

# QUEM GUARDA A CONSTITUIÇÃO?

## A fragmentação do poder decisório no Supremo Tribunal Federal

Murillo Gutier<sup>1</sup>

### Apresentação. O Supremo Tribunal Federal entre o desenho colegiado e a prática individualizada do poder

A Constituição da República de 1988, em seu **artigo 102, caput**, depositou no **Supremo Tribunal Federal** a missão precípua de guarda do texto constitucional. A leitura sistemática desse dispositivo revela uma premissa que o debate público frequentemente desconsidera: a tutela da Constituição foi confiada ao tribunal **enquanto órgão colegiado**, e não a cada um de seus onze integrantes considerados isoladamente. Toda a racionalidade institucional do controle concentrado supõe **deliberação coletiva, debate plural e construção argumentativa partilhada**, justamente porque as decisões em sede de jurisdição constitucional projetam efeitos sobre toda a coletividade política (Cf. Brasil, 1988).

Esse desenho coletivo é confirmado pelo regime processual da fiscalização abstrata. A **Lei n. 9.868/1999**, em seu **artigo 10, caput** e §3º, prevê que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade será concedida pela maioria absoluta dos membros do tribunal, ressalvada apenas a hipótese de **excepcional urgência** ou de **período de recesso**, situações em que o relator poderá decidir monocraticamente, sempre **ad referendum** do Plenário (Cf. Brasil, 1999a). Em sentido análogo, a **Lei n. 9.882/1999**, em seu **artigo 5º, §1º**, autoriza o relator a deferir liminar individual em caso de **extrema urgência, perigo de lesão grave** ou no **recesso forense**, igualmente sujeita à confirmação posterior do colegiado (Cf. Brasil, 1999b). O legislador, portanto, foi inequívoco: a decisão monocrática é **excepcionalíssima, precária e dependente de chancela colegiada**.

A prática institucional do tribunal, contudo, descortinou cenário muito diverso. Em momentos politicamente decisivos das últimas décadas, o poder capaz de moldar o destino de governos, redirecionar investigações e bloquear reformas legislativas não emanou do **Plenário** da Corte, mas da pena de um único ministro, atuando isoladamente, frequentemente sem qualquer manifestação substantiva do colegiado e, em alguns casos, em direção contrária à própria inclinação majoritária do tribunal. A esse fenômeno **Diego Werneck Arguelles** e **Leandro Molhano Ribeiro** denominaram “**ministrocracia**”, designando um

---

<sup>1</sup> **Professor** de Direito Constitucional, Direito Processual Civil e Direito Administrativo da UNIPAC-Uberaba e UNIFACTHUS-Uberaba. **Mestre** em Direito Público pela PUC-MG. **Advogado** desde 2003. E-mail: [murillo@gutier.adv.br](mailto:murillo@gutier.adv.br)

arranjo em que a política constitucional brasileira se torna refém das preferências, estratégias e idiosincrasias individuais de cada um dos onze ministros (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Este artigo organiza-se em três grandes movimentos analíticos. O primeiro recupera a evolução conceitual do tema, desde a noção de “**supremocracia**”, formulada por **Oscar Vilhena Vieira** em 2008, até o desenvolvimento posterior da ideia de “**ministocracia**”, e mapeia episódios paradigmáticos de decisão monocrática do governo Bolsonaro ao ciclo 2025-2026. O segundo aprofunda a análise teórica a partir da **teoria dos atores de veto**, das três dimensões do poder judicial - **decidir, sinalizar e pautar** - e dos modos de **alocação interna do poder** dentro de uma corte constitucional. O terceiro examina as consequências democráticas dessa configuração, com destaque para o paradoxo do **contramajoritarismo interno**, o aumento da **contingência jurisprudencial** e o risco de **captura institucional**.

A pretensão desta exposição é demonstrar que a investigação sobre o STF não pode mais limitar-se ao tribunal como ator coletivo. É preciso descer um nível de análise e examinar os ministros como **centros autônomos de decisão**, dotados de poderes formais e informais que, combinados, deslocam a fronteira entre o exercício colegiado da jurisdição constitucional e a sua personalização. Compreender essa realidade é condição para qualquer reflexão consistente sobre a **legitimidade democrática** do controle de constitucionalidade no Brasil contemporâneo e sobre as **reformas institucionais** capazes de reequilibrar a tensão entre o **poder individual** e o **poder coletivo** no mais relevante tribunal do país.

## **1. O Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição e o desenho colegiado da jurisdição constitucional**

### **1.1 A missão de guarda atribuída pelo artigo 102 da CF/88**

A **Constituição da República de 1988**, em seu **artigo 102, caput**, confiou ao **Supremo Tribunal Federal** a missão precípua de zelar pela integridade do texto constitucional. A leitura sistemática desse dispositivo revela uma premissa frequentemente esquecida no debate público: a guarda da Constituição é depositada no tribunal **enquanto órgão colegiado**, e não em cada um de seus onze ministros considerados de forma isolada. A racionalidade institucional do controle concentrado supõe deliberação coletiva, debate plural e construção argumentativa partilhada, justamente porque as decisões em sede de jurisdição constitucional projetam efeitos sobre toda a coletividade política (Cf. Brasil, 1988).

### **1.2 A decisão monocrática em ADI como medida excepcional**

Essa centralidade do colegiado não é mera diretriz teórica, mas regra estruturante do regime processual da fiscalização abstrata. A **Lei n. 9.868/1999**, que disciplina a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, prevê, em seu **artigo 10, caput** e §3º, que a medida cautelar em ADI será concedida pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, ressalvada apenas a hipótese de **excepcional urgência** ou de **período**

**de recesso**, situações em que o relator poderá, monocraticamente, deferir a liminar *ad referendum* do Plenário (Cf. Brasil, 1999a).

### **1.3 A decisão monocrática em ADPF como medida igualmente excepcional**

De modo análogo, a **Lei n. 9.882/1999**, que regula a arguição de descumprimento de preceito fundamental, autoriza, em seu **artigo 5º, §1º**, que o relator profira decisão liminar individual diante de **extrema urgência, perigo de lesão grave** ou também durante o **recesso forense**, sempre submetida à confirmação posterior do colegiado (Cf. Brasil, 1999b). Em ambos os diplomas, a lógica é inequívoca: a decisão monocrática é **excepcionalíssima**, justifica-se apenas em cenários de risco iminente e ostenta natureza precária, dependendo de chancela colegiada para se estabilizar.

### **1.4 O contraste entre o modelo normativo e a prática institucional**

Esse desenho normativo, contudo, contrasta de forma notável com a prática observada nas últimas décadas. O que deveria ser exceção, reservada a situações genuinamente urgentes, tornou-se rotina decisória de elevada densidade política, com ministros isolados redesenhando, em poucas linhas de uma liminar, relações entre Poderes, processos eleitorais e direitos fundamentais. É justamente essa distância entre o **modelo colegiado idealizado** e a **prática individualizada do poder** que dá origem ao fenômeno teorizado a seguir.

## **2. Da “supremocracia” à “ministrocracia”: o deslocamento do poder do colegiado para o ministro**

### **2.1 A “supremocracia” e a expansão institucional do STF**

A trajetória recente do Supremo Tribunal Federal revela uma curiosa inversão. Ao longo das últimas décadas, a Corte foi se afirmando como protagonista incontornável da vida política nacional, interferindo em temas tão sensíveis quanto o *impeachment* presidencial, a validade de reformas econômicas, a definição das regras eleitorais e a delimitação do alcance dos direitos fundamentais. Esse fortalecimento institucional foi capturado, ainda em 2008, pela noção de **“supremocracia”**, proposta por Oscar Vilhena Vieira para retratar a concentração de poder político-jurídico nas mãos do tribunal enquanto **corpo coletivo** (Cf. Vieira, 2008).

