;</p> <p>Rcl 6.650 MC-AgR, voto da rel. min. Ellen Gracie, P, j. 16-10-2008, DJE 222 de 21-11-2008;</p>	
--	--	--

Tabela 6: Caso Ônix e Guedes – decisões referenciadas

v. Ratio Decidendi

Após a leitura e análise detalhada da fundamentação utilizada, concluiu-se que a possível *ratio decidendi* seria:

"Exclui-se do âmbito de controle judicial a nomeação a cargos políticos de alta discricionariedade pela não incidência do art. 37, caput, além do ato desrespeitar o princípio da presunção de inocência de pessoa investigada."

e) RCL 39.254 - Sérgio Nascimento de Camargo na Fundação Cultural Palmares (FCP);

O caso retrata pedido realizado ao STF, por meio de Reclamação, por Hélio de Sousa Costa. A liminar, assim como a reclamação, foi indeferida pelo Ministro Presidente Dias Toffoli. Agravo regimental ainda não julgado.

Buscou a suspensão da nomeação realizada pelo Presidente Jair Bolsonaro de Sérgio Camargo Nascimento ao cargo de Presidente da Fundação Cultural Palmares. A nomeação foi anunciada na Portaria nº2.377/2019 e assinada pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil.

i. Peculiaridade do Caso

Assim como a Rcl 29.508 (Caso Cristiane Brasil), a ação ora estudada não se iniciou diretamente no STF, mas apresentou uma - breve - passagem pelo Tribunal.

A original Ação Popular nº 0802019-41.2019.4.05.8103 teve seu início da 18ª Vara Federal do Ceará, sendo primeiro deferida em 4/12/2019. A

União interpôs agravo de instrumento no Tribunal Regional Federal da 5ª região.

Alegou-se, nesse segundo momento, a (i) a incompetência absoluta do Juízo recorrido - Ação Popular nº 1031048- 83.2019.4.01.3700, proposta na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA) - TRF da 1ª Região; (ii) que o juízo prevento (13ª VF/SJMA), em sentença prolatada na Ação Popular nº 1031048-83.2019.4.01.3700, teria asseverado que não fora apontada, pelo autor popular, ilegalidade e lesividade que justificariam a nulidade do ato de nomeação, indeferindo a petição inicial; (iii) princípio da separação dos Poderes; (iv) a legalidade e a legitimidade do impugnado ato de nomeação; e (v) grave dano para a Administração Pública e para sociedade, caso mantida a decisão agravada.

Visto seu indeferimento, a União interpôs pedido de Suspensão de Liminar e Sentença no Superior Tribunal de Justiça, questionando a decisão proferida pelo Desembargador do TRF5 e pedindo a suspensão do feito. Além disso, alegou grave lesão à ordem pública e a administração. O pedido foi deferido e a liminar originária sustada. Destaca-se, nesse ponto, a tentativa de entrada no feito pelo partido Rede Sustentabilidade, na forma de amigo da corte.

Posteriormente, abriu-se frente no STF, com a ação de Reclamação. Até o momento, todos os passos foram iguais ao caso já descrito da Cristine Brasil ao Ministério do Trabalho. Entretanto, a partir do STF, o resultado diverge.

Após uma derrota no STF, os reclamantes, num último momento - até agora⁶¹ - recorreram a decisão do STJ por meio de Agravo Interno, esse também indeferido, unanimemente. Vale ressaltar que, desse feito, participou também a Defensoria Pública da União como agravante, junto ao autor originário.

⁶¹ Data da última pesquisa: 12 out. 2020

Assim sendo, tem-se:



Figura 3: Caso Sérgio Camargo – mapa processual

ii. Petição Inicial

Em primórdio, deve-se justificar que a análise da petição inicial será, em divergência ao anteriormente executado, realizada somente quanto a

proposta em sede do STF, uma vez que não foi possível ter acesso a apresentada em primeira instância⁶².

As fundamentações de ambas as reclamações apresentadas são muito semelhantes, especialmente quanto aos pedidos idealizados. Para Hélio da Souza Costa, autor do pedido, a competência para apreciação do recurso interposto pela União seria do STF e não só STJ, uma vez que os pedidos iniciais (ou seja, da Ação Popular) eram essencialmente constitucionais, assim como os fundamentos da decisão liminar deferida. Como foi argumentado no Caso Cristiane Brasil, "se o dispositivo infraconstitucional for retirado do mundo jurídico, o to permaneceria nulo por violação direta à Constituição".⁶³

Alegou-se desvio de finalidade e incompatibilidade dos pronunciamentos realizados por Sergio Camargo quanto a Fundação e seu trabalho social. De acordo com o impetrante, é responsabilidade do Estado estabelecer políticas públicas de proteção à minoria negra, assim como já foi estabelecido pelo próprio STF (ADC 41 e ADPF 186). Portanto, cabe ao Judiciário controlar o ato.

A parte alega também que a nomeação do envolvido seria uma tentativa de frustrar a efetivação dos objetivos da Fundação, configurando não só clara ilegalidade, como afronta a "memória, histórica, finalidade e valores do FCP". Isso porque, Sérgio Camargo seria "pessoa inábil" a ocupar o cargo, visto que

⁶² Assim como foi realizada em outros casos, a primeira tentativa deu-se no sítio eletrônico do Tribunal de origem, ou seja, o Tribunal Federal do Ceará (<https://www.ifce.jus.br/#fechar>), porém o documento, diferente dos outros casos, não se encontrava listado. Ligou-se no Tribunal para que o problema fosse resolvido, mas o mesmo não foi solucionado até o momento (18/11/2020). Além disso, devido ao notório conhecimento midiático, enviou-se um e-mail ao escritório advocatício responsável pela ação com intuito de solicitar o documento. O correio eletrônico não foi respondido até o momento (18/11/2020). Em última instância, buscou-se no e-Sic ([http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/resultadopesquisa.aspx?k=ALL\(nomeação%20fundação%20palmares\)](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/resultadopesquisa.aspx?k=ALL(nomeação%20fundação%20palmares))) qualquer informação que pudesse contribuir com o acesso, entretanto novamente sem resposta positiva.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação com pedido de liminar 39.254/CE, Petição Inicial. Relator: Ministro Presidente Dias Toffoli. Brasília, DF. 13 fev. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5857006>>. Acesso em: 13 out. 2020. p.6

desacredita na Instituição, age de forma contrária a esta e ofende o grupo que deveria proteger.

O documento traz longos pontos sobre a atuação da Fundação Cultural Palmares ao longo dos anos, como projetos e atuações sociais, com intuito de demonstrar não só a relevância, como a necessidade de sua preservação.

iii. Fundamentação da Monocrática

Embora existam diversas decisões capazes de ser analisadas com profundidade, focaremos em algumas específicas, seguindo o padrão realizado na outra reclamação analisada. Serão essas: (i) decisão do juízo de primeiro grau; (ii) pedido de suspensão de liminar e sentença; e (iii) reclamação.⁶⁴

Admissibilidade do Controle Jurisdicional

Na ação de primeiro grau, dois argumentos inéditos foram trazidos para confirmar a possibilidade de controle. O primeiro refere à possibilidade de declaração de nulidade de ato administrativo seguindo o art. 2º, parágrafo único, "e", da Lei nº 4.717/65 (lei de ação popular), quando houver desvio de finalidade⁶⁵.

O segundo afirma que todo ato, independente do poder que sobrevir, deve ser analisado especialmente quando em tentativa de esvaziar mandamentos constitucionais. Esse é um dos pontos trazidos que mais se espelha na decisão: o esvaziamento da política pública almejada constitucionalmente pelo art. 215 da CRFB. A grande diferença pode ser percebida, assim, na generalidade que foi concedida a admissibilidade de controle judicial.

Possibilidade de suspensão

Em contraponto ao controle, à decisão em primeira instância ponderou consideravelmente todos os pontos trazidos na inicial relativo à nomeação de

⁶⁴ Essa escolha foi realizada a partir da leitura de todas as decisões emitidas e sua comparação com as sub-perguntas criadas. Dessa forma, apenas essas destacadas foram capazes de - minimamente - responder as questões realizadas no presente estudo.

⁶⁵ O argumento foi considerado inédito uma vez que nenhum outro caso havia utilizado a lei de ação popular, a não ser o STJ em decisões do Caso Cristiane Brasil e Sérgio Camargo.

Sérgio Camargo. A maioria das alegações realizadas baseavam-se em publicações de mídias sociais em que Sergio Nascimento Camargo afirmava não existir racismo no Brasil, assim como ter sido a escravidão "benéfica para os descendentes", entre muitas outras divagações infundadas.

Para o magistrado, as provas juntadas aos autos, não só não deveriam ser repetidas pela própria decisão, visto seu grau de ataque a comunidade negra, como também descaracterizaria atribuições necessárias ao Presidente da FCP, que fosse proteger a instituição presidida ao invés de atacá-la.

Uma detida análise das publicações acostadas à inicial deste feito aponta para a existência de excessos. Não serão aqui repetidos alguns dos termos expostos nas as declarações em frontal ataque as minorias cuja defesa, diga-se, é razão de existir da instituição que por ele é presidida.

Além das acima mencionadas existem diversas outras publicações que têm o condão de ofender justamente o público que deve ser protegido pela Fundação Palmares, que não serão mencionadas por desnecessário, ante a suficiência das anteriormente citadas.

Desse modo, após análise dos princípios constitutivos da Fundação e do pilar constitucional construído, o magistrado parte para análise desses em combinado às provas pré-produzidas. Chega-se, assim, a primeira questão central: a violação da máxima efetividade do ato administrativo ao tentar esvaziar as competências constitucionais instituídas a FCP.

