

O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO TARDIO E AS DECISÕES MONOCRÁTICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

LATE BRAZILIAN CONSTITUTIONALISM AND THE MONOCRATIC DECISIONS OF THE FEDERAL SUPREME COURT

Carlos Almir Mendes Balata Júnior¹

Sérgio Murilo de Brito Souza²

Evelyn Negrão de Santana Silveira³

RESUMO

O presente artigo busca analisar a monocratização das decisões cautelares em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com a conseqüente usurpação de competências do Plenário da Suprema Corte, como traço do constitucionalismo brasileiro tardio. Para tanto foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, com ampla revisão bibliográfica em livros e revistas especializadas sobre o tema, partindo do seguinte problema: em que proporção a concessão de medidas cautelares monocráticas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) viola a constituição, caracterizando o constitucionalismo brasileiro tardio? A pesquisa chegou à conclusão de que tal prática é flagrantemente inconstitucional, demonstrando a baixa cultura constitucional da sociedade nacional e o constitucionalismo brasileiro tardio.

Palavras-chave: Constitucionalismo brasileiro tardio, medidas cautelares, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the monocratization of precautionary decisions in Direct Unconstitutionality Actions, with the consequent usurpation of powers of the Plenary of the Supreme Court, as a feature of late Brazilian constitutionalism. To this end, a qualitative research was carried out, with an extensive bibliographical review in books and specialized magazines on the subject, starting from the following problem: to what extent the granting of monocratic precautionary measures in the context of a Direct Action of Unconstitutionality, by the ministers of the Supreme Court Federal Constitution (STF) violates the constitution, characterizing late brazilian constitutionalism? The research came to the conclusion that this practice is blatantly unconstitutional, demonstrating the low constitutional culture of national society and late brazilian constitutionalism.

Keywords: Late brazilian constitutionalism, precautionary measures. Direct Unconstitutionality Action, Federal Court of Justice.

¹ Bacharel em Direito e em Ciências Militares, Mestre em Ciências Militares e Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Unifacs. E-mail: carlosbalata.direito@gmail.com

² Bacharel em Direito e Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Unifacs. E-mail: smb1@hotmail.com

³ Bacharela em Enfermagem, especialista em Gestão Empresarial e Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Unifacs. E-mail: evelyn_negrao@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Ao perpassar dos séculos, diferentes regimes de governo foram utilizados para que governantes gerissem governados, entre eles: o autoritarismo, o totalitarismo e a democracia. Este último tem como supedâneo uma Constituição, lei fundamental do Estado, caracterizada por um conjunto de normas essenciais acerca da organização constitutiva estatal.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, conforme estabelece o caput do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o que garante, ao menos em tese, o exercício da cidadania, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

A ressalva sobre o efetivo exercício desses direitos se dá por conta da cultura constitucional. A cultura constitucional de um povo se caracteriza pela apropriação dos valores da constituição que regem a vida de determinada sociedade. De forma mais simples, a cultura constitucional em um Estado é medida pelo comportamento social que busca respeitar, aplicar e difundir a constituição.

Manoel Jorge e Silva Neto (2016, p. 19) conceitua cultura constitucional como os comportamentos e condutas, públicas ou privadas, tendentes a: (i) preservar a vontade da constituição; (ii) efetivar, no plano máximo possível, os princípios e normas constitucionais; e (iii) disseminar o conhecimento a respeito do texto constitucional.

Em que pese os grandes avanços sociais e garantias inaugurados pela CRFB/88, o Brasil é um país de constitucionalismo tardio, marcado pela ausência de cultura constitucional, o que leva à baixa efetividade das suas normas.

O próprio órgão responsável pela guarda da Constituição brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), conforme dispõe o caput do art. 102 da Lei Maior, pratica condutas, em tese, inconstitucionais. Ao que tudo indica, é defesa a concessão de medidas cautelares, monocraticamente, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) aos ministros relatores da Suprema Corte.