### **2.2 A “ministrocracia” e a fragmentação interna do poder**

Os anos seguintes, todavia, trariam à luz uma camada mais sutil e perturbadora da realidade institucional. Em diversos momentos de aguda tensão política, a força capaz de moldar o destino de governos, de redirecionar investigações criminais e de bloquear reformas legislativas não brotou do **Plenário** da Corte, mas da pena de um único ministro, atuando isoladamente, muitas vezes sem qualquer pronunciamento substantivo do colegiado e, em alguns casos, em sentido divergente da própria inclinação majoritária do tribunal (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Esse padrão recorrente impõe um novo enquadramento teórico. Já não é suficiente descrever o STF como instituição poderosa: faz-se necessário admitir que, dentro do próprio tribunal, o poder está **fragmentado e personalizado** a ponto de autorizar que um único julgador atue com a mesma envergadura institucional do colegiado. A esse fenômeno **Arguelhes e Ribeiro** atribuíram a expressão “**ministrocracia**”, designando um arranjo no qual a política constitucional brasileira se torna refém das preferências, estratégias e idiosincrasias pessoais de cada um dos onze ministros (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

### **2.3 Episódios paradigmáticos da decisão individual**

Episódios marcantes ilustram o padrão. O ministro **Gilmar Mendes** suspendeu, por liminar individual, a nomeação do ex-presidente Lula como ministro de Estado; o ministro **Luiz Fux** determinou o reinício da tramitação de um pacote legislativo completo na Câmara dos Deputados; o ministro **Marco Aurélio** ordenou ao presidente da Câmara o prosseguimento de pedido de *impeachment* contra o então presidente interino Michel Temer. Em cada caso, a decisão foi tecnicamente frágil, individual e dependente de chancela colegiada que, na prática, ou jamais chegou a tempo útil, ou simplesmente não chegou (Cf. Falcão; Arguelhes, 2017).

## **3. A consolidação da decisão monocrática durante o governo Bolsonaro**

### **3.1 Suspensão da nomeação de Ramagem para a Polícia Federal**

A mesma engrenagem decisória individual ganhou contornos ainda mais nítidos no período do governo Jair Bolsonaro, quando intervenções monocráticas passaram a antecipar deliberações do Plenário e a produzir efeitos políticos imediatos sobre a relação entre Executivo, Legislativo, sistema de Justiça e opinião pública. Um exemplo significativo foi a decisão individual do ministro **Alexandre de Moraes**, em abril de 2020, que suspendeu a nomeação de Alexandre Ramagem para a direção-geral da **Polícia Federal**, sob o argumento de possível desvio de finalidade, em meio à crise aberta entre Bolsonaro e o então ministro Sergio Moro.

### **3.2 Instalação da CPI da Covid no Senado**

Outro marco relevante foi a decisão individual do ministro **Luís Roberto Barroso**, em abril de 2021, que determinou a instalação da **CPI da Covid** no Senado Federal. Posteriormente referendada pelo Plenário por dez votos a um, a decisão monocrática produziu efeito imediato ao retirar do presidente do Senado a margem de conveniência política sobre a abertura da comissão, abrindo caminho para investigação parlamentar que atingiu frontalmente o governo, sua política sanitária e sua responsabilidade institucional durante a pandemia.

### **3.3 Anulação das condenações de Lula na Lava Jato**

Igualmente expressiva foi a decisão individual do ministro **Edson Fachin**, em março de 2021, que anulou as condenações criminais de Lula no âmbito da Operação Lava Jato, reconhecendo a **incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba**. A medida restabeleceu a

elegibilidade do ex-presidente e reorganizou o cenário das eleições de 2022. Embora posteriormente confirmada pelo Plenário, o primeiro deslocamento institucional adveio de ato monocrático, com consequências políticas nacionais imediatas e duradouras.

### **3.4 Suspensão da execução das emendas de relator**

Ainda no mesmo período, a ministra **Rosa Weber**, em novembro de 2021, suspendeu liminarmente a execução das chamadas **emendas de relator**, conhecidas popularmente como **orçamento secreto**. A decisão atingiu um dos principais instrumentos de governabilidade utilizados pelo Executivo para sustentar maioria no Congresso, pois interferiu diretamente na dinâmica de distribuição de recursos orçamentários. O Plenário do STF posteriormente manteve a liminar e, em 2022, declarou inconstitucional o modelo de execução das **RP-9**, mas o gesto inicial de bloqueio foi monocrático.

### **3.5 Suspensão do piso nacional da enfermagem**

A decisão individual do ministro **Luís Roberto Barroso**, em setembro de 2022, suspendeu a aplicação da **Lei n. 14.434/2022**, que instituía o piso nacional da enfermagem. Ainda que o tema não atingisse a sobrevivência política do governo, tratava-se de norma aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Executivo, cuja eficácia foi paralisada por decisão singular em virtude de impactos financeiros e federativos. O episódio reforça que o alcance da intervenção monocrática transcende o campo eleitoral, atingindo também a engenharia de políticas públicas.

## **4. A intensificação do fenômeno no ciclo 2025-2026**

### **4.1 Cautelares e prisão domiciliar do ex-presidente Bolsonaro**

No biênio 2025-2026, a lógica da concentração decisória individual atingiu patamar inédito de visibilidade política. Os exemplos mais eloquentes envolvem o ministro **Alexandre de Moraes** e o ex-presidente Bolsonaro. Em julho de 2025, Moraes impôs cautelares - **tornozeleira eletrônica**, recolhimento domiciliar e restrições de contato - sob fundamento de coação, obstrução e atentado à soberania nacional, sendo as medidas confirmadas pela **Primeira Turma** dias depois. Em agosto do mesmo ano, decretou a **prisão domiciliar** do ex-presidente por suposto descumprimento das cautelares anteriores.

### **4.2 O conflito sobre o IOF entre Executivo e Legislativo**

Ainda em 2025, Alexandre de Moraes assumiu papel decisivo no conflito entre o governo Lula e o Congresso a respeito do **IOF**. Em julho, suspendeu simultaneamente o decreto presidencial que elevava o tributo e o ato congressual que pretendia sustá-lo, convocando audiência de conciliação entre os Poderes. Diante da ausência de acordo, a decisão judicial passou a resolver, ela própria, a controvérsia interinstitucional; em seguida, o Plenário do STF manteve a maior parte do decreto governamental, afastando apenas parcela específica da incidência tributária.

### **4.3 Restrição da legitimidade para *impeachment* de ministros do STF**

Outro episódio digno de nota foi a decisão individual do ministro **Gilmar Mendes** sobre a **Lei do Impeachment**. Em dezembro de 2025, o ministro suspendeu trechos da **Lei n. 1.079/1950** e firmou que apenas a **Procuradoria-Geral da República** estaria legitimada a apresentar denúncia por crime de responsabilidade contra ministros do STF, restringindo a legitimidade até então reconhecida a qualquer cidadão. A decisão provocou forte reação do Congresso, justamente porque um único ministro alterou, em caráter liminar, o regime de responsabilização política dos próprios pares; dias depois, o próprio relator suspendeu parcialmente sua decisão.

#### **4.4 O controle das emendas parlamentares pelo ministro Flávio Dino**

No mesmo ciclo, o ministro **Flávio Dino** ocupou posição central na disputa entre STF, Congresso e Executivo sobre as **emendas parlamentares**. Em fevereiro de 2025, por decisão monocrática de efeito imediato, homologou plano de trabalho destinado a conferir transparência e rastreabilidade às emendas, liberando parcialmente pagamentos suspensos. Em dezembro de 2025, nova liminar do mesmo magistrado suspendeu trecho do PL n. 128/2025 que permitiria o pagamento de restos a pagar relacionados às emendas de relator, com impacto estimado em três bilhões de reais até o fim de 2026.

