

DA MINISTROCRACIA À PRESIDENTOCRACIA¹

A CAPTURA DA AGENDA PARLAMENTAR PELO PODER MONOCRÁTICO DOS PRESIDENTES DAS CASAS LEGISLATIVAS

Prof. Murillo Gutier²

1. A arquitetura institucional das Casas Legislativas e a tensão entre direção e comando

1.1 A presidência como órgão diretivo - e não como senhorio da Casa

A Mesa do Senado Federal foi pensada pela Constituição e pelo regimento como **órgão diretor**, não como instância de comando pessoal - desenho que se replica, com pequenas variações, na Câmara dos Deputados. O Presidente, conforme o **art. 46** do *Regimento Interno do Senado Federal* (RISF), integra colegiado composto por dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, cujo papel originário é **organizar, conduzir** e dar ordem litúrgica aos trabalhos parlamentares. A Casa, no desenho normativo, é dos parlamentares; a presidência é apenas o seu maestro - jamais o autor da partitura.

A confusão entre direção e comando, todavia, contaminou de tal forma a praxe que a presidência das Casas Legislativas se converteu em verdadeiro **arconte da agenda nacional**. Onde o **art. 412, IX**, do RISF impõe a colegialidade decisória como dogma, a vida cotidiana exibe o oposto: um único parlamentar, eleito por seus pares para servir, transmuta-se em **filtro existencial** das deliberações. Onde devia haver coro, há solo - e onde se esperava alternância, instalou-se uma espécie de monarquia eletiva regimental.

1.2 O poder de pauta: o coração silencioso do regimento

O **art. 48, VI**, do RISF atribui ao Presidente a competência para **designar a Ordem do Dia** das sessões deliberativas e, mais grave, **retirar matéria da pauta**. O **art. 163** complementa o desenho ao dispor que "as matérias serão incluídas em Ordem do Dia, **a juízo do Presidente**", segundo critérios de antiguidade e importância. Aí reside, na sua aparência inocente, o coração do problema: a vontade soberana de uma Casa parlamentar passa a depender, diuturnamente, do humor, do cálculo político ou da conveniência pessoal de seu presidente.

¹ O neologismo *presidentocracia* e boa parte das ideias aqui desenvolvidas foram inspirados no texto seminal de Arguelhes e Ribeiro (2018), no qual os autores cunham e desenvolvem o conceito de *ministrocracia* para descrever a hipertrofia das decisões individuais de ministros do Supremo Tribunal Federal em detrimento da colegialidade do tribunal. A presente proposta busca transpor analiticamente esse aparato crítico para o âmbito parlamentar - reconhecendo, contudo, que o fenômeno na presidência das Casas Legislativas apresenta agravantes próprios, como se argumenta no item 4.1.

² Mestre em Direito Público pela PUC-MG. Professor de Direito Constitucional, Direito Processual Civil e Direito Administrativo da Unipac-Uberaba e UniBrás-Uberaba. Advogado desde 2003. E-mail: murillo@gutier.adv.br

O regimento, paradoxalmente, contém **antídotos textuais** contra essa captura. O **art. 167** faculta a qualquer senador sugerir ao Presidente a inclusão de matérias "em condições de figurar" na Ordem do Dia, ao passo que o **art. 171** exige, como regra, que matérias dependentes de exame de comissão somente sejam incluídas após emissão, leitura e publicação do parecer, observado o interstício regimental. São critérios objetivos que **balizam** a discricionariedade presidencial - e cuja sistemática violação, na prática, esvazia a Casa enquanto colegiado deliberativo.

A função, pensada como diretiva e cerimonial, transmuta-se assim num verdadeiro **porteiro constitucional da República**: o presidente da Casa decide o que entra na Ordem do Dia, o que aguarda, o que dorme na gaveta e o que jamais alcança o conhecimento efetivo dos parlamentares. É o **veto de gaveta** elevado à condição de quase-instituição: não rejeita expressamente, não decide publicamente, não submete a plenário - apenas **sepulta pelo silêncio**. Imagine-se o maestro que, antes de cada concerto, decide secretamente quais peças sequer serão tocadas: é essa, em metáfora, a função desempenhada pelo poder de pauta nas Casas Legislativas brasileiras contemporâneas.