Nesse sentido, este artigo parte do seguinte problema: em que proporção a concessão de medidas cautelares monocráticas em sede de ADI, pelos ministros

relatores do STF, viola a constituição, caracterizando o constitucionalismo brasileiro tardio?

Para solucionar tal indagação, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, qualitativa partindo da hipótese de que a concessão de medidas cautelares monocráticas em sede de ADI, pelos ministros relatores do STF, não tem respaldo constitucional, o que exprime o constitucionalismo brasileiro tardio.

O trabalho busca analisar a monocratização das decisões cautelares em ADI pelos ministros relatores, com a consequente usurpação de competências do Plenário da Suprema Corte, como traço do constitucionalismo brasileiro tardio.

A importância deste estudo reside no fato de que a concessão de medida cautelar monocrática em sede de ADI dá prerrogativa a um único ministro de suspender a aplicação de lei que passou por todo o procedimento legislativo, o que afeta a separação dos Poderes Constitucionais e o próprio processo democrático.

1 O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO TARDIO

Os movimentos constitucionais ou, simplesmente, constitucionalismo têm sua origem, ainda rudimentar, na antiguidade Clássica. Canotilho (2003, p. 53), de forma simplificada, divide o constitucionalismo em antigo e moderno, conceituando a sua face recente como movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona, nos planos político, filosófico e jurídico, os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo a invenção de uma forma de ordenação e fundamentação do poder político.

Em outras palavras, o constitucionalismo é um movimento histórico que pretende limitar o poder do Estado, garantindo os direitos fundamentais.

Apesar da maioria dos Estados, atualmente, serem regidos por uma Constituição, a sua efetividade depende da cultura constitucional do povo. O Brasil apresenta uma debilitada cultura constitucional, em virtude do fenômeno de constitucionalismo tardio.

Diferentemente do que o vocábulo pode sugerir, o constitucionalismo tardio não se relaciona, necessariamente, com a existência recente de normas constitucionais

no Estado Brasileiro. Em que pese o fato do Brasil encontrar-se sob o manto constitucional apenas a partir de 1824, tal situação não é decisiva para o constitucionalismo tardio no Brasil, pois não se trata de uma questão temporal, mas de uma situação consciencial. Silva Neto (2016, p. 19) esclarece:

Realmente, o fato de a primeira Constituição do Brasil ter sido outorgada em 1824 não é circunstância determinante do constitucionalismo tardio, mais ainda quando se constata que nações tão jovens quanto a brasileira adotaram formalmente suas constituições no mesmo período, como é o caso dos Estados Unidos da América com a Constituição de Filadélfia de 1787, sem que a circunstância tenha operado efeitos negativos no modo como a sociedade e as instituições ianques interpretam a sua Constituição.

Nesse sentido, Silva Neto (Ibid., p. 19) conceitua constitucionalismo tardio de forma precisa:

Constitucionalismo tardio é o fenômeno decorrente de causas históricas, políticas e jurídicas, entre outras da ausência de cultura constitucional nos Estados pós-modernos que são organizados formalmente por meio de uma constituição, o que conduz à ineficácia social dos textos constitucionais.

Como se pode notar, o constitucionalismo tardio é um óbice à força normativa da Constituição.

Entre as causas do constitucionalismo brasileiro tardio está o modelo de colonização; a falta de sensação de pertencimento dos colonizados brasileiros em relação à sociedade da época, o que gerou o sentimento de repúdio às normas vigentes; o legado de corrupção que conduz à sobreposição dos interesses particulares sobre os interesses públicos; a baixa cultura democrática brasileira, que gera o descrédito das instituições; entre outras.

Já dentre as consequências do constitucionalismo brasileiro tardio destacam-se o desrespeito aos direitos fundamentais e à democracia, além da baixa densidade normativa da constituição, que é violada até pela Suprema Corte.