Em janeiro de 2026, Flávio Dino vedou a destinação de emendas parlamentares a **organizações não governamentais** ligadas a familiares de congressistas. A medida, fundada em **moralidade administrativa**, transparência e prevenção de conflitos de interesses, evidencia como a jurisdição individual de um ministro passou a disciplinar o próprio modo de funcionamento político-orçamentário do Congresso Nacional. Em fevereiro de 2026, o mesmo ministro suspendeu verbas indenizatórias que ultrapassassem o **teto constitucional**, os chamados **penduricalhos**, determinando providências de adequação nos três Poderes e em todos os níveis federativos.

#### **4.5 O caso Banco Master/BRB e a centralização de relatorias**

Caso de natureza distinta, mas reveladora da mesma lógica de concentração decisória, é o do **Banco Master/BRB**. Em dezembro de 2025, decisão monocrática do ministro **Dias Toffoli** centralizou no STF os processos relacionados à investigação da instituição financeira; em 2026, diante de questionamentos sobre sua posição, Toffoli deixou a relatoria, sendo o feito redistribuído. O episódio demonstra que decisões individuais sobre **competência e relatoria** também moldam o destino de causas politicamente sensíveis, ainda que fora do figurino clássico do controle abstrato.

#### **4.6 Síntese institucional do fenômeno**

A leitura conjunta desses episódios autoriza uma conclusão clara: a deliberação colegiada, quando ocorre, costuma vir depois - às vezes muito depois - dos efeitos já produzidos pela decisão individual, ou apenas referenda providências cujo impacto político já se consolidou. Em momentos decisivos, o poder efetivo de conformação institucional não emanou do Plenário do STF, mas da caneta de um único ministro, transformado em **centro**

**autônomo de decisão.** A questão central deixou de ser apenas o ativismo da Corte como órgão colegiado e passou a ser a atuação isolada de seus integrantes como verdadeiros polos decisórios paralelos (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

## **5. Tribunais constitucionais como atores políticos: poderes, estratégias e distribuição interna do poder decisório**

### **5.1 A corte constitucional como ator de veto**

A compreensão do modo como o Supremo Tribunal Federal opera politicamente exige partir de uma premissa básica da teoria dos atores de veto: uma corte constitucional somente se torna relevante para o processo decisório quando sua aprovação - ou, ao menos, sua não oposição - é necessária para alterar ou manter o **status quo** legislativo (Cf. Tsebelis, 2002; Brouard; Hönnige, 2017). Reconhecida como tal, suas preferências passam a integrar o cálculo estratégico tanto da maioria governista quanto das forças de oposição, condicionando a própria formulação das normas que serão submetidas ao seu crivo.

### **5.2 O efeito de retroalimentação e a antecipação estratégica**

O peso de uma corte constitucional pode operar de duas maneiras complementares: de modo direto e formal, quando invalida ou veta determinado ato normativo, ou de forma indireta e difusa, por meio do que a literatura denomina **efeito de retroalimentação** ou *feedback*. Aqui, a mera ameaça crível de uma decisão judicial futura conduz os legisladores a adaptarem antecipadamente sua produção normativa, incorporando ao processo as prováveis preferências do tribunal (Cf. Sweet, 2000; Whittington, 2005; Epstein; Knight, 1998; Taylor, 2008). É como se cada projeto de lei já trouxesse em si, silenciosamente, a sombra do julgamento que poderá vir a sofrer.

Essa interação estratégica, contudo, transita em duas direções. Da mesma forma que parlamentares antecipam a postura provável do tribunal, os ministros também moderam suas próprias decisões para evitar retaliações institucionais, sobretudo quando percebem que sua **independência funcional** está sob ameaça (Cf. Epstein; Jacobi, 2010; Epstein; Knight; Martin, 2001; Ribeiro; Arguelhes, 2013). O exemplo prático é eloquente: diante de uma proposta de emenda constitucional que pretenda restringir suas prerrogativas, é razoável supor que os julgadores ponderem o custo institucional de decisões impopulares no curto prazo.

### **5.3 As três dimensões do poder judicial: decidir, sinalizar e pautar**

A força política de uma corte não se reduz, porém, às suas decisões formalmente proferidas. Uma análise mais refinada exige considerar três dimensões distintas de poder, que podem assumir contornos muito variados conforme o desenho institucional adotado em cada sistema (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

A primeira é o **poder de decidir**, correspondente à capacidade de produzir pronunciamentos vinculantes sobre a validade de leis e atos governamentais. Trata-se da

expressão mais visível e formal da atividade judicial, embora não seja, como se verá, a única politicamente relevante. Pense-se, por exemplo, na declaração de inconstitucionalidade de uma lei tributária: trata-se do exercício clássico e ostensivo desse poder, com efeitos imediatos sobre a Fazenda Pública e os contribuintes.

A segunda é o **poder de sinalizar**, entendido como a aptidão de modular as expectativas dos demais atores políticos a respeito do que o tribunal poderá decidir no futuro. Tal sinalização ocorre por meio de discursos oficiais, entrevistas à imprensa, manifestações em eventos acadêmicos ou comentários informais nos bastidores. Embora não vinculante, essa dimensão exerce poder expressivo: ela altera os custos esperados de determinadas escolhas antes mesmo que qualquer decisão seja proferida, funcionando como um aviso prévio com força persuasiva (Cf. Davis, 2011; Arguelhes; Ribeiro, 2015).

A terceira é o **poder de pautar** - ou poder de agenda -, que consiste na capacidade de controlar **quando e se** determinada questão será efetivamente apreciada. Essa dimensão é especialmente significativa porque, na ausência de prazos vinculantes, o tribunal pode simplesmente silenciar sobre temas inconvenientes durante anos, com efeitos políticos tão concretos quanto os de qualquer julgamento expresso (Cf. Arguelhes; Hartmann, 2017; Fontana, 2011). Imagine-se um caso politicamente sensível que, retido na gaveta de um relator por uma década, perde toda relevância prática: o silêncio, nesse cenário, é a própria decisão.

#### **5.4 Modos de distribuição interna do poder: alocação coletiva, individual centralizada e individual descentralizada**

Esses três poderes podem ser distribuídos no interior de uma corte de formas estruturalmente distintas, com consequências profundas sobre seu funcionamento. Na **alocação coletiva**, o exercício de qualquer um deles depende de votação majoritária do colegiado - é a configuração que normalmente associamos à ideia tradicional de tribunal. Na **alocação individual centralizada**, o poder se concentra em uma posição institucional específica, como a presidência da corte, ocupada por apenas um julgador de cada vez (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Já na **alocação individual descentralizada**, qualquer ministro pode, em princípio, exercer o poder de forma autônoma, independentemente de cargo específico, bastando, em muitos casos, ostentar a condição de relator do processo. É precisamente esse último modelo que predomina no Supremo Tribunal Federal brasileiro, com repercussões substanciais sobre a dinâmica do sistema político nacional (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

### **6. Anatomia da “*ministrocracia*”: o STF como tribunal de indivíduos institucionalmente poderosos**

#### **6.1 O poder de pautar e o controle individual sobre o tempo do julgamento**

A definição da pauta do STF revela-se, na prática, fragmentada e exposta a múltiplos pontos de veto individuais. Para que um caso chegue efetivamente a julgamento, é necessário que três condições se reúnam: o relator libere os autos para apreciação, o presidente do

tribunal os inclua na pauta e nenhum outro ministro interrompa o julgamento por meio de **pedido de vista**. Cada um desses mecanismos, na prática, é discricionário e não está sujeito a prazos vinculantes eficazes (Cf. Dimoulis; Lunardi, 2008; 2016; Arguelhes; Hartmann, 2017).

O pedido de vista é a manifestação mais expressiva dessa fragmentação. Concebido formalmente para permitir o exame mais detido de processos complexos, transformou-se, na prática, em poderoso instrumento individual de controle de agenda. O regimento interno fixa prazos curtos para sua devolução - hoje, em torno de duas semanas -, mas a média efetiva ultrapassa um ano, havendo casos de processos retidos por mais de uma década, sem qualquer consequência disciplinar para o ministro que os conserva consigo (Cf. Arguelhes; Hartmann, 2017).