2. As três fronteiras em que a colegialidade simplesmente desaparece

2.1 O *impeachment* de autoridades e a jurisdição negativa sem processo

A Constituição confiou ao Senado, no **art. 52, I e II**, a competência privativa para processar e julgar o Presidente da República, ministros do STF, integrantes do CNJ e do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União por crimes de responsabilidade. O **art. 380, I**, do RISF condiciona a instauração do processo à leitura, no Período do Expediente, da denúncia recebida "pela Mesa do Senado". Ocorre, porém, que "receber" foi interpretado, na praxe, como atributo decisório monocrático do Presidente - e o mesmo fenômeno se reproduz, com idêntica gravidade, no juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados nos casos do art. 51, I, da Constituição.

O resultado é constitucionalmente grave: denúncias contra ministros do STF ou contra o PGR, acusados de condutas ímprobas - mesmo subscritas por dezenas de parlamentares e amparadas em provas robustas - **morrem na escrivania presidencial**, sem que o plenário, titular constitucional do juízo político, sequer seja consultado. A *ratio* republicana do *impeachment* é precisamente impedir que poderosos respondam apenas a si mesmos; quando a denúncia é assassinada na antecâmara, o instituto vira simulacro.

O fenômeno tem nome técnico-republicano: **jurisdição negativa sem processo**. Não há contraditório real, não há decisão colegiada, não há voto, não há ônus argumentativo perante o plenário - apenas o **poder nu da gaveta**. Numa República, a gaveta não pode ser órgão constitucional, e o silêncio presidencial não pode substituir o juízo político que a Constituição reservou aos representantes do povo e dos Estados.

2.2 A sabatina e a escolha de autoridades indicadas pela presidência

O **art. 383** do RISF disciplina a sabatina de autoridades indicadas pelo Presidente da República (ministros do STF, do STJ, dos tribunais superiores, presidentes e diretores de agências reguladoras, do Banco Central, do CNJ, do CNMP, *et coetera*). O dispositivo prevê, no inciso II, alínea "e", que a comissão **convocará** o candidato em prazo não inferior a cinco dias úteis para arguição pública (*hearing*), e, no inciso VII, que "o parecer **será apreciado pelo plenário** em sessão pública, sendo a votação procedida por escrutínio secreto".

Eis a fraude regimental contemporânea: ainda que a comissão sabatine e o parecer seja produzido, o caminho até o plenário **passa, novamente, pela porteira do art. 165** - segundo o qual "os pareceres sobre escolha de autoridades serão incluídos, em série, no final da Ordem do Dia". Como quem designa a pauta é o Presidente (art. 48, VI), basta-lhe **não pautar** para que indicações controvertidas dormitem indefinidamente, ou, ao revés, sejam votadas em ritmo *expresso* quando convém ao alinhamento político de ocasião.

A deformação é institucionalmente grave porque a sabatina é um dos mecanismos pelos quais o Senado exerce **controle republicano sobre nomeações presidenciais**. Não é ritual decorativo: é momento de escrutínio público, aferição de reputação, capacidade técnica, independência e adequação constitucional ao cargo. Quando a presidência da Casa controla sozinha o tempo político da sabatina, transforma uma competência colegiada em **moeda de negociação interinstitucional** - e o Senado deixa de ser contrapeso para virar balcão.

2.3 A prorrogação "automática" das CPIs e a alquimia hermenêutica do silêncio

Aqui se encontra talvez o caso mais escandaloso de **prevaricação interpretativa**. O **art. 152** do RISF é categórico: "O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, **automaticamente**, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Senado Federal". O texto não admite ambiguidade - a prorrogação é direito subjetivo da minoria qualificada (1/3), sem necessidade de votação no plenário.

O alcance constitucional dessa garantia é robusto. O **art. 58, § 3º**, da Constituição autoriza a criação de CPI por requerimento de um terço, para apuração de fato determinado e por prazo certo. O **art. 148** do RISF confere à comissão poderes de investigação **próprios das autoridades judiciais** - convocação de Ministros de Estado, oitiva de indiciados, inquirição de testemunhas sob compromisso, requisição de documentos e solicitação de inspeções e auditorias ao Tribunal de Contas da União. Já o **art. 76, § 4º**, fixa o único limite temporal pertinente: a CPI **não pode ultrapassar a legislatura** em que foi criada.