O magistrado vislumbra um possível desvio de finalidade ou o não atendimento do interesse público em decorrência das manifestações acima comentadas; ainda que livres, estas não podem atingir o interesse e/ou direito de terceiros. Nesse caso, a análise "conduz à conclusão acima de qualquer dúvida razoável acerca dos excessos praticados".⁶⁶

(...) publicações que tem o condão de ofender justamente o público que deve ser protegido pela Fundação Palmares, que não serão mencionadas por desnecessário, ante a suficiência das anteriormente citadas.⁶⁷

⁶⁶ BRASIL. 18º Vara Federal do Ceará. Ação Popular nº 0802019-41.2019.4.05.8103, Decisão. Juiz: Emanuel José Matias Guerra. Sobral, CE. 04 dez. 2019. Disponível em: <<https://pje.jfce.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcessoTrf=18535237be48004fc90628b9f028e99c>>. Acesso em: 13 out. 2020. p.6

⁶⁷ ibid.

Por fim, afirma-se que a condução de Sergio Camargo ao cargo de presidente da instituição em questão contraria os motivos pela qual a mesma foi criada, impugnando, assim, o artigo 215 da CF. Há, destarte, forte preocupação o risco a qual seria submetido tal órgão, como embate aos princípios da equidade, da valorização do negro e da proteção da cultura afro-brasileira.

Em contraponto a essa primeira decisão, o Ministro Relator João Otávio de Noronha, discordou expressivamente do juiz originário. Para o Presidente à época, a condução, *prima facie*, preenchia todos os requisitos trazidos em lei, ou seja, não haveria motivo para o feito visto que o Sr. Camargo demonstrava aptidão necessária.

Outro ponto levantado foi a realização de juízo de valores na decisão original. Para o Presidente, utilizou-se de valores éticos e morais incabíveis a competência profissional para que a decisão proferida fosse procedente.

Ao final, o ministro relator da SLS ainda afirma que pode ser encarado como "juízo de censura do Judiciário", pois estar-se-ia "penalizando" a externalização de pensamentos pelo nomeado que seriam diversos a determinada minoria.

iv. Caso no STF

O caso chega no Supremo Tribunal Federal dia 14 de fevereiro de 2020 através de reclamação posta pelo autor originário, Hélio Costa, sendo designada diretamente ao Ministro Presidente, à época, Dias Toffoli. O pedido realizado pelo reclamante é igual ao Caso Cristiane Brasil, ou seja, a usurpação da competência do STF pelo STJ.

A análise é curta, com uma decisão única de apenas 7 páginas. Para Toffoli, a temática controvertida em primeira instância gira "em torno da configuração dos elementos que compõem" a nomeação de Sergio Camargo, segundo disciplina a lei de ação popular (Lei 4.717/95). A ação popular foi

decidida a partir de disciplina legal incidente ao caso concreto (Lei 7.668/88), sendo a ofensa a Constituição apenas reflexa e não principal.⁶⁸

Atualmente o processo encontra-se em fase de análise do agravo de instrumento e do pedido de reconsideração realizado pelo reclamante, entretanto sem data de julgamento. Vale destacar, porém, uma adição significativa pode ser encontrada nos recursos interpostos: o uso da Rcl 29.508 (Caso Cristiane Brasil) na argumentação.

Diferentemente da petição inicial, a petição do Agravo reconheceu severamente uma possível igualdade formal entre ambas as decisões e explorou tal fato numerosamente, realizando comparações e trazendo os fatos similares a luz do debate. Todavia, ainda não há posição do Pleno quanto ao agravo, dificultando análise desse caso e de outros similares.

v. Decisões mencionadas

Na reclamação julgada, vislumbramos as seguintes ações mencionadas:

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Mérito	Rcl nº 497/RS-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 6/4/2001; Rcl nº 1.906/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 11/4/2003; Rcl nº 10.435/MA-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 24/8/2015.	Configuração dos elementos que compõem o ato administrativo consubstanciado
Mérito	ARE nº 1.203.262/RS-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira turma, DJe de 15/8/2019	Ofensa reflexa à Constituição
Mérito	ARE nº 836.734/SP-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 18/3/2016	Ofensa reflexa à Constituição

Tabela 7: Caso Sérgio Camargo – decisões referenciadas

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 39.254, Reclamação. Ministro: Dias Toffoli. Ceará, CE. 14 fev. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325931>>. Acesso em: 13 out. 2020. p.4

vi. Ratio decidendi

De forma semelhante ao realizado no Caso Cristiane Brasil, a ratio foi realizada com base na cautelar da Reclamação e pode ser assim formulada:

"Ação Popular referente a suspensão de nomeação discricionária está relacionada a lei de ação popular e seus mandamentos, sendo competência do STJ julgar seus recursos"

f) MS 37.097 - Alexandre Ramagem na Polícia Federal;

O caso retrata pedido realizado ao STF por meio de mandado de segurança coletivo, pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT). A liminar foi deferida pelo ministro relator Alexandre de Moraes e o mérito não foi julgado devido a "perda superveniente do objeto".

i. Petição Inicial

O caso Ramagem foi o citado nas primeiras páginas deste estudo, ainda na Introdução. Sua repercussão na mídia fez com que o tema voltasse a sua popularidade no ano de 2020.

A petição foi protocolada no STF em 20 de abril de 2020, quando a crise sanitária do Coronavírus já estava instalada no país, assim como as disputas federativas a institucionais. Dentre os muitos litígios que desembocaram no STF, coloco este mandado de segurança como um dos grandes impasses vividos no primeiro semestre de 2020, chegando a ser utilizada, de acordo com a imprensa jornalística, como motivo suscetível a intervenção militar no Tribunal.

Apesar da extrema gravidade do anúncio, o general Luiz Eduardo Ramos, amigo de Bolsonaro há mais de quatro décadas, recebeu bem **a intenção do presidente de partir para um confronto de desfecho catastrófico**. Achava que intervir no Supremo era, de fato, **a única forma de restabelecer a autoridade do presidente, que vinha sendo abertamente vilipendiada pelo tribunal**. No seu raciocínio, **a decisão do ministro Alexandre de Moraes, do STF, que proibira a posse de Alexandre Ramagem como diretor-geral da Polícia Federal, já tinha sido um abuso inaceitável**. Braga Netto e Augusto Heleno concordavam que Moraes fora longe demais. Também achavam que a decisão do ministro fora uma interferência inadmissível em ato

soberano do presidente, mas tinham dúvidas sobre a forma e as consequências de uma intervenção.⁶⁹

Com a autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT), a ação impugnava o Decreto Presidencial de 28/04/2020 (DOU de 28/04/2020, Seção 2, p.1) que havia nomeado Alexandre Rodrigues Ramagem para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal. Para os impetrantes, segundo petição inicial, o ato caracterizava-se como abuso de poder por desvio de finalidade, caracterizador de violação a direito líquido e certo, além de flagrante *"ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência."*⁷⁰.

Os dados factuais do caso foram utilizados pelos impetrantes como provas pré-constituídas a que se desenvolveram as motivações entendidas como desvio de finalidade. São os motivos **(a)** declaração pública e voluntária do então Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Fernando Moro, denunciando o objetivo presidencial de interferir na PF através da nomeação do "atual diretor da ABIN" (por metonímia, Alexandre Ramagem); **(b)** fotos veiculadas pela imprensa da proximidade pessoal entre ambos e confirmadas pelo Presidente com a frase "E daí?"; e **(c)** mensagem divulgada por Programa televisivo demonstrando um possível motivo para troca - "PF na cola de 10 a 12 deputados bolsonaristas" - que a nenhum momento foi desmentido pelo Presidente.⁷¹

O Partido Democrático Trabalhista alega uma "razão subterrânea" por parte do Presidente da República para escolha do novo nome a PF, o que, de acordo com estes, iria contra seu desenhos constitucional e caracterizaria uso pessoal e aparelhamento particular de um órgão de Estado para fins de Governo. Aplicando a *regra de experiência comum, subministrada pela observação do que ordinariamente acontece (CPC, art. 375)*, vê-se concluído

⁶⁹ GUGLIANO, MÔNICA. VOU INTERVIR!: O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. Piauí, n. 167, ago. 2020. Questões da ultradireita. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37.097. Petição Inicial. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>>. Acesso em: 30 ago. 2020. p. 5

⁷¹ Todos os dados foram retirados da Petição Inicial do PDT, p. 8 e 9, protocolada em 28/04/2020.

pelos autores que a causa da nomeação não foi o interesse público, mas sim causa de índole personalíssima.⁷²

A intenção de supervisionar as atividades realizadas pela Polícia Federal não cabe, seguindo suas atribuições, ao Chefe do Executivo, caracterizando finalidade diversa da esperada e desejada. Não apenas estar-se-ia falando de desvirtuação do interesse público, de acordo com o partido, como também de violação da moralidade administrativa e da impessoalidade ao colocar a Polícia Federal sujeita a preferências particulares e "dominações ideológicas".⁷³

Por fim, o *periculum in mora* e a *fumus boni iuris* - necessários no mandado de segurança - são aclamados pela possibilidade de enviesamento das atividades da Polícia Federal e da Justiça Penal, assim como frustrações em ações policiais e suas fases, que tem no sigilo aspecto essencial para êxito.

ii. Fundamentos da Monocrática

Admissibilidade do Controle jurisdicional

O Ministro Alexandre de Moraes utiliza grande parte do seu voto para fundamentar a possibilidade de controle jurisdicional. Para o mesmo, um sistema republicano não admite poderes absolutos ou ilimitados, "por que seria negativa do próprio ESTADO DE DIREITO, que vincula a todos - inclusive os excedentes dos poderes estatais - à exigência de observância às normas constitucionais."⁷⁴

No mais, é argumentado que a Constituição Federal de 1988 consagrou a possibilidade de revisão judicial de atos administrativos discricionários

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37.097, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>>. Acesso em: 30 ago. 2020 p.9

⁷³ Ibid., p. 15

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37.097, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>>. Acesso em: 30 ago. 2020

através da constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública e do alargamento da função jurisdicional.