Um caso emblemático ocorreu no Tribunal Superior Eleitoral: o ministro **Gilmar Mendes** valeu-se do pedido de vista para controlar, durante meses, o andamento da ação de cassação da chapa **Dilma/Temer**, em momento de crescente fragilidade política do governo. Em outra ocasião, o ministro **Alexandre de Moraes** pediu vista em julgamento sobre **foro privilegiado** no contexto de avanço da Operação Lava Jato; tão logo o processo retornou à pauta, o ministro **Dias Toffoli** imediatamente formulou novo pedido de vista, suspendendo o feito por mais alguns meses. A lição é clara: o controle do *timing* da decisão é, em si, uma decisão política (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Souza; Brígido, 2017).

A inexistência de prazo vinculante converte o silêncio em poder. As ações ajuizadas pela então presidente **Dilma Rousseff** contra a constitucionalidade de seu *impeachment* - **MS 34.193/2016**, **MS 34.371/2016** e **MS 34.441/2016** - jamais foram liberadas para pauta pelos respectivos relatores, mesmo após a consolidação política e jurídica do desfecho. O que era improvável a princípio - a anulação do *impeachment* - tornou-se impossível na prática, não pela manifestação do plenário, mas pelo silêncio individual dos relatores. O **poder de não julgar** é, nessa lógica, tão real e tão político quanto o poder de julgar (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

## **6.2 O poder de sinalizar: declarações que valem como sentenças antecipadas**

A legislação brasileira proíbe manifestações públicas de magistrados sobre processos pendentes, conforme o art. 36, III, da **Lei Complementar n. 35/1979 - LOMAN**. No STF, contudo, essa restrição encontra aplicação prática raríssima. Ministros conversam com a imprensa sobre casos em tramitação, externam opiniões em palestras, criticam abertamente decisões de colegas e antecipam suas posições futuras com naturalidade, sem que qualquer mecanismo de responsabilização seja efetivamente acionado (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015).

O efeito político dessas sinalizações pode equivaler ao de decisões formais. Em 2013, quando a **PEC n. 33/2011** - que pretendia limitar os poderes do STF no controle de constitucionalidade - voltou a tramitar no Congresso, quatro ministros se manifestaram publicamente. Dois deles, **Marco Aurélio** e **Gilmar Mendes**, chegaram a afirmar, antes de qualquer votação, que uma emenda dessa natureza seria **inconstitucional** - posição que,

evidentemente, teriam de apreciar caso o Congresso aprovasse a proposta. A PEC perdeu fôlego pouco depois (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015; Pereira, 2017).

As declarações dos ministros não foram a causa exclusiva do recuo legislativo, mas certamente integraram o cálculo político dos parlamentares sobre a probabilidade e a intensidade da reação judicial futura. Trata-se de um exemplo claro de como a palavra extrajudicial pode produzir efeitos próximos aos de um julgamento, pois desestimula iniciativas que, mesmo ainda não submetidas à corte, já contam com sinalização contrária de seus integrantes.

O poder de sinalização não se distribui de modo uniforme entre os ministros. Alguns acumulam mais credibilidade e atenção pública; o presidente do tribunal, em particular, dispõe de prerrogativas centralizadas de manifestação - como o **discurso de abertura do ano judiciário** -, além de capital simbólico que amplia o peso de suas falas. O ministro **Lewandowski**, durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, declarou publicamente à imprensa que ainda estaria em aberto se o STF entraria no mérito da decisão final do Senado - sinalização que, por si só, redesenhou o horizonte de expectativas dos atores envolvidos (Cf. Falcão, M., 2016; Arguelhes; Ribeiro, 2018).

### **6.3 O poder de decidir individualmente: a liminar monocrática como controle de constitucionalidade pessoal**

Em diversas espécies processuais, ministros relatores podem conceder liminares monocraticamente, suspendendo leis, atos normativos ou decisões do próprio Congresso Nacional. Tais decisões são tecnicamente provisórias e, em tese, sujeitas à revisão pelo plenário. A prática, todavia, descortina realidade muito distinta da prevista no plano abstrato (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

A primeira distorção empírica é a perda de relevância da distinção entre liminar e decisão de mérito. Pesquisas do projeto **Supremo em Números** revelaram que liminares vigoravam, em média, por mais de dois anos antes de qualquer pronunciamento definitivo, alcançando seis anos nos casos de **ações diretas de inconstitucionalidade**. As liminares ainda em vigor ao final de 2013 acumulavam duração média superior a seis anos, chegando a treze nas ADIs (Cf. Falcão; Hartmann; Chaves, 2014). Uma decisão singular que produz efeitos por treze anos não é, na prática, provisória - é a regra vigente.

A segunda distorção é a fragilidade do controle colegiado sobre essas decisões. Entre 2010 e 2017, o STF produziu mais de **20.830 decisões monocráticas** referentes a liminares, excluídas as do presidente, em média anual de 2.603, ou cerca de 260 liminares por ministro por ano. No mesmo período, plenário e turmas proferiram apenas 177 decisões liminares colegiadas (Cf. Brasil, STF, 2018). No controle concentrado, mais de **noventa por cento** das liminares da última década foram monocráticas. O intervalo médio entre a concessão da liminar individual e a primeira manifestação colegiada foi de 1.278 dias - mais de três anos (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Hartmann; Chaves, 2014).

A terceira distorção, talvez a mais grave, é a circularidade entre **poder de agenda e poder de decisão**. O mesmo relator que concede a liminar controla, individualmente, se e quando ela será liberada para revisão pelo plenário. Cria-se um ciclo fechado: o ministro decide isoladamente e, depois, decide isoladamente se o colegiado terá oportunidade de revisar essa decisão. Mantendo o feito fora da pauta, o relator pode neutralizar qualquer risco de reversão, seja bloqueando o acesso do plenário ao processo, seja consolidando situações fáticas que tornam politicamente caro qualquer recuo posterior (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Esse mecanismo gerou episódios de profundo impacto político. O ministro **Luiz Fux**, em dezembro de 2016, suspendeu por liminar individual toda a tramitação do pacote das **Dez Medidas contra a Corrupção**, determinando ao Congresso o reinício do processo legislativo, com base em fundamentos sem precedente na jurisprudência sobre o devido processo legislativo. Após cerca de dois meses de vigência da liminar - e do retorno do projeto à Câmara -, o próprio relator extinguiu o processo, considerando sanada a suposta violação. O plenário jamais se pronunciou: uma única decisão monocrática anulou o percurso legislativo de uma proposta já aprovada em votação no Congresso (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Padrão similar repetiu-se na controvertida liminar de **Gilmar Mendes** que suspendeu a nomeação de Lula como ministro de Estado, em março de 2016. Nas três semanas entre a decisão e sua liberação para o colegiado, o cenário político havia se alterado por completo: Dilma fora afastada provisoriamente, e a discussão restou prejudicada. O plenário nunca decidiu, e a palavra final sobre ato político de enorme impacto institucional permaneceu sendo, em definitivo, a liminar individual de um único ministro (Cf. Medina; Almeida, 2016; Pereira, 2017).

Casos mais recentes aprofundam o diagnóstico. Em 2021 e 2022, decisões monocráticas suspenderam deliberações de **Comissões Parlamentares de Inquérito** e restringiram quebras de sigilo de investigados, em contextos em que o plenário não chegou a se manifestar em tempo politicamente relevante. Em 2023, a discussão monocrática sobre a **descriminalização do aborto até a 12ª semana** de gestação - matéria de altíssima envergadura constitucional e moral - tramitou por meses sem decisão colegiada consolidada, com diferentes ministros sinalizando posições individuais que reorganizavam o horizonte de expectativas dos atores envolvidos (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Hartmann; Ferreira, 2015).