2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro com vasta competência fixada pelo art. 102 da CRFB/88. Em resumo, compete à Suprema Corte processar e julgar: (i) ações que tratam de controle de constitucionalidade de leis federais e estaduais; (ii) infrações penais comuns e crimes de responsabilidades de autoridades com foro especial por prerrogativa de função,

assim como *habeas corpus* impetrados por eles; (iii) litígios entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, Estados, Distrito Federal ou Território; (iv) conflitos entre entes federados, com exceção dos Municípios; (v) extradição solicitada por Estado estrangeiro, entre outras prerrogativas (Brasil, 2024).

As atribuições citadas se referem à competência originária, quando apenas o STF pode deliberar sobre a matéria. Ademais, existe a competência recursal, quando a Suprema Corte funciona como tribunal apto a julgar recursos, sejam eles ordinários ou extraordinários.

Considerando que a Constituição brasileira é analítica (cujo texto extrapola as os temas materialmente constitucionais) e que o STF, além da competência originária de guarda da constituição, atua como Tribunal Recursal, a quantidade de ações a serem julgadas pela Suprema Corte é elevadíssima, o que dificulta o trabalho de defesa da norma constitucional.

Nesse sentido, é importante esclarecer que o controle de constitucionalidade no Brasil se dá por duas vias: a difusa e a concentrada.

O controle constitucional no modelo difuso, inspirado no padrão americano, é realizado por qualquer órgão do Judiciário, em qualquer instância, sob qualquer lide, mas sempre de forma secundária, ou seja, a avaliação da constitucionalidade não é o objeto principal da demanda (Teodoro, 2023, p. 5).

Já pelo caminho concentrado, predominante na Europa e idealizado por Hans Kelsen, o controle de constitucionalidade fica restrito a um órgão, ou a um número limitado de órgãos, que possuem a única finalidade de realizar esta ponderação (Ibid., 2023, p. 5).

O processamento e o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade caracterizam um dos exemplos da via concentrada de controle de constitucionalidade exercida pelo STF, conforme previsão do art. 102, I, "a", da CRFB/88.

Conforme o citado artigo, o controle de constitucionalidade em sede de ADI deve ser realizado pelo STF, julgando a matéria em plenário, uma vez que um tribunal é constituído por um conjunto de julgadores. Contudo, a questão ganha complexidade quando se trata de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3 MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O número de decisões cautelares monocráticas proferidas pelos ministros relatores em sede de ADI aumentou, significativamente, na última década (Maria Cosati, 2022, p. 168).

Isso significa que os ministros relatores estão decidindo, ao menos em cognição sumária, isoladamente sobre ações do controle abstrato, especialmente em sede de ADI.

Pela leitura do art. 102, I, “p”, do texto constitucional, compete ao STF processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ADI. Ademais, o art. 97, da CRFB/88 estabelece que, somente por maioria absoluta dos membros, os tribunais poderão declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (Brasil, 1988). Em que pese a previsão constitucional, muitos dos pedidos cautelares não estão sendo julgados pelo Plenário da Suprema Corte, mas sim pelos ministros relatores monocraticamente.

A agência de jornalismo investigativo “Pública” questionou o STF acerca do amparo normativo para as decisões cautelares monocráticas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Em nota, a Suprema Corte esclareceu:

Informamos que, ao concederem liminar monocraticamente em ADI, os ministros do STF utilizam como fundamento legal o artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.868/1999 (Lei das ADIs), combinado com o artigo 21, inciso V, do Regimento Interno do STF. O primeiro dispositivo diz que ‘em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado’. Já a regra do regimento prevê a atribuição do relator para determinar, em caso de urgência, as medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, *ad referendum* (a ser referendada) do Plenário ou da Turma. Por isso, as liminares em ADIs devem ser submetidas a posterior referendo do Plenário (Belisário, 2018).