Com isso, o ato jurisdicional teria como objetivo impedir atos incompatíveis com a ordem constitucional, no dever de obedecer os princípios (i) da legalidade; (ii) da impessoalidade - presente "no mesmo campo de incidência" do princípio da finalidade administrativa, exigindo o estrito vislumbre do fim legal do ato, de forma impessoal; (iii) da moralidade - relacionada aos princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois esta constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública; e (iv) do interesse público - direcionamento da atividade do serviço público a efetividade do bem comum (CF, art. 37, *caput*).

Conclui o Ministro a argumentação:

O Estado de Direito exige a vinculação das autoridades ao Direito, e, portanto, as escolhas e nomeações realizadas pelo Presidente da República devem respeito aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, podendo, excepcionalmente nesse aspecto, o Poder Judiciário analisar a veracidade dos pressupostos fáticos para a sua celebração (motivo).⁷⁵

Possibilidade de Suspensão

Posterior a fundamentação explanatória às possibilidades do controle por parte do judiciário, parece viável, em sede de cognição inicial, a possibilidade do desvio de finalidade. Através dos fatos narrados, pela inobservância dos princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público, o ministro defere a suspensão da nomeação.

Utiliza-se para isso de "fatos notórios", como a entrevista coletiva realizada pelo Ex-Ministro de Justiça e Segurança Pública, Sérgio Fernando Moro, em que há confirmação

expressa e textualmente que o Presidente da República lhe informou da futura nomeação do delegado federal Alexandre Ramagem para a Diretoria da Polícia Federal para que pudesse 'Ter uma pessoa do contato pessoal dele', 'que pudesse ligar, colher informações, colher relatórios de inteligência'.⁷⁶

⁷⁵ Ibid., p.10

⁷⁶ Ibid., p.11

No mais, segundo a decisão, as alegações foram confirmadas pelo Presidente da República também em entrevista coletiva, afirmando precisar *"todo dia ter um relatório do que aconteceu, em especial nas últimas vinte e quatro horas"*⁷⁷.

Durante a leitura da suspensão, em comparação a inicial, os autores alegam que *"em nenhum momento negou a veracidade do conteúdo em comento"*. Em contrapartida, na pág. 11 da cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, é afirmado *"Essas alegações (realizadas por Moro em entrevista coletiva) foram confirmadas, no mesmo dia, pelo próprio Presidente da República, também em entrevista coletiva, ao afirmar que (...)"*. Há, assim, uma alternância de entendimentos, entre polo ativo e o Ministro, na visão factual das entrevistas analisadas como relevantes ao caso.

Finaliza-se a justificativa da suspensão demonstrando **(a)** a plausibilidade dos argumentos pela também aceitação do Inquérito 4831⁷⁸ pelo Ministro Celso de Mello, em face das alegadas infrações penais; **(b)** insatisfação do Presidente da República com o Tribunal e suas investigações, demonstradas por mensagens divulgadas no telejornal "Jornal Nacional" da Rede Globo; **(c)** o pedido de aceitação da nomeação de Alexandre Ramagem por parte pela deputada Carla Zambelli ao então Ministro Moro; e, por fim **(d)** a não correspondência no uso da PF como órgão de inteligência da presidência, mas sim em polícia judiciária da União.

Outro ponto identificado durante as análises documentais refere-se à ausência, na petição inicial, das mensagens exibidas pelo "Jornal Nacional" relacionadas a Deputada Carla Zambelli⁷⁹. Enquanto na liminar deferida as mensagens são vistas como corroborativas aos fatos alegados e manejadas como provas pré-constituídas, a petição inicial se ausenta de utilizar o

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4831. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 28 abr. 2029. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899439>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

⁷⁹ JORNAL NACIONAL; G1. Moro exhibe troca de mensagens em que Bolsonaro cobra mudança no comando da PF. G1, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-exibe-troca-de-mensagens-em-que-bolsonaro-cobra-mudanca-no-comando-da-pf.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.

episódio como fato relevante e/ou constituidor de prova, mesmo sendo fato notório.

iii. Decisões mencionadas

Poucas foram as decisões utilizadas para corroborar a argumentação do MS 37.097 quando comparadas as outras decisões; apenas 3 foram utilizadas, assim divididas:

Utilização	Decisão	Argumento corroborado
Processual	MS 34.070-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016; MS 34.071-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016 - Caso LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	Partido Político, com representação no Congresso Nacional, tem legitimação ampla e pode proteger quaisquer interesses coletivos e difusos, independente de vinculação com interesse de filiados.
Processual	MS 34.069-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 16/2/2017; - Caso MOREIRA FRANCO	Partido Político, com representação no Congresso Nacional, tem legitimação ampla e pode proteger quaisquer interesses coletivos e difusos, independente de vinculação com interesse de filiados.
Processual	RE 196.184/AM, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 18/02/2005;	Partido Político, com representação no Congresso Nacional, tem legitimação ampla e pode proteger quaisquer interesses coletivos e difusos, independente de vinculação com interesse de filiados.
Mérito cautelar	RE 160.381/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, SEGUNDA TURMA, DJ de 12/8/1994;	Obrigatoriedade de respeito ao princípio da moralidade por toda a Administração Pública

Tabela 8: Caso Ramagem – decisões referenciadas

iv. Ratio decidendi

Ao final da decisão e após todas as análises argumentativas, chegou-se à construção da seguinte *ratio decidendi*:

"A inobservância aos princípios constitucionais que pautam a administração pública (CF, art. 37, caput) possibilitam o controle pelo STF e caracteriza-se como desvio de finalidade."

4. Análise Conjunta

A intenção desse capítulo é apreciar os resultados obtidos através de cada análise individual e construir a partir deles uma conexão. Busquei comparar cada fundamentação utilizada, assim como traçar um paralelo de similaridades e iniciar a projeção futura dos casos. Entretanto, é necessário explicitar algumas premissas.

Em primeiro lugar, a análise conjunta foi baseada na mesma estrutura da análise individual dos casos, ou seja, *controle judicial, suspensão da nomeação, decisões mencionadas e rationes decidendi*. Contudo, as percepções adquiridas quanto ao controle e a suspensão muitas vezes se confundiam entre si durante as decisões. Ressalvado o Caso Ramagem que apresentava uma divisão estrutural própria entre os dois tópicos, as outras mostraram-se mescladas.

Ainda assim, o vislumbre será realizado de forma separada. Em tese, esse formato auxilia a legitimação e segurança das decisões, a descobrir SE o STF controla e COMO ele o faz.

Em segundo lugar, não é possível proceder com a análise conjunta de todos os casos, uma vez que está a se falar de tipos de ações diversificadas. Ainda que tenham o mesmo tema/assunto central, não são processualmente semelhantes. As diferentes decisões apresentam discussões substancialmente distintas, ainda que sobre o tema central de pesquisa.

A maioria dos casos estudados foram decididos em sede de mandado de segurança (MS), outros foram apreciados no âmbito de reclamação (Rcl) e petição (PET). Quanto ao conteúdo discutido, os MS's e a PET buscam a suspensão do ato, o que enseja a discussão quanto à admissibilidade de controle e a possibilidade de suspensão. Em contrapartida, as Rcl's debatem a competência do STF em face do STJ no recurso arguido em sede inicial de ação popular .

A exceção é o Caso Ônix e Guedes (PET 8.104). A discussão chegou ao STF por meio de petição de ação popular. Com isso, apesar da forma distinta, seguiu caminho processual semelhante aos MS's aqui estudados, justificando

a escolha de se realizar a análise deste juntamente com as demais decisões deste tipo processual, dentro do subgrupo Mandados de Segurança + Petição.

Todas as decisões centrais em debate são monocráticas, seja os MS's, a PET ou as Rcl's. Ainda que alguns recursos internos tenham sido remetidos ao Plenário, esse não foi convidado a se pronunciar sobre o mérito ou liminar.

Com base nas considerações iniciais acima, a análise conjunta procederá de forma fragmentada em dois grupos: (i) mandados de segurança e petições e (ii) reclamações. Essa segmentação permitirá que cada discussão seja analisada dentro de seu âmbito de incidência (liminar ou contracautelar). Posteriormente, será possível vislumbrar com exatidão as formas como esse tema chega ao STF e as diferentes formas pela qual poderá ser tratado.

Adianto que os casos ora estudados, com todas as suas peculiaridades resguardadas, advêm de escolhas individualizadas dos Ministros Relatores, muitas desprendidas de interlocução entre si e que não ensejam perspectiva de um precedente prontamente. A pesquisa pôde mapear que todas as vezes que o Supremo foi instigado a se pronunciar sobre o tema, o fez por meio de liminares não levadas a referendo do Plenário.

O monocratismo gerou, nesses casos, decisões díspares, e a busca pela resposta do Pleno sobrevém como proposta plausível ao desacordo. Um pronunciamento do Plenário poderia dar ordem e sentido as decisões opostas. Mas de tudo que é discutido, quais perguntas o plenário do STF precisa responder?