A combinação desses dispositivos é decisiva. Se o regimento atribui à minoria qualificada o gatilho para investigar, com poderes equivalentes aos da magistratura, e se o único óbice temporal é o término da legislatura, **a recusa presidencial em mandar ler e publicar o requerimento de prorrogação configura ilícito regimental flagrante** - desafio direto ao art. 152, ao art. 412, VII (proteção das minorias) e ao art. 58, § 3º, da Constituição.

Note-se, ainda, que mesmo na criação da CPI o **art. 145, § 2º**, do RISF impõe ao Presidente o dever **vinculado** de "ordenar que seja numerado e publicado" o requerimento. Trata-se de competência regrada, não discricionária - e a leitura coerente do sistema regimental exige que a prorrogação automática do art. 152 reproduza essa mesma natureza não-decisória, restrita a atos protocolares. Onde o regimento diz "automaticamente", não cabe alquimia hermenêutica: **automatismo não é discricionariedade**, leitura e publicação não são juízo político de conveniência, e o STF já condenou, em sede de criação de CPI, esse mesmo expediente obstrutivo (**MS 24.831/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22.06.2005).

3. O regimento contra o regimento: princípios atropelados pela praxe

3.1 A colegialidade como dogma estrutural do parlamentarismo

O **art. 412, IX**, do RISF cristaliza o princípio da **decisão colegiada**, "ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento". A ressalva, longe de autorizar arbítrios, apenas reconhece atos de mero expediente. A regra é o colegiado; a exceção é o presidencial. Quando o Presidente da Casa **converte exceção em regra**, e usa atos formalmente discricionários (como a designação da Ordem do Dia) para inviabilizar deliberações que ele próprio rejeita, opera, na prática, uma **inversão da hierarquia normativa interna corporis**.

Não é exagero afirmar que a Casa deixa de ser **colegiado parlamentar** para tornar-se, na esfera deliberativa concreta, **órgão monocrático**. Os 81 senadores - ou os 513 deputados - eleitos por dezenas de milhões de cidadãos, convertem-se em coadjuvantes de quem ocupa a cadeira presidencial: elegantes presenças numéricas, mas sem agência efetiva sobre a agenda da nação. É, em síntese, um simulacro de parlamento.

3.2 A proteção das minorias e o seu sequestro pela maioria conjuntural

O **art. 412, VII**, do RISF proclama a "preservação dos direitos das minorias", princípio sem o qual nenhuma democracia merece o nome. Como ensinou Hans Kelsen, a regra majoritária só é legítima quando acompanhada de **garantias procedimentais minoritárias** - direito de propor, discutir, investigar, fiscalizar (*Minderheitenschutz*). É justamente esse núcleo que se esfumaça quando o Presidente bloqueia a deflagração de *impeachment* subscrito por número expressivo de parlamentares, ou inviabiliza a continuidade de uma CPI por meio de manobras protocolares.

Aqui se opera um paradoxo cínico: a maioria conjuntural, eleita pelos pares para a presidência da Casa, **passa a oprimir a maioria substantiva** dos parlamentares quando esta diverge da liderança presidencial. O instrumento de quem deveria proteger todos converte-se em ariete contra a vontade colegiada. É a captura institucional levada às últimas consequências - a **cleptocracia procedimental** travestida de dever litúrgico.

3.3 A questão de ordem como remédio frágil e mediato

O regimento, é certo, prevê instrumentos formais de contestação. Os **arts. 403 a 408** disciplinam a **questão de ordem**, e o **art. 405** estabelece que ela "será decidida pelo Presidente, **com recurso para o plenário**, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito se formulado ou apoiado por líder". O **art. 413** complementa a tutela ao admitir denúncia de transgressão aos princípios do art. 412 mediante questão de ordem.

Eis, todavia, a fragilidade do remédio: **quem decide, em primeira mão, é o próprio Presidente**, cujas decisões questionadas formam o objeto da contestação. O recurso ao plenário existe, mas sua viabilidade prática depende, novamente, do *timing* presidencial - e, ainda, da disposição das lideranças partidárias, que podem ser cooptadas pela mesma autoridade contestada. O resultado é um **círculo hermético**: o juiz da causa é a parte interessada, e o tribunal recursal somente atua se assim quiser quem julgou em primeiro grau.