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade são, de fato, regidas pela Lei 9.868/99. Contudo, nos art. 22 e 23 do texto legal, fica patente que apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

Ademais, o caput do art. 10 do diploma legal, evidencia que a medida cautelar deverá ser deferida pelo Plenário. A exceção se dá no período do recesso (incluindo

férias), quando o pedido cautelar poderá ser decidido, monocraticamente, pelo ministro presidente, devendo ser submetido à apreciação do Plenário, conforme estabelece o art. 13, VIII, e art. 21, IV do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF).

O próprio RISTF estabelece o julgamento de medida cautelar pelo Plenário, quando traz a as previsões do art. 5º, VII e X; do art. 170, § 1º e 3º, além do art. 173.

O amparo legal utilizado pelo Supremo Tribunal para conceder cautelares, monocraticamente em ADI, merece transcrição para melhor elucidação. O art. 10, §3º da Lei 9.868/99 prevê o seguinte:

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

[...]

§ 3º Em caso de excepcional urgência, **o Tribunal** poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado (grifo nosso).

Ora, a norma traz a possibilidade do Tribunal, portanto o Plenário, deferir a medida cautelar sem audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela lei ou ato normativo impugnado. Além disso, o caput é explícito quanto à necessidade da maioria absoluta dos membros para a concessão de medida cautelar, com exceção do período do recesso. Dessa forma, não se visualiza, no amparo trazido pelo STF, possibilidade de decisões monocráticas dos relatores em sede de ADI.

À época da justificativa do STF trazida pela Pública, em 2018, o art. 21, IV e V, do RISTF traziam a seguinte redação:

Art. 21. São atribuições do Relator:

[...]

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

v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, **ad referendum do Plenário** ou da Turma (grifo nosso).

Da leitura combinada dos dois incisos colacionados, pode-se perceber que as medidas cautelares podiam ser decididas, monocraticamente pelo relator, em caso de urgência. Ocorre que a previsão tinha caráter geral, não tratava especificamente do controle concentrado.

Atualmente, com a nova redação proporcionada pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022, o texto do regimento interno expressa o seguinte:

Art. 21. São atribuições do Relator:

[...]

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

V – **determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário** ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual;(grifo nosso).

Em que pese a inovação textual trazida pela Emenda Regimental, nada mudou em relação às decisões monocráticas no âmbito das ADI. Apesar de o regimento interno prever a possibilidade de medidas cautelares serem deferidas pelo relator, submetendo-as, imediatamente ao Plenário, tal previsão continua tendo caráter geral, em nada se relacionando às ADI. Mesmo que se tratasse de norma específica, tal comando esbarraria na Constituição, tornando-a inaplicável.

Outro amparo para decisões monocráticas foi trazido pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando proferiu a curiosa decisão cautelar no âmbito da ADI nº 5.908/RO em 15 de março de 2018. A ação tinha por objeto a declaração de inconstitucionalidade de comandos da Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 620/2011 alterada pela Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 767/2014. O inusitado é que a petição não requereu medida cautelar, contudo o ministro relator a concedeu baseado no poder geral de cautela do juiz, na forma do 139, IV, do Código de Processo Civil (CPC):

Em que pese a ausência de requerimento expresso pela concessão de medida cautelar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999, entendo que o caso reclama a análise imediata, ainda que em sede de cognição sumária, da constitucionalidade da norma impugnada. Independentemente de requerimento expresso da parte autora, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, e o Relator, por delegação regimental (art. 21, V, do RISTF), detêm o poder geral de cautela – ou, na linguagem do Novo Código de Processo Civil, do “dever-poder geral de efetividade” da tutela jurisdicional, conforme art. 139, IV, do CPC/2015 –, o que, em sede de controle concentrado, reclama a intervenção oportuna para a salvaguarda da ordem constitucional.

[...]