O conceito de desvio de finalidade, a obtenção do foro por prerrogativa de função, a aplicabilidade dos princípios da administração pública; todos os argumentos utilizados precisam ser expandidos para o afastamento da insegurança. Todavia, teriam os Ministros, ou mesmo o Plenário, competência para julgar nomeações discricionárias?

a) Mandados de Segurança (MS) e Petição (PET)

Esta seção analisará de forma conjunta e comparativa os mandados de segurança nos Casos Lula, Moreira Franco e Ramagem, assim como Petição do Caso Ônix e Guedes. O intuito foi comparar as fundamentações realizadas

sobre a admissibilidade de controle jurisdicional e a possibilidade de suspensão, além de estruturar a linha condutora dos julgamentos.

Nos três primeiros MS's, assim como na PET, buscou-se a suspensão dos atos do Presidente da República de nomeação a Ministérios e Polícia Federal pelo motivos de investigação criminal em andamento e suposta tentativa de interferência em instituições autônomas.

i. Admissibilidade de controle jurisdicional

Antes de pleitear o *pedido liminar*, as decisões discutiam a possibilidade de *controle jurisdicional do ato de nomeação discricionária*. A pesquisa encontrou argumentos permissivos e proibitivos.

Permitiu-se o controle baseando-se **(i)** na lógica do Presidente como "mandatário do povo"; **(ii)** na constitucionalização dos princípios da administração pública (art. 37, *caput*); e **(iii)** na inexistência de poderes absolutos limitados na República. No que se refere aos proibitivos, encontra-se **(iv)** cargos de escolha política, concentrados de alta discricionariedade; e **(v)** inexistência de previsão expressa para o feito.

Em primeiro lugar identifiquei que, em praticamente⁸⁰ todas as decisões estudadas, o relator buscava uma justificativa para a efetivação - ou não - do controle. Existe, assim, um empenho ou sente-se que há o dever de justificar o motivo pela qual o Judiciário está apto a receber e julgar - ou não - as ações destacadas.

Não é o intuito do trabalho identificar razões políticas por trás das decisões ou avaliar o comportamento dos ministros como atores, mas sim as razões utilizadas. Ainda assim, trago 3 possíveis hipóteses que podem justificar a percepção acima (empenho em justificar o controle), com base na temática avaliada⁸¹:(i) contemporaneidade dos casos; (ii) ausência de legislação relativa; e (iii) interferência entre Poderes.

⁸⁰ Não pode ser percebido no Caso Moreira Franco.

⁸¹ As pontuações foram derivadas de observações conjunturais dos casos, assim como seus aspectos temáticos, não envolvendo busca exaustiva de possibilidades.

Percebi também, em todos os argumentos favoráveis ao controle, uma harmonia. Estes se relacionam ao princípio de freios e contrapesos e da administração pública trazidos no art. 37, *caput*, da CF. O mesmo, porém, não ocorre quando o controle judicial foi reputado impossível, ou seja, nos casos onde entende-se não haver admissibilidade de controle (Caso Ônix e Guedes).

Existe uma contrariedade nítida entre os Ministros quanto a possibilidade de controle por parte do STF de nomeações discricionárias. O futuro das ações depende, portanto, do entendimento do Ministro Relator de cada caso.⁸²

Desta maneira, considerando as situações já decididas pelo Tribunal, conclui-se que, existem duas possibilidades, até o momento, para o controle destas ações (baseando-se nos Ministros envolvidos): **(i)** Possibilidade do Controle - princípios constitucionalizados, inexistência de poderes absolutos e Presidente como "mandatário do povo"; **(ii)** Impossibilidade do controle - cargos de escolha política e inexistência de norma reguladora.

Ao reconhecer que existe uma preocupação dos ministros com a justificativa do controle judicial e que esse está relacionado exclusivamente ao entendimento privado do relator, sigo ao próximo passo: sintetização dos argumentos possibilitadores ou frustrantes à suspensão dos atos administrativos de nomeação.

ii. Possibilidade de suspensão

Segundo o estudo realizado, o principal argumento utilizado para suspensão das nomeações foi desvio de finalidade, alusivo ao descumprimento dos princípios constitucionais da administração pública. Identificando as causas exatas para essa classificação, podemos encontrar a **(a)** concessão de foro a pessoa criminalmente implicada; e **(b)** interferência pelo Poder Executivo na Polícia Federal (ou, de forma mais abrangente, a instituições independentes do Governo) através de nomeação de pessoa

⁸² Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes - favoráveis ao controle; Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber - contrários ao controle;

considerada íntima (considerado, na situação emplacada, desvio de finalidade).

Durante a pesquisa nas Ações Populares (Reclamações no STF) outras situações passíveis de controle foram encontradas, como **(c)** condenação em temática similar ao cargo a ser exercido no Poder Público; e **(d)** declarações contrárias e ofensivas a políticas protetivas na qual será de responsabilidade do cargo ocupado proteger. Não foi realizada pesquisa exaustiva quanto a todas as ações populares referentes ao tema, apenas procurou demonstrar que há a possibilidade de outras motivações para suspensão em diferentes âmbitos do judiciário.

Em contrapartida, a suspensão não foi admitida por argumentos relativos ao mesmo tópico central (foro), mas com sentido contrário: **(a)** foro por prerrogativa de função, como mera alegação conjuntural; e **(b)** considerar pessoa criminalmente implicada⁸³ como não suscetível de nomeação descumpra o princípio da presunção de inocência.

A primeira percepção é que tanto a fundamentação permissiva à suspensão quanto a não permissiva partem, em determinado grau, das mesmas premissas, mas chegam a conclusões opostas. Existe uma harmonia em matérias argumentativas de ambos os lados, com resultados finais contraditórios. Em outras palavras, as decisões finais têm entendimentos diferentes quanto a possibilidade de suspensão, mas partem das mesmas enunciações.

Para melhor explicação destas enunciações, dividi o tema em dois subtópicos, para que a descoberta realizada no parágrafo anterior fique mais bem elucidada. Sendo assim, analiso em primeiro lugar a argumentação referente a *presunção de inocência de pessoa criminalmente implicada* e posteriormente, a argumentação que respalda *desvio de finalidade*.

⁸³ De acordo com o trazido nas decisões, o termo "criminalmente implicada" identifica pessoa que está sob investigação criminal posterior a denúncia e aceitação judicial, ou seja, encontra-se na posição de ré em ações penais.

Primeira divergência: princípio da presunção de inocência.

Os casos que envolviam a nomeação de réus em ações penais são o MS 34.070 (Caso Lula), o MS 34.609 (Caso Moreira Franco) e a PET 8.104 (Caso Ônix e Guedes); Gilmar Mendes deferiu a suspensão, Celso de Mello não deferiu a suspensão e Luiz Fux não reconhece sua possibilidade, mas a argumenta. Todos iniciaram em um cenário de decidir sobre nomeação de pessoa criminalmente implicada, porém cada um segue caminho divergente, ainda que olhando para a mesma premissa.

Para Gilmar Mendes, o fato da pessoa nomeada estar sob ação criminal não transitada em julgado torna-a inadequada a cargos que apresentam prerrogativa de foro, não utilizando o princípio da presunção de inocência. Em discordância, Celso de Mello e Luiz Fux entendem ser predominantes o princípio da presunção de inocência, não podendo ser o indivíduo punido por ato ainda não comprovado judicialmente.

Com isso, há uma divergência substancial: a nomeação de pessoa criminalmente implicada e sua possibilidade de ascender a cargo ministerial. Nesses casos, foi escolhido pelos ministros onde seria utilizado o princípio da presunção de inocência, demonstrando, novamente, a discricionariedade dos relatores.

Deve ser reconhecido que a argumentação referente a "pessoa criminalmente implicada" esta fortemente associada a desvio de finalidade, vez que seria o fato ensejador do mesmo. Com isso, segue complementação.

Segunda divergência: desvio de finalidade

O termo *desvio de finalidade* foi relacionado pelos ministros principalmente ao princípio da moralidade pública, legalidade e finalidade administrativa (Caso Lula, Moreira Franco e Ramagem). Sua utilização foi feita também em alta escala pelos impetrantes, que pretendiam sustar as nomeações baseando-se grande parte em sua utilização.

Para o Ministro Gilmar Mendes, desvio de finalidade pode ser encontrado na nomeação com intuito de fornecer foro por prerrogativa de função a pessoa criminalmente investigada. Para Celso de Mello, entretanto, esse

resultado não se confirma, não sendo a concessão de foro ensejador de desvio de finalidade. Para Alexandre de Moraes, em temática análoga, o desvio seria visto em nomeação com intuito de realizar supostas interferências pessoais na Polícia Federal (Instituição independente).

Em primeiro lugar, existe dentro de todos os votos, uma análise doutrinária intensa que encaminha ao entendimento de que desvio de finalidade seria sempre ensejador de nulidade do ato administrativo. Essa questão é pacificada nos 3 MS's lidos. Entretanto, a divergência é relacionada a aplicação do desvio de finalidade, seus fatos ensejadores e o rol de incidência do instituto.

Antes de seguir a divergência, cabe desmembrar o achado referente a nulidade geral por efeito ao desvio de finalidade. Como comentado, os três mandados de segurança afirmam a possibilidade de nulidade por desvio no ato, sendo relevante destacar o que foi entendido como desvio de finalidade antes de comentar sua aplicação discordante.