## **7. As consequências democráticas da “*ministrocracia*”: contramajoritarismo, contingência e captura**

### **7.1 O paradoxo do contramajoritarismo interno**

A teoria constitucional democrática justifica a existência de tribunais constitucionais a partir de dois argumentos complementares. O primeiro é o **argumento contramajoritário**, segundo o qual a corte protege minorias contra abusos eventuais de maiorias legislativas transitórias. O segundo é o **argumento da estabilidade institucional**, pelo qual a corte preserva as regras do jogo, encarecendo alterações casuísticas do processo decisório (Cf. Schwartzberg, 2013; Pasquino, 2014). Em ambos os casos, parte-se do pressuposto de que o

tribunal age como **instituição coletiva**, cuja autoridade emerge da deliberação interna entre seus membros.

A análise clássica de **Robert Dahl** sobre a Suprema Corte norte-americana já havia relativizado a força do argumento contramajoritário. Como os ministros são indicados pelo presidente da República e referendados pelo Senado, suas preferências tendem, no longo prazo, a convergir com as da elite política dominante. A corte seria genuinamente contramajoritária apenas em **janelas de transição**, quando a composição forjada por governos passados diverge das preferências do governo atual (Cf. Dahl, 1957; Melo, 2013). A legitimidade do controle de constitucionalidade dependeria, assim, de certa correspondência entre as preferências majoritárias do tribunal e as do sistema político.

A “*ministrocracia*” rompe com essa lógica em dois sentidos opostos e igualmente problemáticos. De um lado, um único ministro pode impedir que o plenário - mesmo dispendo de maioria formada - exerça o controle de constitucionalidade, valendo-se de pedidos de vista ou retendo o processo fora da pauta: configura-se um **falso negativo**, em que o poder judicial deixa de ser exercido por bloqueio individual. De outro, um único ministro pode, mediante liminar individual, paralisar uma maioria legislativa sem qualquer respaldo da maioria do próprio tribunal: trata-se de um **falso positivo**, em que o controle de constitucionalidade é exercido sem maioria interna (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2015). Em ambos os cenários, a política constitucional reflete preferências individuais, e não a vontade do tribunal como ator coletivo.

## **7.2 Contingência, imprevisibilidade e o enfraquecimento da continuidade jurisprudencial**

A alocação individual descentralizada de poderes produz efeito perverso sobre a previsibilidade do sistema político. Em qualquer corte é esperável certo grau de contingência, pois a composição se altera com novas indicações e diferentes maiorias internas podem conduzir a resultados distintos. Essa contingência, contudo, costuma ser minimamente ordenada: cada voto pesa igual, cada nomeação altera apenas um voto, e a formação de maioria é sempre necessária para a tomada de decisão (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

No STF, essa estabilidade mínima é sistematicamente erodida pela ação individual. Questões juridicamente complexas e politicamente decisivas podem produzir resultados radicalmente diferentes - do silêncio absoluto à liminar monocrática - conforme a identidade do relator sorteado para o caso. A correlação esperada entre vitórias eleitorais, oportunidades de indicação de ministros e formação progressiva da jurisprudência constitucional resta enfraquecida: uma única indicação política pode gerar um ponto de veto individual permanente, exercido por um relator que retém o processo por anos, sem permitir ao plenário pronunciar-se. O direito constitucional torna-se, nesse contexto, mais errático e menos justificável perante os cidadãos (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

## **7.3 O risco de captura e a fragilidade dos mecanismos de controle interno**

Todo poder desprovido de mecanismos eficazes de **accountability** carrega o risco de captura por interesses particulares. Esse risco é amplamente reconhecido no debate sobre agências reguladoras e instituições independentes no Brasil, mas raramente é aplicado ao STF com o mesmo rigor analítico. Não há razão teórica nem empírica para presumir que ministros do tribunal sejam imunes à influência de grupos de interesse que orbitam ao seu redor (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Pelo contrário, a alocação individual descentralizada torna os ministros alvos especialmente atrativos para estratégias de captura. Um único julgador, na condição de relator, detém o poder de veto sobre a agenda e, frequentemente, o poder de exercer o controle de constitucionalidade sem submissão ao plenário. Cooptar a atuação de um único relator pode bastar para paralisar ou redirecionar matérias políticas de elevada envergadura. E, como os mecanismos de controle interno - revisão pelo plenário, disciplina funcional - mostram-se inoperantes na prática, esse risco permanece estruturalmente desacompanhado de salvaguardas institucionais adequadas (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Arguelhes, 2017).

### **8. Conclusão: o STF entre a colegialidade prometida e o ministro individual real**

O retrato institucional que emerge desta análise é desconcertante. Por trás do poder do STF sobre o conjunto das instituições políticas e judiciais brasileiras - poder inegável e amplamente documentado -, há uma fragmentação interna profunda, cujas consequências externas mal começamos a mapear. Ministros isolados, quando assim o desejam, podem moldar resultados na política nacional com a mesma força institucional do tribunal como um todo, seja proferindo liminares que jamais alcançarão o plenário, seja controlando a pauta por pedidos de vista estratégicos, seja sinalizando posições à imprensa que alteram o comportamento de parlamentares, governos e demais atores.

A pergunta que se impõe não é meramente retórica: se a “**supremocracia**” foi mensurada pela capacidade de o STF concentrar poder e dirimir conflitos políticos decisivos, a “**ministrocracia**” precisa ser avaliada segundo os mesmos critérios. Quando o é, o resultado se revela perturbador. O tribunal, diante de seus próprios ministros, não parece tão **supremo** assim - sua autoridade institucional, originalmente colegiada, dilui-se em onze poderes pessoais que, embora exercidos sob a vestimenta da toga, atuam com lógica e dinâmica próprias (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018; Falcão; Arguelhes, 2017; Vieira, 2008).

### **Apresentação. O Supremo Tribunal Federal entre o desenho colegiado e a prática individualizada do poder**

A Constituição da República de 1988, em seu **artigo 102, caput**, depositou no **Supremo Tribunal Federal** a missão precípua de guarda do texto constitucional. A leitura sistemática desse dispositivo revela uma premissa que o debate público frequentemente desconsidera: a tutela da Constituição foi confiada ao tribunal **enquanto órgão colegiado**, e não a cada um de seus onze integrantes considerados isoladamente. Toda a racionalidade institucional do

controle concentrado supõe **deliberação coletiva, debate plural e construção argumentativa partilhada**, justamente porque as decisões em sede de jurisdição constitucional projetam efeitos sobre toda a coletividade política (Cf. Brasil, 1988).

Esse desenho coletivo é confirmado pelo regime processual da fiscalização abstrata. A **Lei n. 9.868/1999**, em seu **artigo 10, caput** e §3º, prevê que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade será concedida pela maioria absoluta dos membros do tribunal, ressalvada apenas a hipótese de **excepcional urgência** ou de **período de recesso**, situações em que o relator poderá decidir monocraticamente, sempre **ad referendum** do Plenário (Cf. Brasil, 1999a). Em sentido análogo, a **Lei n. 9.882/1999**, em seu **artigo 5º, §1º**, autoriza o relator a deferir liminar individual em caso de **extrema urgência, perigo de lesão grave** ou no **recesso forense**, igualmente sujeita à confirmação posterior do colegiado (Cf. Brasil, 1999b). O legislador, portanto, foi inequívoco: a decisão monocrática é **excepcionalíssima, precária e dependente de chancela colegiada**.