Diante do exposto, nos termos dos arts. 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e 21, V, do RISTF, EM SEDE CAUTELAR, ad referendum do Plenário, DETERMINO A IMEDIATA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA do art. 174, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar estadual 620/2011, com a redação dada pela Lei Complementar 767/2014 do Estado de Rondônia (Brasil, 2021).

Mais uma vez, para melhor entendimento, se faz necessária a transcrição do amparo do CPC trazido pelo ministro relator:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

[...]

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (Brasil, 2015).

Apesar do comando do CPC orientar a atuação do juiz, incluindo, portanto, a atuação singular, a norma não se refere especificamente às ações de controle concentrado de constitucionalidade, notadamente às ADI. Se trata, por conseguinte, de norma geral. Ainda que fosse regra específica, violaria a constituição, o que ensejaria seu afastamento.

Conforme exposto, os fundamentos trazidos pelo STF para aplicação de decisões cautelares monocráticas no âmbito das ADI, são normas de previsão geral, não se referindo ao processo da ADI. Portanto, não se pode aplicar norma geral prevista no art. 21, V, do RISTF em detrimento de regramento específico contido na Constituição, na Lei 9.868/99 e nos artigos que tratam precisamente de ADI no próprio Regimento Interno da Suprema Corte.

Nesse sentido, Miguel Godoy (2021, p. 1042) esclarece que o art. 21, V, do Regimento Interno, é norma de previsão geral sobre os poderes do Relator, e não sobre o processo da ADI. Esses poderes devem guardar consonância com o que exige a Constituição e as previsões legais e regimentais específicas sobre o processamento e julgamento da ADI.

Todas as previsões específicas da Constituição, da Lei 9.868/99 e do Regimento Interno exigem decisão colegiada para a concessão de medida cautelar em ADI. Não se aplica o art. 21, V do RISTF individualmente e a despeito ou em sobreposição às previsões específicas da Constituição, da Lei 9.868/99 e do próprio Regimento Interno. Assim, se há um conjunto de regras específicas, não é possível aplicar uma única regra geral para ignorá-las (Ibid., p.1042).

Da mesma forma, o poder geral de cautela previsto no art. 139, IV do Código de Processo Civil, é norma geral e suas previsões devem ser aplicadas em conjunto, e não contra o processo específico de processamento e julgamento da ADI. O poder geral de cautela do juiz, quando aplicado ao STF, deve levar em conta as previsões constitucionais superiores ao CPC e as previsões particulares dos ritos específicos das ações que tramitam no Supremo (Ibid., p. 1043).

Significa dizer que se ministros podem invocar tal poder para lançar mão dos instrumentos que possam fazer sua decisão valer, tal previsão não se aplica quando a decisão tiver que ser do colegiado, e não de um ministro singular. É descabido, portanto, fundamentar decisão judicial em regra geral e complementar quando há regra específica e suficiente aplicável ao caso (Ibid. p. 1043).

Em caso de extrema urgência, é importante esclarecer que o relator pode se valer do art. 13, VII e do art. 21, III e IV, do Regimento Interno ou até mesmo convocar uma sessão extraordinária, na forma do art. 122 do RISTF, tudo com o objetivo de submeter a matéria ao Plenário. Para mais, o ministro relator poderá submeter o exame do pedido cautelar ao Plenário Virtual, que, aliás, deve ser utilizado, preferencialmente, para o julgamento de medidas cautelares em ações de controle concentrado, de acordo com art. 21-B, §1º, II, do RISTF.

Portanto, não se vislumbra possibilidade de concessão de medida cautelar monocrática em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, uma vez que não encontra amparo na Constituição, na lei específica da ADI, tampouco no Regimento Interno do STF ou no Código de Processo Civil, exceção feita ao período de recesso, quando o Ministro Presidente poderá decidir monocraticamente com posterior refendo do Plenário.

Em verdade, a atuação dos ministros relatores em inobservância às competências do Plenário viola o processo constitucional, traço do constitucionalismo brasileiro tardio.