4. Da *Ministrocracia* à *Presidentocracia*: o trânsito de uma patologia institucional

4.1 A *presidentocracia* como agravamento da *ministrocracia*

A *ministrocracia*, denunciada por vozes críticas do constitucionalismo brasileiro (Arguelhes; Ribeiro, 2018), descreve a hipertrofia das decisões individuais de ministros do STF em detrimento do colegiado. Trata-se de patologia já bem cartografada: liminares monocráticas, pedidos de vista intermináveis, controle do tempo processual e protagonismo individual em causas de altíssima densidade política. A analogia com o que se passa nas Casas Legislativas é pertinente, mas há uma diferença estrutural que torna o fenômeno parlamentar **ainda mais grave** - e justifica o batismo de uma nova categoria conceitual: a **presidentocracia**.

Na *ministrocracia*, a vontade do tribunal é provisoriamente substituída pela decisão individual de um ministro - há ato a desafiar, voto vencido a contabilizar, fundamentação a refutar. Na *presidentocracia*, a monocracia de agenda produz algo qualitativamente mais sombrio: a matéria **sequer nasce** para o colegiado. A formulação é cirúrgica: **não há decisão a ser derrotada; há ausência de decisão. Não há voto vencido; há voto impedido. Não há colegialidade deformada; há colegialidade sequestrada antes de existir**. O ato monocrático judicial é diagnosticável; o silêncio monocrático parlamentar é, por construção, **indecifrável** - e o que não se pode decifrar tampouco se pode controlar. Soma-se a isso o fato de que o ministro do STF tem dever de fundamentação; o presidente da Casa Legislativa nada precisa motivar, porque sua omissão é o próprio ato.

A *presidentocracia*, portanto, não é mera transposição da *ministrocracia* para o âmbito parlamentar: é seu **agravamento estrutural**. Onde o ministro decide algo, o presidente da Casa decide **que nada será decidido**. Onde o ministro pratica um ato impugnável, o presidente pratica uma **omissão protegida pela própria opacidade**. Onde a *ministrocracia* concentra poder em onze cabeças, a *presidentocracia* o concentra em duas - uma no Senado, outra na Câmara - e ainda lhes confere o privilégio de operar pelo silêncio.

4.2 Republicanismo, *accountability* e a dimensão federativa esmagada

O **republicanismo** exige que os governantes respondam pelos seus atos e *omissões* (*accountability*) e que nenhum cidadão fique submetido ao **arbítrio domesticado** (*dominium*) de outro. Quando o presidente da Casa Legislativa obstrui pautas escolhidas pela maioria, ou impede a sabatina de indicados controvertidos, ou paralisa CPIs, **viola simultaneamente** os princípios da soberania popular indireta, da publicidade republicana e da não dominação.

Há, ainda, uma dimensão **federativa** que agrava o problema, sobretudo no caso do Senado. Cada senador representa o seu Estado; o plenário representa o **conjunto da Federação**. Quando o Presidente do Senado bloqueia, por ato unipessoal, *impeachment*, sabatina, CPI ou prorrogação de CPI, não está apenas contrariando adversários políticos da rodada - está **comprimindo a representação dos vinte e seis Estados e do Distrito Federal numa única cadeira**. A patologia deixa de ser meramente parlamentar e atinge a própria espinha dorsal do pacto federativo.

O modelo é especialmente perverso porque opera sob aparência de normalidade institucional. As sessões continuam, os discursos acontecem, as votações ordinárias seguem, a liturgia é preservada - mas as matérias **estruturalmente decisivas** ficam sob controle de uma vontade solitária. Configura-se a **democracia de superfície**: o plenário existe, mas só delibera sobre aquilo que a presidência **permite que exista** como deliberação.

Sob a ótica republicana, o desvio é ainda mais grave. A presidência das Casas Legislativas é função **fiduciária** - administra competências em nome da instituição, jamais em nome próprio. Quando a pauta vira moeda de autopreservação, blindagem de aliados ou sufocamento de minorias, opera-se uma **mutação patrimonialista** do cargo: ele deixa de ser **função** e passa a ser **posse**. É a confusão entre cargo público e patrimônio particular - precisamente aquilo que a República, desde Cícero, foi inventada para impedir.

5. O caminho de volta: reformas indispensáveis e cultura republicana

Antes das soluções técnicas, importa desfazer um equívoco recorrente. A retórica do "respeito às instituições" é frequentemente deformada em **blindagem de autoridades**. Mas respeitar instituições não é proteger pessoas do constrangimento público; é **submeter pessoas, autoridades e maiorias circunstanciais às regras do jogo**. A Casa Legislativa não é mais respeitada quando evita deliberar - é mais respeitada quando delibera com transparência, assume seus votos e deixa que a sociedade saiba quem quer investigar, quem quer bloquear e quem prefere o silêncio conveniente.