A prática institucional do tribunal, contudo, descortinou cenário muito diverso. Em momentos politicamente decisivos das últimas décadas, o poder capaz de moldar o destino de governos, redirecionar investigações e bloquear reformas legislativas não emanou do **Plenário** da Corte, mas da pena de um único ministro, atuando isoladamente, frequentemente sem qualquer manifestação substantiva do colegiado e, em alguns casos, em direção contrária à própria inclinação majoritária do tribunal. A esse fenômeno **Diego Werneck Arguelhes** e **Leandro Molhano Ribeiro** denominaram “**ministrocracia**”, designando um arranjo em que a política constitucional brasileira se torna refém das preferências, estratégias e idiosincrasias individuais de cada um dos onze ministros (Cf. Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Este artigo organiza-se em três grandes movimentos analíticos. O primeiro recupera a evolução conceitual do tema, desde a noção de “**supremocracia**”, formulada por **Oscar Vilhena Vieira** em 2008, até o desenvolvimento posterior da ideia de “**ministrocracia**”, e mapeia episódios paradigmáticos de decisão monocrática do governo Bolsonaro ao ciclo 2025-2026. O segundo aprofunda a análise teórica a partir da **teoria dos atores de veto**, das três dimensões do poder judicial - **decidir, sinalizar e pautar** - e dos modos de **alocação interna do poder** dentro de uma corte constitucional. O terceiro examina as consequências democráticas dessa configuração, com destaque para o paradoxo do **contramajoritarismo interno**, o aumento da **contingência jurisprudencial** e o risco de **captura institucional**.

A pretensão desta exposição é demonstrar que a investigação sobre o STF não pode mais limitar-se ao tribunal como ator coletivo. É preciso descer um nível de análise e examinar os ministros como **centros autônomos de decisão**, dotados de poderes formais e informais que, combinados, deslocam a fronteira entre o exercício colegiado da jurisdição constitucional e a sua personalização. Compreender essa realidade é condição para qualquer reflexão consistente sobre a **legitimidade democrática** do controle de constitucionalidade no Brasil contemporâneo e sobre as **reformas institucionais** capazes de reequilibrar a tensão entre o **poder individual** e o **poder coletivo** no mais relevante tribunal do país.

## **Considerações finais - Da “supremocracia” à “ministrocracia”: o desenho colegiado da jurisdição constitucional e sua personalização na prática institucional do STF**

A lógica geral do fenômeno articula-se em quatro camadas sucessivas, cada uma indispensável à compreensão das demais. A **primeira camada é normativa**: a Constituição de 1988 desenhou o STF como guardião colegiado do texto constitucional, e as leis regulamentadoras da ADI e da ADPF reservaram à decisão monocrática um lugar excepcionalíssimo, restrito a hipóteses de urgência aguda ou recesso, sempre dependente de chancela posterior do Plenário. O modelo idealizado é **deliberativo, plural e argumentativamente partilhado**, em coerência com a magnitude política das matérias submetidas à jurisdição constitucional.

A **segunda camada é histórico-institucional**: ao longo das últimas décadas, o tribunal expandiu sua atuação política a ponto de se tornar **ator decisório central** da democracia brasileira, fenômeno descrito como “**supremocracia**”. Esse fortalecimento, porém, não se canalizou exclusivamente pela via colegiada. Acompanhou-se de progressiva **fragmentação interna do poder**, na qual decisões individuais de ministros passaram a antecipar, condicionar ou substituir a deliberação coletiva, originando o que a doutrina denominou “**ministrocracia**”.

A **terceira camada é teórico-explicativa**: a “**ministrocracia**” decorre da convergência de três dimensões do poder judicial - **decidir, sinalizar e pautar** - sob um modelo de **alocação individual descentralizada**, em que cada ministro pode, na condição de relator, exercer poderes próprios da Corte sem a mediação do Plenário. Essa configuração se materializa em quatro engrenagens convergentes: pedidos de vista sem prazo efetivo, controle individual da pauta pelo relator, liminares monocráticas de longuíssima duração e sinalização informal irrestrita à imprensa e em eventos públicos.

A **quarta camada é a das consequências democráticas**: o resultado é uma política constitucional **errática**, contingente à pessoa do ministro e não às preferências majoritárias do colegiado, com produção sistemática de **falsos negativos** (quando o controle não é exercido, mesmo havendo maioria potencial, por bloqueio individual) e **falsos positivos** (quando o controle é exercido por liminar monocrática sem respaldo da maioria interna). A esses problemas somam-se a **imprevisibilidade jurisprudencial**, o **enfraquecimento da continuidade decisória** e o **risco estrutural de captura** por grupos de interesse, agravado pela inoperância dos mecanismos internos de **accountability**.

A síntese é a seguinte: existe uma assimetria estrutural entre o **desenho normativo** da jurisdição constitucional brasileira - colegiado, deliberativo, plural - e sua **prática efetiva** - personalista, individualizada e politicamente decisiva. Compreender essa distância é condição prévia para pensar reformas institucionais que reaproximem a Corte do modelo constitucionalmente prometido, recuperando a centralidade do Plenário, restringindo a duração das liminares monocráticas, fixando prazos vinculantes para pedidos de vista, disciplinando a sinalização extrajudicial e fortalecendo os mecanismos internos de revisão colegiada.

## Quadro Sinótico Consolidado

Tema	Explicação do instituto
<b>Guarda da Constituição (art. 102, caput, da CF/88)</b>	Atribui ao Supremo Tribunal Federal, enquanto <b>órgão colegiado</b> , a missão precípua de zelar pela integridade do texto constitucional, pressupondo deliberação plural, e não decisão isolada.
<b>Decisão monocrática em ADI (art. 10, §3º, da Lei n. 9.868/1999)</b>	Permite, <b>excepcionalmente</b> , que o relator conceda medida cautelar em situações de excepcional urgência ou durante o recesso, sempre <b>ad referendum</b> do Plenário; medida precária e provisória.
<b>Decisão monocrática em ADPF (art. 5º, §1º, da Lei n. 9.882/1999)</b>	Autoriza o relator a deferir liminar individualmente em casos de extrema urgência, perigo de lesão grave ou no recesso forense, condicionada à confirmação posterior do colegiado.
<b>“Supremocracia” (Vilhena Vieira)</b>	Conceito que retrata a concentração de poder político-jurídico no Supremo Tribunal Federal <b>como instituição</b> , transformando-o em ator central da vida política nacional.
<b>“Ministrocracia” (Arguelhes e Ribeiro)</b>	Fenômeno em que o poder se <b>fragmenta dentro</b> do próprio tribunal, permitindo que cada ministro, isoladamente, atue com força institucional comparável à do colegiado.
<b>Ator de veto (Tsebelis)</b>	Conceito segundo o qual uma corte constitucional só é politicamente relevante quando sua aquiescência é necessária para alterar ou preservar o <b>status quo</b> legislativo.
<b>Efeito de retroalimentação (feedback)</b>	Mecanismo pelo qual a simples ameaça crível de uma decisão judicial futura induz legisladores a adaptarem antecipadamente sua produção normativa às prováveis preferências do tribunal.
<b>Poder de decidir</b>	Capacidade de produzir pronunciamentos vinculantes sobre a validade de leis e atos governamentais; é a face mais visível, mas não a única politicamente relevante, do poder judicial.
<b>Poder de sinalizar</b>	Aptidão para modular as expectativas dos atores políticos quanto a decisões futuras, por meio de discursos, entrevistas, palestras e declarações informais.

<b>Poder de pautar (poder de agenda)</b>	Capacidade de controlar <b>quando</b> e <b>se</b> determinada matéria será efetivamente julgada, podendo converter o silêncio em decisão política.
<b>Alocação coletiva do poder</b>	Modelo em que o exercício dos poderes da corte depende de votação majoritária do colegiado; é a configuração tradicional do tribunal deliberativo.
<b>Alocação individual centralizada</b>	Modelo em que o poder se concentra em uma posição institucional específica, como a presidência da corte.
<b>Alocação individual descentralizada</b>	Modelo em que qualquer ministro pode exercer poderes da corte de forma autônoma, geralmente bastando a condição de relator; é o padrão estrutural do STF.
<b>Pedido de vista</b>	Mecanismo regimental concebido para o exame detido de processos complexos, mas que se converteu, na prática, em instrumento de controle individual da agenda, com prazos descumpridos sem sanção.
<b>Liminar monocrática como <i>judicial review</i> pessoal</b>	Decisão individual, formalmente provisória, capaz de suspender leis, atos normativos ou decisões do Congresso, com duração média prolongada e revisão colegiada efetiva muitas vezes inexistente.
<b>Circularidade entre agenda e decisão</b>	Configuração em que o mesmo ministro que decide individualmente também controla se e quando o Plenário poderá rever a decisão, gerando ciclo fechado de insulamento decisório.
<b>Decisão individual como vetor político</b>	Caracteriza-se quando a liminar monocrática produz efeitos políticos imediatos, antecipando ou substituindo a deliberação colegiada e moldando o destino de governos, investigações ou reformas.
<b>Cautelares monocráticas em matéria penal e eleitoral</b>	Manifestam-se em casos como a anulação das condenações de Lula (Fachin) e as cautelares contra Bolsonaro (Moraes), capazes de redesenhar cenários eleitorais e políticos nacionais.
<b>Intervenção em atos do Executivo</b>	Verifica-se em decisões que suspendem nomeações (Lula, Ramagem) ou políticas remuneratórias (penduricalhos), atingindo o núcleo de competências presidenciais.