4 A SUBTRAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO PLENÁRIO

Somando-se ao fato de os ministros relatores excederem suas competências ao concederem medidas cautelares em ADI monocraticamente, o Plenário da Suprema Corte se omite quanto ao necessário referendo de tais decisões.

Agindo dessa forma, a decisão cautelar passa a vigorar por tempo indeterminado, se assemelhando a uma decisão definitiva.

Um exemplo emblemático é o da ADI 5.017, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF) em face da Emenda Constitucional (EC) 73/2013.

A EC 73/2013 criou os Tribunais Regionais Federais da 6^a, 7^a, 8^a e 9^a regiões, o que levou a ANPAF a propor a ADI 5.017, com pedido cautelar, em virtude das consequências da referida EC às carreiras dos procuradores federais.

A ADI foi proposta no período do recesso, o que levou à análise do pedido cautelar pelo Presidente do STF, na forma do art. 10, caput da Lei 9.686/99 e do art. 13, VIII, do RISTF. Em 18 de julho de 2013, o Ministro Presidente, Joaquim Barbosa, concedeu monocraticamente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, o que levou à suspensão da criação de novos Tribunais Regionais Federais que possibilitariam maior acesso à justiça aos brasileiros (Brasil, 2013).

A decisão de um único ministro suspendeu a eficácia da EC 73/2013 que tramitou por mais de dez anos no Congresso Nacional, sendo aprovada com significativa votação. Como se não bastasse, o ministro Luiz Fux, relator da ação, não a liberou para julgamento do Plenário até os dias atuais, ficando a decisão cautelar sem o necessário referendo do Tribunal, o que acarreta uma decisão precária a vigorar por mais de dez anos como se fosse definitiva. É um caso clássico de subtração das competências do Plenário.

Outro exemplo simbólico é o da ADI 5.111 ajuizada pelo Governador de Roraima. A ação tinha por objeto declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, I, da Lei Complementar do Estado de Roraima 54/2001 e do art. 28, parágrafo único, da Resolução 49/2005 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. A questão girava em torno da previdência social de servidores estabilizados, mas não efetivos (Brasil 2015).

Com a alegação de que a ação estava sendo apreciada próxima ao período do recesso e com o risco de prejuízos irreversíveis aos cofres públicos, o Ministro Dias Toffoli concedeu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, suspendendo a eficácia dos dispositivos questionados no dia 19 de dezembro de 2014 (Ibid. 2015).

A ação só foi avaliada pelo Plenário no dia 29 de setembro de 2018, quando foi julgada parcialmente procedente. Ou seja, a decisão cautelar vigorou por quase quatro anos até decisão final, usurpando as funções do Plenário.

⁴O Tribunal Regional Federal foi efetivamente criado por meio da Lei 14.226, de 20 de outubro de 2021.

Os dois exemplos demonstram que, além dos ministros do STF poderem decidir monocraticamente acerca de ADI, eles podem fazer essa decisão vigorar por tempo indeterminado.

Essa anomalia jurídica contribui para a utilização estratégica da pauta de julgamentos da Corte, de modo que processos podem ser incluídos, retirados e devolvidos para julgamento, de acordo com a conveniência política, algumas vezes como arma para pressionar o governo (Mont'alverne; Leitão; Sousa, 2023, p. 222).

A subtração das competências dos Plenário abre perigosa brecha para que o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil seja empregado politicamente, impondo vontades minoritárias à toda a sociedade brasileira, atributo claro do constitucionalismo brasileiro tardio.

5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

Como visto, a concessão de medida cautelar monocrática em sede de ADI não tem amparo constitucional, legal, tampouco regimental.

Mais que isso, essa prática lesa diversos princípios, entre eles: o Princípio do Juiz Natural, o Princípio da Reserva de Plenário, o Princípio da Separação dos Poderes e o próprio Princípio Democrático.