Para o Min. Gilmar Mendes e Celso de Mello, desvio de finalidade configura-se como a "prática o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência."⁸⁴, a "intenção deliberada, por parte do administrador público, de atingir objetivo vedado pela ordem jurídica ou divorciado do interesse público"⁸⁵. Em sentido similar, mas com diferente abordagem, o Min. Alexandre de Moraes, no Caso Ramagem, traz a ocorrência do desvio de finalidade como consequência da inobservância dos princípios constitucionais da administração pública.

Os três conceitos fixam um entendimento subjetivo, mas comum a desvio de finalidade. Saber o significado de desvio de finalidade para os ministros não altera o resultado da decisão, pois esse precisa ser observado

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.070, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 30 ago. 2020. p. 16

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5126193>>. Acesso em: 3 set. 2020. p. 13

em conjunto aos fatos e provas. Entretanto, exime do catálogo de discórdias mais um tópico .

Por outro lado, sua aplicação divergente ainda impera e impossibilita o mapeamento coletivo. O instituto, já carregado de alta subjetividade, foi manejado pelos Ministros de acordo com os fatos relatados, mas também com seus próprios entendimentos, o que não gerou uniformidade. Embora o desvio de finalidade seja ensejador de nulidade para todos os ministros, as situações fáticas que ensejam essa nulidade não são comuns.

O que pode ser visto foi uma análise aprofundada dos fatos alegados na inicial coincidentemente ao entendimento pessoal do ministro relator. Isso porque não há, seja na legislação ou na jurisprudência do Tribunal, um rol taxativo de situações que ensejam a suspensão da nomeação, ou ao menos diretrizes que direcionem essas decisões. Os únicos embasamentos utilizados são princípios constitucionais da administração pública, com sua alta carga de subjetividade e constante conflito a outros princípios, como a separação de poderes.

Dessa forma, ocorre a sobreposição dos fatos e, por consequência suas provas, ao que cada ministro confere a aplicação do princípios da administração pública e de desvio de finalidade. A partir daí, é a interpretação individual das provas e dos fatos de cada caso, pelo ministro relator, que determinará se houve ou não o desvio de finalidade capaz de ensejar a suspensão.

Por fim, o número de casos envolvendo controle de nomeações do executivo apresenta uma forte influência na caracterização da aplicabilidade do desvio de finalidade. Em outras palavras, quanto mais casos forem reputados desvio de finalidade pelo tribunal, maior será o rol taxativo de situações controláveis sob essa argumentação. O STF estaria criando, assim, através de suas decisões monocráticas, os motivos pelas quais as suspensões poderiam ocorrer, mas que só seriam válidas se o Ministro ou fosse o mesmo ou simpatizante daquela vertente.

Em síntese, vejo duas contradições centrais: (1) superveniência do princípio da presunção de inocência e a proibição de pessoa criminalmente implicada a posições com foro; e (2) aplicabilidade do desvio de finalidade.

Diante deste cenário, vale lembrar o monocratismo das decisões. Ao falar em situações onde existe alto poder interpretativo dos Ministros, o Plenário deveria servir como arena de resolução da controvérsia. Uma decisão conjunta, onde todos fossem convidados a se manifestar afastaria o estigma no monocratismo. Mas seria capaz de solucionar o dissenso?

Existem critérios que se definidos no Plenário do STF gerariam maior segurança por parte dos acusados e dos impetrantes, traçando critérios provenientes da decisão coletiva e não do monocratismo. Tem-se como exemplo a questão envolvendo pessoa criminalmente implicada na nomeação a cargos com foro por prerrogativa de função. O acórdão viabilizaria conhecer a posição do colegiado, seria capaz de influenciar suas próprias decisões e repercutir as instâncias locais, assim como introduziria um precedente às decisões futuras em ações populares.

O desafio aqui enfrentado é, em grande parte, a aplicação do desvio de finalidade. Sua subjetividade dificilmente recepcionará ainda mais critérios subjetivos, ao menos nos atos práticos, mas a falta de critérios continuaria a ser uma problemática constante. Ao final, poderá o STF, uma Corte Constitucional, criar seus parâmetros? Se sim como, se não, quem o fará?

Os dissensos entre Ministros parecem ser impasses reais, que demandam soluções reais, efetivas e seguras. O Plenário pode, a depender do tópico, ser um facilitador para restituição da harmonia decisória, porém também corre o risco de abrir uma discussão interminável e inconclusa de matéria fora da sua competência.

b) Reclamações (Rcl)

De forma similar ao realizado na sessão anterior, o presente tópico buscou comparar a os dois resultados obtidos nas Reclamações. Embora não tenha sido encontrada como Reclamação, a PET também foi utilizada aqui para efeitos de contraposição, devido a sua iniciativa de ação popular, que gerou ainda mais questionamentos.

As ações populares estudadas foram analisadas por terem chegado no STF através dos recursos cabíveis. Novamente, não foi a intenção do trabalho efetuar uma pesquisa exaustiva sobre ações populares sobre o tema, uma vez que outra metodologia deveria ser utilizada. Ainda assim, as decisões de outras instâncias não devem ser ignoradas, uma vez que são peças chave para o entendimento da trajetória percorrida.

Os casos observados são deveras semelhantes processualmente e em mérito. Durante todo o trajeto, passaram pelas mesmas instâncias e obtiveram os mesmos resultados em todas elas⁸⁶, além de apresentarem a mesma discussão (questionamento quanto a competência do nomeado). Entretanto, o STF desfaz as similaridades e concede resposta díspar.

A primeira ação (Caso Cristiane Brasil) reuniu contracautelar e mérito deferidos, firmando a competência do STF quando a decisão ensejadora da liminar discriminar fundamentação constitucional. Cassou, assim, decisão emanada pelo STJ e encaminhou os autos ao STF. Todavia, o recurso não chegou a ser apreciado devido a "perda superveniente do objeto", causado pela suspensão da nomeação feita pelo próprio Presidente à época, Michel Temer.

Em contrapartida, o Min. Dias Toffoli indeferiu a contracautelar e o mérito do Caso Sérgio Camargo por entender que a temática debatida na decisão originária, ou seja o objeto da Reclamação, é referente a caracterização dos elementos da ação popular no ato de nomeação. Com isso, sendo a referida lei infraconstitucional, permanece no STJ a competência de julgar o caso.

Através do acima colocado, percebo que ambas as decisões partem da mesma premissa quanto a competência do STF (objeto constitucional) e os modos de observá-la (fundamentação da decisão objeto da contracautela). Entretanto, chegam a conclusões díspares. Isso porque, embora ambas as

⁸⁶ Vara Federal - deferimento do pedido;
Tribunal Federal - manteve-se a decisão recorrida;
Superior Tribunal de Justiça - Deferimento do recurso, suspensão da decisão de 1º instância e prosseguimento da nomeação;

decisões invistam em argumentos constitucionais, o Min. Toffoli entendeu que esses foram reflexos a Constituição, sendo a argumentação principal infraconstitucional.

Além disso, vale destacar que as reclamações aqui analisadas apresentam não só enfoques argumentativos diferentes nas decisões, como decidem sobre cargos de nomeação distintos. Vejo essa descoberta como um indício (ainda em fase embrionária) da possível existência de decisões dispares a depender do tipo de cargo a ser controlado.

Em observação diversa, o Caso Ônix e Guedes (PET) nasceu também como ação popular, mas ainda em primeira instância, foi enviado ao STF por incompetência do primeiro juízo. Para tanto, foi alegada a criação de precedente a partir do Caso Cristiane Brasil reconhecendo a competência originária do STF para julgar ação popular questionadora de ato de nomeação de Ministro de Estado.

Todavia, como foi visto na análise individual, o Caso Cristiane Brasil não reconheceu competência originária do STF, somente reconheceu a incompetência recursal do STJ. Em verdade, a ministra afirma a competência do juízo de primeiro grau e utiliza-se de precedentes que afirmam não ter o STF competência originária em ação popular.

A questão nuclear da ação popular (validade ou não do ato de nomeação), ajuizada pelos reclamantes, não está posta na presente reclamação, **porque a sua tramitação tem previsão legal específica, não podendo haver a avocação do caso por este Supremo Tribunal (o que é inadmissível pelas normas vigentes) nem se podendo suprimir a competência dos órgãos judiciais para conhecer e decidir, na sequência própria e definida legalmente, cada caso submetido ao Poder Judiciário.**

Como sempre lembrado, não dispõe de competência judicial quem quer, mas quem pode nos termos legalmente estatuídos. Para cada caso submetido a julgamento, **há juízo específico antecipadamente definido pela Constituição e pela legislação. Não há como suprimir instâncias próprias do Poder Judiciário. Cada processo é submetido a julgamento na instância específica, não cabendo sequer aos órgãos superiores antecipar julgados ou atalhar os outros.**

É visível, portanto, não somente um individualismo quanto a forma de decidir as Reclamações, como também o rito processual que as ações

populares seguem. Para a Min. Carmém Lúcia, ação popular permanece sob a égide da primeira instância; o Min. Fux ignora/desconhece/não concorda com a ministra e afirma ser competência do STF julgar ação popular cujo pedido seja próprio de MS coletivo contra ato do Presidente da República. Toffoli, entretanto, não contesta caminho caminho perpassado até a chegada ao tribunal do Caso Sergio Camargo, mas indefere o pedido. Tem-se, assim, 3 decisões com resultados distintos não só em mérito como processualmente.