<b>Intervenção no funcionamento do Legislativo</b>	Configura-se em decisões que disciplinam emendas parlamentares (Rosa Weber, Flávio Dino), legitimidade para <i>impeachment</i> (Gilmar Mendes), instalação de CPIs (Barroso) ou tramitação de projetos (Fux).
<b>Centralização de investigações de alta repercussão</b>	Aparece em decisões individuais sobre <b>competência e relatoria</b> , como no caso Banco Master/BRB (Toffoli), em que a definição do juiz natural se torna objeto de disputa política.
<b>Falso negativo no controle de constitucionalidade</b>	Situação em que o tribunal deixa de exercer o controle - mesmo havendo maioria potencial - por bloqueio individual do relator, que retém o processo fora da pauta.
<b>Falso positivo no controle de constitucionalidade</b>	Situação em que o controle é exercido por liminar monocrática sem respaldo da maioria do tribunal, contrariando uma maioria legislativa sem deliberação colegiada.
<b>Argumento contramajoritário (Schwartzberg, Pasquino)</b>	Justificativa clássica do controle de constitucionalidade pela proteção de minorias contra majorias transitórias, sob o pressuposto de atuação coletiva do tribunal.
<b>Tese de Dahl sobre as janelas de transição</b>	Teoria segundo a qual cortes constitucionais são genuinamente contramajoritárias apenas em períodos de transição entre governos, quando sua composição reflete preferências de regimes anteriores.
<b>Risco de captura institucional</b>	Possibilidade de que ministros sejam alvo de estratégias de influência de grupos de interesse, agravada pela fragilidade dos mecanismos internos de <b>accountability</b> .
<b>Relação entre liminar individual e chancela colegiada</b>	A confirmação do Plenário, quando ocorre, frequentemente vem <b>depois</b> dos efeitos já produzidos, transformando o referendo em ato meramente formal diante do impacto consumado.
<b>Poder de não julgar</b>	Decorrencia da ausência de prazo vinculante para liberação de processos: o silêncio prolongado do relator equivale, em efeitos políticos, a uma decisão de mérito.

**Tabela de Precedentes Consolidada (decisões monocráticas e colegiadas relevantes do STF citadas no texto)**

Item	Explicação do precedente
------	--------------------------

<p><b>Caso Lula-ministro (MS 34.070/DF e MS 34.071/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Gilmar Mendes. <b>Data da liminar individual:</b> 18.03.2016. <b>Ratio decidendi:</b> suspensão monocrática da posse do ex-presidente Lula como ministro-chefe da Casa Civil, sob fundamento de desvio de finalidade voltado à obtenção de <b>foro por prerrogativa de função</b>. O Plenário jamais decidiu o mérito, em razão de alterações políticas supervenientes.</p>
<p><b>Mandados de Segurança contra o <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff (MS 34.193/2016, MS 34.371/2016 e MS 34.441/2016)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relatores:</b> distintos para cada <i>mandamus</i>. <b>Ano de impetração:</b> 2016. <b>Ratio decidendi:</b> as ações nunca foram liberadas para apreciação do Plenário, ilustrando o <b>poder de não julgar</b> como instrumento institucional de fechamento da jurisdição constitucional, com efeitos políticos equivalentes aos de uma decisão de mérito.</p>
<p><b>Caso <i>impeachment</i> de Michel Temer (MS 34.087/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Marco Aurélio. <b>Data:</b> maio de 2016. <b>Ratio decidendi:</b> determinou ao presidente da Câmara dos Deputados o prosseguimento de pedido de <i>impeachment</i> contra o presidente interino Michel Temer; ilustra o uso da liminar individual como instrumento de interferência direta no Legislativo.</p>
<p><b>Caso "Dez Medidas contra a Corrupção" - rito legislativo (MS 34.530/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Luiz Fux. <b>Data:</b> dezembro de 2016. <b>Ratio decidendi:</b> liminar monocrática determinou o reinício da tramitação do pacote legislativo na Câmara dos Deputados, sob alegada violação ao devido processo legislativo. Após cerca de dois meses, o próprio relator extinguiu o feito, sem manifestação do Plenário.</p>
<p><b>Caso PEC n. 33/2011 e sinalizações públicas dos ministros</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Ministros:</b> Marco Aurélio e Gilmar Mendes, entre outros. <b>Ano:</b> 2013. <b>Ratio decidendi:</b> declarações públicas antecipando juízo de inconstitucionalidade da proposta de emenda que pretendia restringir poderes do STF; exemplo paradigmático do <b>poder de sinalizar</b> como instrumento informal de influência política.</p>
<p><b>Cassação da chapa Dilma/Temer (TSE)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> TSE. <b>Ministro:</b> Gilmar Mendes. <b>Período:</b> 2016-2017. <b>Ratio decidendi:</b> utilização estratégica do <b>pedido de vista</b> para controlar individualmente o tempo de julgamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), em momento de instabilidade política do governo.</p>

<p><b>Foro privilegiado e pedidos sucessivos de vista</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Ministros:</b> Alexandre de Moraes e Dias Toffoli. <b>Ano:</b> 2017. <b>Ratio decidendi:</b> sucessivos pedidos de vista no julgamento sobre o alcance do <b>foro por prerrogativa de função</b>, no auge da Operação Lava Jato, suspendendo o feito por meses sem providência colegiada.</p>
<p><b>Caso Ramagem - Polícia Federal (MS 37.097/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Alexandre de Moraes. <b>Data:</b> 29.04.2020. <b>Ratio decidendi:</b> suspensão monocrática da nomeação de Alexandre Ramagem para a direção-geral da Polícia Federal, sob fundamento de possível desvio de finalidade, em meio à crise entre Bolsonaro e Sergio Moro.</p>
<p><b>Caso CPI da Covid (MS 37.760/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Luís Roberto Barroso. <b>Data da liminar:</b> 08.04.2021; referendo do Plenário: 14.04.2021 (10 votos a 1). <b>Ratio decidendi:</b> determinou a instalação da CPI da Pandemia, reduzindo a margem de conveniência política do presidente do Senado quanto à abertura da comissão.</p>
<p><b>Caso anulação Lava Jato (HC 193.726/PR)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Edson Fachin. <b>Data da decisão monocrática:</b> 08.03.2021; confirmada pelo Plenário em 15.04.2021. <b>Ratio decidendi:</b> reconheceu a <b>incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba</b> para julgar Lula, anulando as condenações; restabeleceu a elegibilidade do ex-presidente e reorganizou o cenário eleitoral de 2022.</p>
<p><b>Decisões monocráticas em CPIs e quebras de sigilo (2021-2022)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relatores diversos.</b> <b>Ratio decidendi:</b> liminares individuais suspenderam deliberações de Comissões Parlamentares de Inquérito e restringiram quebras de sigilo de investigados, sem manifestação do Plenário em tempo politicamente útil, evidenciando o uso ordinário da decisão monocrática em matéria de altíssima sensibilidade política.</p>
<p><b>Caso orçamento secreto - emendas de relator (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relatora:</b> ministra Rosa Weber. <b>Data da liminar individual:</b> 05.11.2021; referendo do Plenário e julgamento de mérito em 2022. <b>Ratio decidendi:</b> declarou inconstitucional o modelo de execução das <b>RP-9</b>, por violação aos princípios da transparência, publicidade e impessoalidade.</p>