Primeiramente, é forçoso lembrar que o Princípio do Juiz Natural está previsto no art. 5º, LIII, da Constituição Federal, onde estabelece que “ninguém será processado nem sentenciado senão por autoridade competente” (Brasil, 1988). Nelson Nery Junior (2002, p.66) alerta que a garantia do juiz natural é tridimensional, significando que: (i) não haverá júízo de exceção; (ii) todos têm direito a submeter-se a julgamento por juiz competente e; (iii) o juiz competente tem de ser imparcial.

Conforme demonstrado, a competência para processar e julgar medidas cautelares em sede de ADI é do Plenário do STF. Ao decidir monocraticamente, o ministro relator está violando o Princípio do Juiz Natural, mais precisamente a segunda dimensão, de acordo com o conceito de Nelson Nery Junior.

Já o Princípio da Reserva de Plenário está previsto no art. 97 da CRFB/88 ao prever que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros

do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (Brasil, 1988).

Se as normas são presumivelmente constitucionais, tendo percorrido longo caminho legislativo até vigorar no ordenamento jurídico, a sua inaplicabilidade só poderá ser decidida pela maioria absoluta do Tribunal. Essa exigência se faz necessária para que o assunto seja discutido de modo amplo e para que não seja fácil a desconstituição de leis ou atos normativos.

Como visto, a concessão de medida cautelar monocrática pelo relator não possibilita essa discussão, violando o Princípio da Reserva de Plenário.

Para mais, o Princípio da Separação dos Poderes está normatizado no art. 2º da Constituição Federal, que define o Legislativo, o Executivo e o Judiciário como poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Pedro Lenza (2010, p. 197) explica que cada Poder exerce uma função típica (predominante) inerente à sua natureza, e outras duas funções atípicas (típicas de outros dois Poderes).

Para uma lei ser inserida no ordenamento jurídico, ela passa por um longo processo legislativo, finalizando com uma sanção do Poder Executivo. Nas diversas etapas de elaboração, a norma é debatida para, em tese, representar a vontade do povo. Justamente pelo fato de a lei ser proveniente da vontade popular, uma vez que o processo legiferante é realizado por parlamentares eleitos pelo voto, que sua inconstitucionalidade não pode ser discutida por um único representante do Poder Judiciário, que, diga-se de passagem, não foi eleito democraticamente.

Dessa forma, ao conceder medidas cautelares monocráticas em ADI, o ministro relator atua indevidamente, interferindo na separação dos poderes, dado que está desconstituindo uma lei, presumidamente constitucional, elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo sem o quórum para tanto.

Por fim, o Princípio Democrático está inscrito no art. 1º da Constituição Federal. José Afonso da Silva (2012, p. 118) esclarece que a democracia se fundamenta em uma sociedade que instaura um processo de efetiva incorporação do povo nos mecanismos de controle das decisões. Assim, não há como se falar em democracia sem deliberação por meio de um debate coletivo dos assuntos de interesse social.

Portanto, a colegialidade, instrumento deliberativo, está associada à tentativa de trazer caráter democrático para a decisão (Maria Cosati, 2022, p. 175).

O Supremo Tribunal Federal é um órgão colegiado justamente para tomar as decisões, via de regra, de forma deliberada, com troca de argumentos entre os ministros. A democracia parte da premissa de que os órgãos que estruturam o Estado tomam decisões imparciais e discutidas, com o objetivo de solucionar conflitos, refletindo a vontade coletiva.

Por conta disso, quando o ministro relator atua monocraticamente em decisões cautelares em sede de ADI, infringe o processo constitucional e fere o Princípio Democrático, pois ignora a deliberação e coloca em risco a vontade popular.