Algumas saídas se desenham, urgentes. **Primeiro**, a reforma dos regimentos para **automatizar inclusões em Ordem do Dia** quando subscritas por maioria absoluta dos parlamentares, criando-se *bypass* legítimo do Presidente. **Segundo**, a previsão de prazo máximo para apreciação, pela Mesa, de denúncias de *impeachment*, com sanção regimental clara para a omissão. **Terceiro**, o robustecimento da questão de ordem, prevendo recurso direto ao plenário, *ex officio*, em hipóteses pré-definidas, sem dependência de líder.

A jurisprudência do STF, embora tradicionalmente deferente à lógica *interna corporis* (**MS 32.033/DF**, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 20.06.2013), tem aberto exceções quando se viola **direito subjetivo de parlamentar** ou se afronta a Constituição. Há, portanto, espaço jurisdicional - ainda que mínimo - para coibir os abusos mais graves. Mas o caminho principal não é judicial: é **político e cultural**, e passa pela retomada das Casas Legislativas por seus membros, pela quebra do bloco de cooptação e pelo resgate da coragem cívica de parlamentares que aceitem pagar o preço do enfrentamento.

- **Lógica do tema (da *ministocracia* à *presidentocracia*: a captura monocrática da agenda parlamentar)**

A lógica do sistema parlamentar brasileiro foi pensada como **colegialidade vinculante**: 81 senadores e 513 deputados, soberanos, deliberando em pé de igualdade procedimental, sob a direção neutra de uma Mesa cuja função é organizar - jamais comandar - o ritmo dos trabalhos. O presidente da Casa Legislativa é, na arquitetura constitucional e regimental, *primus inter pares* - servidor do colegiado, não senhor dele.

A patologia contemporânea **inverteu radicalmente** essa lógica. Por meio do controle exclusivo da Ordem do Dia (arts. 48, VI, e 163), aliado à interpretação distorcida do verbo "receber" (no rito do *impeachment*, art. 380), à instrumentalização do art. 165 (sabatinas) e à recusa em cumprir a literalidade do art. 152 (prorrogação automática de CPI), o presidente da Casa tornou-se um **veto player** unipessoal, capaz de neutralizar a vontade da maioria dos parlamentares e o direito subjetivo das minorias - tudo isso ignorando os antídotos textuais dos arts. 167, 171 e 412, VII, do RISF.

O resultado é a **presidentocracia**: figura mais grave do que a *ministocracia* já criticada no STF, porque opera por **omissão silenciosa**, sem ato formal a ser desafiado, sem fundamentação a ser refutada, sem prazo para responder. Onde a Constituição quis deliberação, instalou-se gaveta. Onde se esperava república, ergueu-se um pequeno principado regimental. E, sob o aparato cerimonial de sessões e discursos, sobrevive uma **democracia de superfície** que comprime a representação dos vinte e seis Estados e do Distrito Federal - e, na Câmara, a representação popular dos 513 distritos federativos - numa única cadeira.

A volta ao desenho originário exige reformas regimentais (automatização de pautas por maioria qualificada, prazos peremptórios para a Mesa, fortalecimento da questão de ordem), reforço jurisprudencial nas hipóteses de violação de direito subjetivo parlamentar e, sobretudo, **cultura republicana**: a recusa coletiva, pelos parlamentares, de aceitar como natural o que é, na verdade, uma traição cotidiana ao princípio da colegialidade (art. 412, IX) e à proteção das minorias (art. 412, VII). Sem isso, as Casas Legislativas continuarão sendo **a casa de um só**.