<p><b>Caso piso da enfermagem (ADI 7.222/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Luís Roberto Barroso. <b>Data da liminar:</b> 04.09.2022. <b>Ratio decidendi:</b> suspendeu a eficácia da Lei n. 14.434/2022 em razão de impactos financeiros e federativos sobre Estados, Municípios e setor privado de saúde.</p>
<p><b>ADPF 442/DF - Descriminalização do aborto até a 12ª semana</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relatora:</b> ministra Rosa Weber (até sua aposentadoria). <b>Período:</b> 2018 em diante; manifestações monocráticas em 2023. <b>Ratio decidendi:</b> a tramitação prolongada, com manifestações individuais de diferentes ministros, evidencia como sinalizações isoladas em matéria constitucional sensível alteram o horizonte de expectativas dos atores envolvidos, mesmo na ausência de decisão colegiada consolidada.</p>
<p><b>Cautelares contra Bolsonaro (PET 12.100/DF e desdobramentos)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF, Primeira Turma. <b>Relator:</b> ministro Alexandre de Moraes. <b>Data:</b> julho/agosto de 2025. <b>Ratio decidendi:</b> imposição de cautelares (tornozeleira, recolhimento domiciliar, restrições de contato) e decretação de prisão domiciliar do ex-presidente, sob fundamento de coação, obstrução e atentado à soberania nacional.</p>
<p><b>Caso IOF (ADIs ajuizadas em 2025 sobre o decreto presidencial e o decreto legislativo)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Alexandre de Moraes. <b>Data:</b> julho de 2025. <b>Ratio decidendi:</b> suspendeu simultaneamente o decreto presidencial de aumento do IOF e o decreto legislativo que o sustava, convocando audiência de conciliação; o Plenário, em seguida, manteve a maior parte do decreto governamental.</p>
<p><b>Caso Lei do Impeachment (ADI relativa à Lei n. 1.079/1950)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Gilmar Mendes. <b>Data:</b> dezembro de 2025. <b>Ratio decidendi:</b> restringiu à <b>Procuradoria-Geral da República</b> a legitimidade para denúncia por crime de responsabilidade contra ministros do STF, em decisão posteriormente suspensa parcialmente pelo próprio relator.</p>
<p><b>Caso emendas parlamentares - plano de trabalho (ADPFs 854 e 1.014/DF)</b></p>	<p><b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Flávio Dino. <b>Data:</b> fevereiro de 2025. <b>Ratio decidendi:</b> homologou plano de trabalho dos Poderes para conferir transparência e rastreabilidade às emendas, liberando parcialmente pagamentos suspensos.</p>

<b>Caso PL n. 128/2025 - restos a pagar de emendas</b>	<b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Flávio Dino. <b>Data:</b> dezembro de 2025. <b>Ratio decidendi:</b> suspendeu trecho que permitia o pagamento de restos a pagar de emendas de relator, com impacto estimado de R\$ 3 bilhões até o fim de 2026.
<b>Caso emendas a ONGs ligadas a familiares de congressistas</b>	<b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Flávio Dino. <b>Data:</b> janeiro de 2026. <b>Ratio decidendi:</b> vedou a destinação de emendas parlamentares a entidades ligadas a familiares de congressistas, com fundamento em moralidade administrativa e prevenção de conflitos de interesses.
<b>Caso "penduricalhos" - teto constitucional (art. 37, XI, da CF/88)</b>	<b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator:</b> ministro Flávio Dino. <b>Data:</b> fevereiro de 2026. <b>Ratio decidendi:</b> suspendeu verbas indenizatórias que ultrapassassem o teto remuneratório constitucional, determinando providências em todos os Poderes e níveis federativos.
<b>Caso Banco Master/BRB - centralização e relatoria</b>	<b>Tribunal:</b> STF. <b>Relator inicial:</b> ministro Dias Toffoli. <b>Data:</b> dezembro de 2025; redistribuição em 2026. <b>Ratio decidendi:</b> centralizou no STF processos relacionados à investigação do banco; exemplifica o uso de decisões individuais sobre <b>competência</b> e <b>relatoria</b> como vetores de impacto institucional.

## Referências

ARGUELHES, Diego Werneck. **STF e Cunha:** quem decide quando quer, ouve o que não quer. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). O Supremo em 2015. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. **Timing control without docket control:** how individual justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda. *Journal of Law and Courts*, v. 5, n. 1, p. 105-140, 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo individual:** mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou criador:** transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Direito GV*, v. 12, n. 2, p. 405-440, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **“ministrocracia”**: o Supremo Tribunal Federal individual e o processo democrático brasileiro. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979**. Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas do STF**: decisões. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoeginicio>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BROUARD, Silvain; HÖNNIGE, Christoph. **Constitutional courts as veto players**: lessons from the United States, France and Germany. European Journal of Political Research, v. 56, p. 529-552, 2017.

DAHL, Robert Alan. **Decision-making in a democracy**: the Supreme Court as a national policy-maker. Journal of Public Law, n. 6, p. 279-295, 1957.

DAVIS, Richard. **Justices and journalists**: the U.S. Supreme Court and the media. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto)criação do processo objetivo**. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 17., 2008, Brasília. Anais... Brasília: CONPEDI, 2008. p. 4.357-4.377.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **A tendência passivista do Supremo**. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). O Supremo em 2015. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016.

EPSTEIN, Lee; JACOBI, Tonja. **The strategic analysis of judicial decisions**. Annual Review of Law and Social Science, v. 6, p. 341-358, 2010.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. **The choices justices make**. Washington, DC: CQ Press, 1998.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; MARTIN, Andrew D. **The Supreme Court as a strategic national policymaker**. Emory Law Journal, v. 50, p. 538-611, 2001.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. **The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government**. Law and Society Review, p. 117-164, 2001.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. **Onze Supremos, todos contra o plenário**. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego; RECONDO, Felipe (Orgs.). Onze Supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017. p. 20-29.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FALCÃO, Marcio. **Lewandowski diz que ainda não está claro se Supremo entrará no mérito do impeachment**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2016.

FONTANA, David. **Docket control and the success of constitutional courts**. In: GINSBURG, Tom; DIXON, Rosalind (Orgs.). *Comparative constitutional law*. Londres: Edward Elgar, 2011. p. 624-641.

HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Lívia da Silva. **Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo**. Revista Opinião Jurídica, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015.

MEDINA, Damares; ALMEIDA, Eloísa. **A incomum liminar de Gilmar Mendes**. Nexo, 19 mar. 2016.

MELO, Marcus André. **Mudança constitucional no Brasil: dos debates sobre emendamento na constituinte à megapolítica**. Novos Estudos CEBRAP, n. 97, p. 187-206, 2013.

PASQUINO, Pasquale. **Majority rules in constitutional democracies**. In: NOVAK, Stéphanie; ELSTER, Jon (Orgs.). *Majority decisions: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 219-235.

PEREIRA, Thomaz. **Lula ministro e o silêncio do Supremo**. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego; RECONDO, Felipe (Orgs.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. **Preferências, estratégias e motivações: pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro**. Direito e Práxis, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

SCHWARTZBERG, Melissa. **Counting the many: the origins and limits of supermajority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SOUZA, André de; BRÍGIDO, Carolina. **Moraes pede vista em julgamento do STF que discute foro privilegiado**. O Globo, 1 jun. 2017.

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges: constitutional politics in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TAYLOR, Matthew. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **“supremocracia”**. Direito GV, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

WHITTINGTON, Keith E. "**Interpose your friendly hand**": political supports for the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, p. 583-596, 2005.