As discricionariedades exercidas e a falta de padronização processual ensejam consequências desde o momento que a ação é impetrada até o trânsito em julgado. Os juízes de primeira instância não conseguem procurar soluções no STF porque não há uma unidade, ficando a critério individual (i) reconhecer a competência do STF baseado em supostos precedentes⁸⁷, enviando a ação para julgamento originário no tribunal; ou (ii) julgar em primeira instância e desaber se a decisão será recorrida no STJ, no STF ou se será anulada e enviada diretamente ao Supremo.

c) Precedentes

Assim como ocorreu na análise conjunta, a busca pelo precedente foi realizada em 3 etapas, baseadas em mapeamento e comparação: (i) dos argumentos utilizados (controle jurisdicional e suspensão de nomeação); (ii) das decisões referenciadas; e (iii) das *rationes decidendi* formuladas.

Para isso, relembro a premissa utilizada para precedente, a partir do estudo de Dworkin, em Romance em Cadeia⁸⁸, e de Adriana Vojvodic.⁸⁹ Em síntese, precedente seria o grau de coerência da argumentação no tempo, assim como a ligação de continuidade das decisões, que não restringiriam o julgador, mas criaram uma relação de diálogo.

⁸⁷ De acordo com o juízo de primeira instância, somente.

⁸⁸ VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 021-044, jan. 2009. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitoqv/article/view/24371/23151>>. Acesso em: 27 Ago. 2020.

⁸⁹ VOJVODIC, Adriana de Moraes. **Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal**: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-27092012-094000. Acesso em: 2020-08-24.

O primeiro ponto é o alto grau de conexão entre o Caso Lula e Ramagem. As ações, embora relacionadas a cargos administrativos diversos (Ministério e Chefia da Polícia Federal) apresentam argumentação muito semelhante quanto ao controle judicial, assim como baseiam a suspensão em princípios similares (moralidade, legalidade, impessoalidade e interesse público). Ainda que pontualmente divergentes, a solução manteve-se coerente e padronizada.

Além disso, o Caso Ramagem surpreende ao utilizar o Caso Lula e o Caso Moreira Franco em sua argumentação quanto à admissibilidade de MS coletivo impetrado por partido político⁹⁰. Todavia, o Caso Moreira Franco não admitiu a possibilidade de MS coletivo a partidos políticos, ainda que tenha prosseguido com a análise da liminar. Assim sendo, entendo ter havido um erro na utilização do Caso Moreira Franco (MS 34.609), pois esse corrobora argumentação oposta.

Outro vínculo direto entre os casos estudados foi o já mencionado Caso Cristiane Brasil na decisão de primeira instância da ação popular Ônix e Guedes. A magistrada de primeiro grau compreendeu o caso como precedente firmado pelo STF relativo à sua suposta competência originária para julgar o processo. Há, portanto, a utilização de um precedente também de forma errônea pela magistrada, uma vez que a Ministra Cármen Lúcia, como visto anteriormente, decidiu pela incompetência recursal do STJ quando decisões anteriores apresentam fundamentos constitucionais. O erro, por sua vez, não foi corrigido quando enviado ao Supremo, que o aceitou justificadamente.

Por fim, a monocrática do Caso Moreira Franco menciona o Caso Lula e a divergência de posicionamento entre as duas decisões. A passagem é rápida, mas suficiente para demonstrar conhecimento da ação pelo Ministro Celso de Mello. Em razão dessa controvérsia de posicionamentos adotados (Gilmar Mendes reconhece legitimidade de partido político e Celso de Mello

⁹⁰ Além desse, houve correspondência na utilização do Recurso Extraordinário 196.184, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 27.10.2004, também para confirmar a possibilidade de partido político usar MS em defesa de interesses que não são peculiares a seus filiados.

não), o ministro opta por continuar com a análise da liminar, ainda que negando a legitimidade dos impetrantes.

Esse ocorrido é o mais próximo de um debate entre as decisões. Ainda que gerando resposta diversa da tomada anteriormente, o ministro se dispõe a argumentá-la não só no trecho específico, como no continuar da liminar. Ainda que a ilegitimidade de partidos políticos fosse suficiente para indeferir a ação, busca-se adentrar a justificativa contrária a concedida pelo Min. Gilmar Mendes.

Com exceção destas, não houve mais nenhuma relação direta entre as decisões. O Caso Lula chega a ser citado no caso Ônix e Guedes durante o relatório, mas o relator não despende tempo em voto para argumentá-lo.

Para além de referenciar, olhando para a fundamentação, ainda são poucas as intersecções. O Caso Ramagem e Lula, como mencionado anteriormente, são os únicos com uma visível linha condutora argumentativa, conciliativa e desenvolvedora do debate. As outras ações ainda aparecem isoladas.

As reclamações, ainda que com decisões divergentes entre si, partiram de premissas semelhantes que, até o momento, aparecem como majoritárias. Em ambos os casos houve a utilização da Rcl nº 10.435/MA-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 24/8/2015 como jurisprudência colaborativa do argumento referente à competência do STF julgar ações em que os fundamentos do objeto de contracautela foram constitucionais. Com isso, parte-se de um caminho traçado e objetivo para analisar as ações, mas que ainda sim obtiveram resultados divergentes.

Com decisões conflitantes em resultados e o reconhecimento de individualismo na tomada de decisão, parece precipitado falar em precedente em formação. A presença de pouco diálogo entre as liminares, assim como fundamentações discrepantes, corrobora o diagnóstico de ausência de formação da linha condutora esperada.

O próximo tópico auxiliará na análise inicial aqui realizada, uma vez que as *rationes* são utilizadas como forma de alcançar o caminho dos precedentes em formação. Nele será possível perceber a conexão entre o Caso Lula e

Ramagem, tanto em temática quanto em grau de subjetividade, e a indisponibilidade das outras *rationes*.

i. Rationes Decidendi

A *ratio decidendi* é uma das formas para identificar precedentes no Supremo Tribunal Federal e iniciar a formação de uma jurisprudência. Ainda que o tema tenha sido tratado em maior parte anteriormente, investigar as *rationes* será mais uma maneira de confirmar o diagnóstico projetado.

Para que as *rationes* sejam combinadas, deve ser revisto os graus de abstração de cada uma, dado que nem todas abrangem os mesmo segmentos. Além disso, assim como foi realizado na apreciação dos fundamentos, mostra-se indispensável dividir a observação das *rationes* por tipo de ação (Mandado de Segurança + Petições e Reclamações).

Caso	Ratio Decidendi
MS 34.070	"Configura-se como desvio de finalidade e/ou fraude a Constituição nomeação com intuito de fornecer foro privilegiado a pessoa criminalmente implicada."
MS 34.609	"A prerrogativa de foro, como mera alegação ou juízo conjuntural, não constitui elemento caracterizador de desvio de finalidade para nomeações a cargos ministeriais."
MS 37.097	"A inobservância aos princípios constitucionais que pautam a administração pública (CF, art. 37, caput) possibilitam o controle pelo STF e caracteriza-se como desvio de finalidade."
PET 8.104	"Exclui-se do âmbito de controle judicial a nomeação a cargos políticos de alta discricionariedade pela não incidência do art. 37, caput, além do ato desrespeitar o princípio da presunção de inocência de pessoa investigada."

Rcl 29.508	"Compete ao STF apreciar medida de contracautela em ações populares envolvendo nomeações para a alta administração quando o caso envolver matéria constitucional, ainda que também envolva interpretação infraconstitucional. "
RCL 39.254	"Ação Popular referente a suspensão de nomeação discricionária está relacionada a lei de ação popular e seus mandamentos, sendo competência do STJ julgar seus recursos"

Tabela 9: mapeamento das Rationes decidendi

Dentre os Mandados de Segurança e a Petição observadas, poucas agrupações podem ser consideradas, não pelo grau de abstração, mas pelo confronto de posicionamentos.

O MS 34.070, MS 37.097 e MS 34.609 apresentam *rationes* díspares quanto ao uso do desvio de finalidade, ainda que concordem quanto à nulidade do ato em caso de seu reconhecimento. Os dois primeiros (MS 34.070 e MS 37.097) trazem expressamente elementos do desvio de finalidade que seriam chave para a decisão, sendo elas a prerrogativa de foro e os princípios constitucionais. Sendo assim, seria possível unificá-los:

"Fornecer foro a pessoa investigada em ação penal e inobservar princípios constitucionais da administração pública configura-se desvio de finalidade capaz de suspender nomeação por força judicial".

Em contrapartida, o MS 34.609 e a PET 8.104, desafiam essa premissa com seus entendimentos de (i) foro por prerrogativa de função não gera desvio de finalidade, (ii) pessoa investigada é respaldada pelo princípio da presunção de inocência até o momento do trânsito em julgado; e (iii) cargo político não pode ser controlado pelo judiciário.

Como pode ser visto, seria impossível reunir estas preposições em uma única afirmação. Isso porque os entendimentos referentes ao controle judicial e desvio de finalidade são opostos entre si. A vista disso, quanto aos MS's e Pet, é improvável que haja a unificação destas decisões em precedentes conclusivos.

Nas Reclamações, o mesmo ideal pode ser apreciado. As *rationes* extraídas da Rcl 29.508 e 39.254 atingiram objetivos diferentes; enquanto a primeira observa a matéria geral utilizada na decisão, o segundo altera o foco principal para a lei de ação popular e considera reflexiva a incidência constitucional. O resultado, como comentado, foi claramente divergente, novamente impossibilitando a unificação.

Em suma, assim como foi demonstrado nos subtópicos anteriores, o ideal em se buscar a *ratio* das decisões e compará-las era averiguar se haveria, no interior da fundamentação, elementos que guiasse a um precedente, ainda que em seu primórdio. Os resultados encontrados por essa via, entretanto, não divergiram daqueles realizados por meio de conceitos teóricos de Dworkin e Vojvodic, demonstrando novamente as disparidades das decisões.