Quadro Sinótico

Tema	Explicação do instituto
Mesa do Senado (art. 46, RISF)	Órgão diretor colegiado, composto por Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários. Sua função institucional é organizar e conduzir os trabalhos, jamais substituir a vontade do plenário. A patologia contemporânea inverteu essa lógica, transformando a presidência em centro de comando pessoal.
Competências do Presidente (art. 48, RISF)	Rol amplo de atribuições, com destaque para o inciso VI: designar a Ordem do Dia e retirar matéria da pauta. É o núcleo do poder de agenda , instrumento original de organização que se converteu em mecanismo de bloqueio da deliberação colegiada.
Critério de inclusão em pauta (art. 163, RISF)	Estabelece que as matérias serão incluídas em Ordem do Dia "a juízo do Presidente", segundo antiguidade e importância. A discricionariedade redacional, sem balizas objetivas vinculantes, abriu espaço para uso seletivo e politicamente capturado da pauta.
Antídotos textuais à captura (arts. 167 e 171, RISF)	O art. 167 faculta a qualquer parlamentar sugerir inclusão de matérias em condições de figurar na pauta; o art. 171 exige que matérias dependentes de comissão somente sejam pautadas após emissão, leitura e publicação do parecer. Balizas objetivas que, sistematicamente violadas, esvaziam a Casa.
Pareceres sobre escolha de autoridades (art. 165, RISF)	Determina que tais pareceres (sabatinas) serão incluídos no final da Ordem do Dia. Combinado com o art. 48, VI, permite ao Presidente postergar indefinidamente votações de indicações inconvenientes, ou acelerá-las quando há alinhamento político.
Impeachment de autoridades (art. 380, I, RISF; art. 52, I e II, CF)	A denúncia, recebida pela Mesa, deve ser lida no Período do Expediente. Na praxe, o juízo de admissibilidade tornou-se monopólio presidencial, configurando jurisdição negativa sem processo : ausência de contraditório, voto, decisão colegiada e fundamentação - apenas o poder nu da gaveta.
Sabatina de indicados (art. 383, RISF)	Disciplina a apreciação de autoridades indicadas pelo Presidente da República. Embora o procedimento exija sabatina pela comissão e votação no plenário, a sequência depende da pauta - tornando-se refém do Presidente. A competência colegiada vira moeda de negociação interinstitucional.

<p>Criação de CPI (arts. 145, § 2º, RISF; 58, § 3º, CF)</p>	<p>Direito subjetivo da minoria qualificada (1/3). O Presidente tem dever vinculado de ordenar numeração e publicação - competência regrada, não discricionária.</p>
<p>Poderes da CPI (art. 148, RISF)</p>	<p>A CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais: convocação de Ministros de Estado, oitiva de indiciados, inquirição de testemunhas, requisição de documentos e auditorias ao TCU. O peso desses poderes torna ainda mais grave o bloqueio da prorrogação.</p>
<p>Prorrogação de CPI (arts. 152 e 76, § 4º, RISF)</p>	<p>É automática, mediante requerimento de 1/3, lido em plenário e publicado. O único limite temporal é o término da legislatura. A retenção presidencial dessa prorrogação configura ilícito regimental flagrante - automatismo não é discricionariedade.</p>
<p>Princípios do processo legislativo (art. 412, RISF)</p>	<p>Cristaliza, entre outros, a participação igualitária dos parlamentares (I), a colegialidade decisória (IX), a proteção das minorias (VII) e a publicidade das decisões (XII). São princípios estruturantes contra os quais a praxe presidencial frequentemente colide.</p>
<p>Questão de ordem (arts. 403-408, RISF)</p>	<p>Mecanismo de contestação de interpretações regimentais, com decisão pelo Presidente e recurso ao plenário. Sua eficácia, na prática, é mitigada pelo fato de o juízo inicial caber ao próprio órgão contestado, dependendo o recurso de líder partidário.</p>
<p>Captura institucional</p>	<p>Fenômeno político-jurídico em que órgão colegiado é dominado pela vontade unipessoal do dirigente. Nas Casas Legislativas, opera por meio do binômio "poder de pauta + interpretação restritiva da literalidade regimental", gerando um veto de gaveta travestido de competência regimental.</p>
<p>Ministrocracia</p>	<p>Categoria conceitual que descreve a hipertrofia das decisões individuais dos ministros do STF em detrimento do colegiado, especialmente por meio de liminares monocráticas, pedidos de vista e controle do tempo processual. É o ponto de partida para a compreensão do fenômeno paralelo nas Casas Legislativas.</p>
<p>Presidentocracia</p>	<p>Neologismo que designa o agravamento da <i>ministrocracia</i> nas Casas Legislativas: o protagonismo unipessoal do presidente da Casa em detrimento da colegialidade parlamentar. É qualitativamente mais grave porque opera por omissão silenciosa, sem ato formal, sem fundamentação obrigatória e sem possibilidade de recurso contra um silêncio.</p>