Do exposto, a atuação dos ministros relatores em decisões cautelares monocraticamente não só é feita ao arrepio da Constituição, da lei específica e do Regimento Interno da Suprema Corte, como também viola princípios constitucionais. Essa violação à constituição enfraquece, em muito, a sua força normativa, debilita a cultura constitucional e choca os estudiosos do Direito, pois é perpetrada pelo órgão de defesa constitucional. Tais atitudes oriundas dos ministros da Suprema Corte são corolário do constitucionalismo brasileiro tardio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Supremo Tribunal Federal tem papel extremamente relevante na Constituição Federal de 1988. Seus amplos poderes e competências têm sido decisivos em vários momentos de instabilidade política nacional.

Contudo, sua atuação no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, notadamente na concessão de medidas cautelares monocráticas em sede de ADI tem sido equivocada.

A conduta monocrática de ministros relatores usurpa competências do Plenário e viola princípios constitucionais, o que caracteriza o ataque dissimulado da instituição guardiã da constituição ao texto constitucional.

Infelizmente, a agressão às normas constitucionais tem consequências terríveis. A atuação do STF nessa questão tem ofendido princípios importantes como

a Separação dos Poderes e o Princípio Democrático, colocando, conseqüentemente, a própria democracia brasileira em risco.

Há razões democráticas para que tenha se insculpido na Constituição o Supremo como órgão colegiado, devendo sua atuação ser, portanto, coletiva. Logo, quando a mais alta corte jurídica do país desrespeita a constituição, fica evidente a baixa cultura constitucional brasileira.

A concessão de medidas cautelares monocráticas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelos ministros relatores provou-se flagrantemente inconstitucional. Além disso, tal prática revela a baixa efetividade das disposições constitucionais, característica marcante do constitucionalismo tardio brasileiro, confirmando, assim, a hipótese da pesquisa.

Apesar do Princípio da Reserva de Plenário já estar patente no texto constitucional, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 8/2021, que tem o intuito de limitar as decisões monocráticas no STF. Esta PEC visa a repetir, com outras palavras, o que já está previsto no art. 97 da Constituição Federal, confessando a baixa força normativa da constituição brasileira.

A PEC 8/21, *per si*, demonstra que o problema da Constituição não é de normatização, mas de efetividade, o que aponta para a exígua cultura constitucional da sociedade nacional e para o constitucionalismo brasileiro tardio.

REFERÊNCIAS

BELISÁRIO, Adriano. Semanalmente, juízes do Supremo decidem sozinhos sobre a aplicação da constituição. **Pública**. São Paulo, 20. set. 2018. Disponível em: https://apublica.org/2018/09/semanalmente-juizes-do-supremo-decidem-sozinhos-sobre-aplicacao-da-constituicao/#_. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.908 Rondônia**. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313930743&ext=.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

_____. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 ago. 2024.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 03 ago. 2024.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 ago. 2024.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.017 Distrito Federal**. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=158713747&ext=.pdf>. Acesso em: 04 ago. 24.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.111 Roraima**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=291190903&ext=.pdf>. Acesso em: 04 ago. 24.

_____. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSATI, Maria Clara Conde Moraes. Monocratização no Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (2000 – 2019). **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 17, n.1, p. 156-180, 2022. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/210/201>. Acesso em: 04 ago. 2024.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direto e Praxis**, v. 12, n. 2, 2021, p. 1034-1069. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPjGNSKRt7v3WK/>. Acesso em: 04 ago. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONT'ALVERNE, Martonio; LEITÃO, Rômulo; SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. O constitucionalismo abusivo do STF. **Novos Estudos Jurídicos**, v.28, n. 2, p. 206-228, 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/19088>. Acesso em: 04 ago. 2024.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **O constitucionalismo brasileiro tardio**. Brasília: ESMPU, 2016.

TEODORO, Matheus. A corte constitucional monocrática: questões sobre as decisões monocráticas em controle de constitucionalidade concentrado. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 11, n.2, p. 2-15, ago./dez. 2023. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2967>. Acesso em: 01 ago. 2024.