5. Conclusão

Com as colocações aqui realizadas, passo a responder as perguntas iniciadoras do debate e, a partir delas, projetar as turbulências e as soluções esperadas.

a) As hipóteses foram confirmadas?

O principal objetivo da pesquisa realizada foi entender o lugar que o STF ocupa dentro do debate relacionado a nomeação discricionárias a Alta Administração Federal e como este se porta quando convidado a se pronunciar. Para isso, perguntas foram estipuladas como guia aos estudos, assim como possíveis hipóteses a serem analisadas.

O mapeamento inicial das discussões revelou que o debate sobre controle de nomeações do Executivo chegou ao STF de três formas distintas (i) por mandados de segurança; (ii) petição encaminhada de primeira instância, inicialmente entendida em ação popular; e (iii) reclamações em ações populares ajuizadas em primeira instância. Quando convidado a decidir em mandados de segurança e petição, o STF realiza dois juízos: (1) admissibilidade do controle; e (2) hipótese de suspensão.

A hipótese principal afirma ter o STF auto reconhecido sua legitimidade para controlar os atos de nomeação discricionários, sem o ônus argumentativo de justificá-la, ao passo que utilizava, no mérito, análises baseadas no entendimento individual dos Ministros. Foi abarcado, assim, de forma única a admissibilidade do controle e a possibilidade de suspensão, ainda que essas foram analisadas separadamente durante todo o trabalho. Desse modo, requer seja dividida sua investigação, seguindo os moldes a pesquisa.

A primeira parte da hipótese - juízo de admissibilidade do controle pelo STF - não se confirmou durante a pesquisa. Isso porque (1) o controle não é auto reconhecido, havendo contradições quanto a sua viabilidade⁹¹; e (2) existe o ônus argumentativo de argumentar o controle jurisdicional, ainda que esse muitas vezes se misture com o mérito cautelar. Em contrapartida, o segundo momento -possibilidade de controle - pode ser confirmado. As resposta dos Ministros nas decisões, como constatado anteriormente, são individualizadas e discricionárias.

Além da principal, outras 3 hipóteses secundárias foram idealizadas com intuito de responder as perguntas orientadoras. De forma similar o feito nos parágrafos anteriores, dividirei a análise, quando necessária, na temática investigada (controle e suspensão).

Ainda que os casos tenham sido fundamentados de forma individual pelos ministros, a argumentação utilizada foi objeto de questionamentos iniciais. Em casos positivos a suspensão de nomeações, assim como foi levantado, o argumento predominante referia-se ao descumprimento dos princípios constitucionais das administração pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988), resultante em desvio de finalidade.

Refutando a hipótese, porém, a não suspensão de nomeação não estava relacionada a provas insuficientes, mas sim a (i) alegações não qualificadores

⁹¹ A PET é o caso desta divergência, corroborada com os votos do Min. Ricardo Lewandowski e Min. Rosa Weber em sede de Embargos no Caso Lula.

de desvio de finalidade; (ii) inadmissibilidade do controle; e (iii) descumprimento ao princípio da presunção de inocência.

A hipótese que se apoiava na utilização de julgados anteriores como fundamento dos casos pode ser confirmada. Conforme exposto, raras foram as ações que apresentaram continuidade no julgamento e conexão condutora ao debate. Na maioria dos casos, houve discrepância entre as decisões, conduzindo ao isolamento das ações e não gerando efeitos conectivos uma nas outras.

A grande divergência encontrada nas *rationes* não foi o grau de abstração distinta, mas sim a discrepância entre elas. Duas *rationes* criadas puderam ser unificadas, sendo essa positiva ao controle jurisdicional e a suspensão, elencando duas possíveis situações a sua realização. As outras, entretanto, seja o MS (Caso Moreira Franco), a PET ou as Rcl's, em suas particularidades processuais, não puderam ser unificadas. Foram, assim, apresentadas de forma autônoma.

b) Percepções acerca do futuro do tema

O caminho a ser seguido pelo STF parece ser longo quanto ao tema de suspensão de nomeações, entretanto o resultado atual não parece positivo ao Governo Federal, que sofreu e pode vir a sofrer novas intervenções pelo Tribunal.

O individualismo das decisões e o poder de escolhas substantivas capaz de alterar a realidade política vem dominando os palcos da Corte Constitucional Brasileira, como já afirmava Diego Werneck Arguelhes e

Leandro Molhano Ribeiro no texto *Ministocracia*⁹². Os casos ora estudados representam mais um sinal dessa discricionariedade ilimitada.⁹³

O que pode ser compreendido através do que foi trazido ao longo do texto é não só uma grande insegurança jurídica (pois a depender do Min. Relator, o julgamento altera-se drasticamente) como também institucional e política.

Embora o foco da pesquisa fosse compreender a visão do STF quanto ao tema aqui retratado, o trabalho observou somente o posicionamento dos Ministros do Supremo. Ainda que essa colocação perpassasse limites sutis, ou seja, até qual ponto o individualismo é considerado posição institucional, suas consequências não o são.

A fragmentação entre decisões, estas com alta carga de poderio político, enfraquecem e afrontam a credibilidade da instituição, tornando-a ainda mais suscetível a ataques antidemocráticos, como visto no início do trabalho. A Corte não pode ser acanhada durante a tomada de decisões, assim como não deve omitir-se destes julgamentos, porém deve blindar-se de críticas destrutivas. Repensar seu processo decisório e, possivelmente, abdicar de determinados mecanismos internos individuais⁹⁴ em pró da coletividade, talvez seja a melhor possibilidade em tempos de caos.

⁹² 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, Apr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Nov. 2020. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.

⁹³ "Em vários momentos críticos, o poder judicial foi exercido individualmente por ministros do STF, sem participação relevante do plenário da instituição ou até mesmo contra ele. (...) Tecnicamente, como liminares monocráticas, essas e outras decisões individuais do período seriam precárias, excepcionais e dependentes de confirmação do plenário em um futuro próximo. Na prática, porém, ou o plenário sequer chegou a se manifestar sobre essas e outras liminares monocráticas de grande magnitude política ou, quando o fez, a decisão individual já havia alterado decisivamente o status quo. A crise política deixou evidente que os ministros têm grandes recursos para evitar, emparedar ou mesmo ignorar o plenário (Falcão; Arguelhes, 2017). Em vários momentos importantes, a política nacional foi, em boa medida, moldada por ações judiciais estritamente individuais, que não chegaram a passar (ou não passaram em tempo hábil) pelo Supremo como instituição colegiada." *ibid.* p. 14

⁹⁴ Tem-se como exemplo o trazido pelo texto acima mencionado ("*Ministocracia*"), como a concentração de poder em liminares, sem decisão definitiva do mérito ou o envio a referendo do Plenário ou das Turmas.

Olhar para o Plenário em meio a crises política e institucionais e encontrar decisões colegiadas inevitavelmente aumenta não só a confiabilidade no Tribunal como também assegura a tomada de decisões em âmbito jurídico (impetração das ações) e político (ato de nomeação). Em consequência a isso, ainda que estas não existam, torna crucial conceber as possibilidades que estão por vir em âmbito de Plenário.

Caso o Plenário - ou até mesmo as Turmas- escolham decidir sobre o tema⁹⁵, inevitavelmente dois pontos deverão ser abordados: (1) o controle judicial de atos discricionários da administração; e (2) os critérios, princípios, normativas que podem ser aplicadas ao controle.

O que pode ser afirmado até o momento é que o STF aparenta estar dividido quanto à admissibilidade do controle judicial. 5 Ministros (Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes a favor do controle e Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Luiz Fux contrários) já se pronunciaram sobre o tema⁹⁶, de forma abrangente ou mais breve, o que mostra que desde o início o julgamento possivelmente será adverso.

Já as circunstâncias nas quais o controle é possível geram maiores possibilidades de respostas e projeções, ainda que só discutível caso o controle fosse positivo. Isso porque, ao permitir que o controle seja vinculado, será necessária demonstrar as possibilidades para tanto, seja através de princípios (gerando alta subjetividade e pouca clareza), seja taxando as situações aplicáveis (no percurso de impetração das ações). Ambas as possibilidades mantêm várias das inseguranças já descritas, além de representarem um aumento considerável do poderio do STF, garantindo a

⁹⁵ Ainda que o Judiciário não possa se abster de julgar nenhum caso, alguns mecanismos internos possibilitam que haja uma dilação do prazo ou até mesmo da inoportunidade de votação pelo Plenário ou Turmas, como foi o caso aqui tratado. Os Ministros não estão obrigados a liberar a análise das Liminares ou PET à análise do colegiado, porém pelo peso político institucional que essas carregam, seu feito é encorajado. Dessa forma, a não liberação das ações (pelo Ministro Relator), assim como a possível não colocação em pauta (poder de agenda do Ministro Presidente do Plenário ou da Turma) , são mecanismos provenientes de escolhas.

⁹⁶ Esses posicionamentos foram coletados ao longo de trabalho realizado no ano de 2020, não podendo ser esperado o mesmo quando/se esse tópico vier a aparecer no Plenário ou nas Turmas. Isso porque, não raramente, os ministros reveem seus entendimentos.

esse criar, através de sua própria interpretação, novas possibilidades ao controle judicial.

O principal objetivo da pesquisa, como mencionado, foi proporcionar um entendimento unificado do tema no STF, assim como compreender os caminhos a serem traçados no futuro. O estudo empírico auxilia na respostas desses objetivos, assim como sustenta respostas dos casos no mundo real.

Respondo à pergunta de pesquisa da seguinte forma: o controle é casuístico, a depender de como o relator compreende os poderes institucionais do STF e se o caso trazido à sua apreciação colidiu com sua visão quanto a esse poder. Esses dois quesitos muitas vezes podem se confundir, mas estão presentes.

O mérito não desenvolve possibilidades concretas (no caso das ações iniciadas no STF) ou geram possibilidades extremamente divergentes (nas Reclamações). As ações, ao final, não geram efeitos em cadeia, as *rationes* substancialmente divergem e a harmonização entre as decisões parece distante. Vejo, assim, o desempenho de um papel quebra-cabeça do controle de constitucionalidade até que se possa alcançar o Plenário.

Quantitativamente, poucas foram as decisões analisadas (6), com poucas páginas de fundamentação e que inicialmente (segundo as hipóteses apresentadas) guiavam para algumas conclusões precipitadas e - agora reconhecidas - incorretas. Entretanto, o resultados demonstrados, de nenhuma maneira, representam insignificância; muito pelo contrário. Ainda que se tratando de liminares monocráticas, a alteração do *status quo* não deve ser rejeitada.

Ao se afirmar que há um dissenso entre os Ministros do STF referente ao ato de controle jurisdicional e suspensão de ato administrativo discricionário, modela-se não somente a figura institucional do Tribunal hoje e do porvir, como também toda interação entre Poderes. Seria o STF mais

um agente a ser superado⁹⁷ nos atos de nomeações discricionárias realizadas pelo Executivo Federal?

6. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Eloísa Machado de. Supremo abandona letargia e passa a controlar atos do governo Bolsonaro. Folha de S. Paulo, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/supremo-abandona-letargia-e-passa-a-controlar-atos-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2020.

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, Apr. 2018 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso. access on 15 nov. 2020. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.

ARRUDA, Ana Luiza Gajardoni de Mattos. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Judicial de Emendas Constitucionais. . Acesso em: 24/11/2020. Disponível em <http://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-controle-judicial-de-emendas-constitucionais/>.

BRASIL. 14ª Vara Cível Federal de São Paulo. Ação Popular 5031575-22.2018.4.03.6100. Juíza: ANA LUCIA PETRI BETTO. São Paulo, SP. 19 dez. 2019. Disponível em: <

⁹⁷ O termo "agente a ser superado" foi retirado da Monografia apresentada por Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda a Escola de Formação Pública da *sbdp* em 2018, onde buscava saber se o STF, deveria ser "derrotado, pelos interessados, na tentativa de validar emendas constitucionais." No presente caso, entretanto, o foco seria observar, num futuro, se o STF deve ser "derrotado" a fim de prevalecer a vontade do presidente eleito ou se o STF será um crivo a esta. ARRUDA, Ana Luiza Gajardoni de Mattos. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Judicial de Emendas Constitucionais. Acesso em: 01/10/2020. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunalfederal-e-o-controle-judicial-de-emendas-constitucionais/>. p.

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1812191751520390000012380017> >. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. 18º Vara Federal do Ceará. Ação Popular nº 0802019-41.2019.4.05.8103. Juiz: Emanuel José Matias Guerra. Sobral, CE. 04 dez. 2019. Disponível em: <<https://pje.ifce.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcessoTrf=18535237be48004fc90628b9f028e99c>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. CÓDIGO DE CONDUITA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL de 21 de agosto de 2000. Dispõe sobre o compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, para proporcionar elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 25 agosto 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 25 agosto 2020.

BRASIL. Quarta Vara Federal de Niterói/RJ. Ação Popular Nº 001786-77.2018.4.02.5102. Juiz: Leonardo da Costa Couceiro. Niterói, RJ, 08 jan. 2018. Disponível em:

<<https://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 10 set. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e Sentença 2.340. Ministro: HUMBERTO MARTINS. Brasília, DF, 20 jan. 2018. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=SLS+2340&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 10 set. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e Sentença 2.650. Ministro: JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Brasília, DF, 11 fev. 2020. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 24 nov. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4831. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 28 abr. 2029. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899439>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.070. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 mar. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5126193>>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37.097. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899275>>. Acesso em: 30 ago. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 8.104. Relator: Ministro Luiz Fux. São Paulo, SP, 11 mar. 2019. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5649142>>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 29.508. Relatora: Ministra Carmém Lúcia. Brasília, DF, 21 jan. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341589>>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 39.254. Ministro: Dias Toffoli. Ceará, CE. 14 fev. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5325931>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRÍGIDO, Caroline. Posse de Lula é suspensa após decisão judicial. O Globo, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/posse-de-lula-suspensa-apos-decisao-judicial-18897727>. Acesso em: 27 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed, Versão Digital. São Paulo: Forense, 2019

FALCÃO, MÁRCIO. Gilmar Mendes suspende posse de Lula e deixa investigação com Moro. Folha de S. Paulo, 18 mar. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1751759-stf-suspende-posse-de-lula-e-deixa-investigacao-com-moro.shtml>. Acesso em: 27 out. 2020.

GUGLIANO, MÔNICA. VOU INTERVIR!: O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo. Piauí, n. 167, ago. 2020. Questões da ultradireita. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

JORNAL NACIONAL; G1. Moro exhibe troca de mensagens em que Bolsonaro cobra mudança no comando da PF. G1, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-exibe-troca-de-mensagens-em-que-bolsonaro-cobra-mudanca-no-comando-da-pf.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MEDAUAR , Odete. *Controle da Administração Pública*. 3º . ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002.

MERCIER, DANIELA. Bolsonaro endossa ato pró-intervenção militar e provoca reação de Maia, STF e governadores. *El País*, São Paulo, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca-reacao-de-maia-stf-e-governadores.html>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Operação Lava Jato. **MPF**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 6 out. 2020.

OLIVEIRA, Mariana. BRÍGIDO,G1, 18 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-de-lula-como-ministro-da-casa-civil.html>. Acesso em: 27 out. 2020.

PERLINGEIRO, Ricardo. *A justiça administrativa brasileira comparada*, In: *Revista CEJ*, ano XVI, n.67, maio-ago.,2012,p.10 *apud* MEDAUAR, 2014.

ROUTERS. Greenfield acusa ex-presidentes de Previ, Funcef e Petros de gestão temerária. *Folha de S. Paulo* , Brasília, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/greenfield-acusa-ex-presidentes-de-previ-funcef-e-petros-de-gestao-temeraria.shtml>. Acesso em: 6 out. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Suspensa decisão que impedia posse de Cristiane Brasil no Ministério do Trabalho. **Decisão**, 20 jan. 2018. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-01-20_12-01_Suspensa-decisao-que-impedia-posse-de-Cristiane-Brasil-no-Ministerio-do-Trabalho.aspx. Acesso em: 22 set. 2020.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 021-044, jan. 2009. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24371/23151>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

VOJVODIC, Adriana de Moraes. **Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal**: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-27092012-094000. Acesso em: 2020-08-24.

7. Anexos

Tabelamento dos casos coletados através da chave de pesquisa no *website* do STF, assim como tabelas correspondentes: <https://drive.google.com/file/d/1GscTwfx1FfFovbMWmbD5tmRAYwu1qv7B/view?usp=sharing>

Tabela sintetizada dos fundamentos utilizados em cada caso e suas respectivas *rationes*:

Caso	Fund. Controle	Fund. Suspensão	Ratio
MS 34.070	1. Presidente como mandatário do povo, devendo seguir princípios constitucionais (art.37, <i>caput</i>)	1. Desvio de finalidade com intenção de fraudar; 2. Nulidade a concepção de foro a pessoa criminalmente implicada.	“Configura-se como claro desvio de finalidade e/ou fraude a Constituição nomeação com intuito de fornecer foro privilegiado a pessoa criminalmente implicada.”

Caso	Fund. Controle	Fund. Suspensão	Ratio
MS 34.609	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Provas de "meras ligações ou juízos conjunturais" 2. Princípio da legitimidade e legalidade do ato público; 3. Foro: não é imunidade e não se presume de nomeação. 	"A prerrogativa de foro, como mera alegação ou juízo conjuntural, não constitui elemento caracterizador de desvio de finalidade para nomeações a cargos ministeriais."
MS 37.097	<ol style="list-style-type: none"> 1. República não se admite poderes absolutos ilimitados 2. Constitucionalização o dos princípios da Adm. Púb. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inobservância dos princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público. 2. fatos notórios confirmados pelo P.R e vinculados na mídia que configuram desvio de finalidade; 	"A inobservância aos princípios constitucionais que pautam a administração pública (CF, art. 37, caput) possibilitam o controle pelo STF e caracteriza-se como desvio de finalidade."
PET 8.104	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impossibilidade de controle de nomeações a cargos políticos; 2. Súmula 13; 3. Não há previsão legal expressa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. descumprimento do princípio da presunção de inocência da pessoa investigada criminalmente; 	"Exclui-se do âmbito de controle judicial a nomeação a cargos políticos de alta discricionariedade pela não incidência do art. 37, caput, além do ato desrespeitar o princípio da presunção de inocência de pessoa investigada."
Rcl 29.508	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta da decisão expedida pelo STJ; 2. Remarcação da nomeação já para o próximo dia útil; 3. Apenas uso de matéria constitucional nas decisões anteriores; 	"Compete ao STF apreciar medida de contracautela em ações populares envolvendo nomeações para a alta administração quando o caso envolver matéria constitucional, ainda que também envolva interpretação infraconstitucional. "
RCL 39.254	—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Refere-se ao Decreto nomeador e lei de ação popular; 	"Ação Popular referente a suspensão de nomeação discricionária está relacionada a lei de ação popular e seus mandamentos, sendo competência do STJ julgar seus recursos"