Dimensão federativa	O Senado é casa da Federação. Cada cadeira representa um ente federado, e o plenário representa o conjunto da Federação. Quando a presidência bloqueia unipessoalmente <i>impeachment</i> , sabatina, CPI ou sua prorrogação, comprime a representação dos vinte e seis Estados e do Distrito Federal numa única cadeira, ferindo o art. 46 da Constituição em sua substância.
Republicanismo (não dominação)	Tradição político-jurídica que veda a sujeição arbitrária de cidadãos ou parlamentares à vontade unilateral de outro. Quando a presidência transforma cargo em posse - e função em patrimônio - opera-se uma mutação patrimonialista incompatível com a República.
Democracia de superfície	Modelo aparentemente normal (sessões, discursos, votações ordinárias) em que, todavia, as matérias estruturalmente decisivas estão sob controle de uma vontade solitária. O plenário existe, mas só delibera sobre o que a presidência permite que exista .
Soluções estruturais	Reforma regimental para automatizar inclusões em pauta por maioria absoluta; prazos peremptórios para a Mesa apreciar denúncias de <i>impeachment</i> ; fortalecimento da questão de ordem com recurso <i>ex officio</i> ao plenário; e, sobretudo, retomada da cultura republicana e de coragem cívica entre os parlamentares.

- **Tabela de Precedentes (STF)**

Item	Explicação do precedente
STF - MS 24.831/DF	Mandado de Segurança 24.831/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgamento: 22.06.2005. DJ 04.08.2006. <i>Ratio decidendi</i> : a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito é direito público subjetivo de minoria parlamentar qualificada (1/3) , assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição. A obstrução, pela maioria conjuntural ou pelo Presidente da Casa, à instalação de CPI regularmente requerida configura violação direta de direito-função do parlamentar. Aplicação analógica decisiva ao art. 152 do RISF : se a criação é direito subjetivo, a prorrogação automática prevista regimentalmente, com idêntico quórum, também o é.

<p>STF - MS 26.441/DF</p>	<p>Mandado de Segurança 26.441/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgamento: 25.04.2007. <i>Ratio decidendi</i>: reafirmou a doutrina das CPIs como direito de minoria, vedando a instrumentalização do regimento para frustrar investigações regularmente requeridas. O Tribunal sustentou que "a maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários", do direito constitucional à investigação parlamentar. Aplica-se, <i>mutatis mutandis</i>, à prorrogação prevista no art. 152 do RISF.</p>
<p>STF - MS 32.033/DF</p>	<p>Mandado de Segurança 32.033/DF. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento: 20.06.2013. <i>Ratio decidendi</i>: o controle judicial de matéria <i>interna corporis</i> é, em regra, vedado, salvo quando há violação direta a dispositivo constitucional ou a direito subjetivo de parlamentar. O precedente, embora frequentemente invocado para defender a não interferência nas Casas Legislativas, abre exceções relevantes justamente nas hipóteses em que o poder de pauta presidencial viole direito-função de parlamentares ou afronte literalidade regimental.</p>
<p>STF - ADPF 378 MC</p>	<p>Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento: 17.12.2015. <i>Ratio decidendi</i>: definiu o rito do <i>impeachment</i> de Presidente da República, harmonizando a Lei nº 1.079/1950 com a Constituição. Reconheceu que o Presidente da Casa Legislativa exerce juízo de admissibilidade, mas dentro de balizas constitucionais, não podendo converter-se em juízo arbitrário ou puramente político-pessoal. O mesmo princípio aplica-se, com ainda maior razão, ao <i>impeachment</i> de autoridades sujeitas à competência originária do Senado (art. 52, II, CF).</p>
<p>STF - MS 33.558/DF</p>	<p>Mandado de Segurança 33.558/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. Julgamento: 13.05.2015. <i>Ratio decidendi</i>: tratou de questões relativas ao processamento de denúncias de <i>impeachment</i>, reafirmando a competência das Casas Legislativas para o juízo de admissibilidade, sem que esse juízo se converta em obstáculo arbitrário ao exercício de competência constitucional. Evidencia que o Judiciário admite tutelar abusos manifestos no manejo do poder de pauta em matéria de <i>impeachment</i>.</p>

<p>STF - MS 34.530 MC/DF</p>	<p>Medida Cautelar no Mandado de Segurança 34.530/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Decisão monocrática. Julgamento: 14.12.2016. <i>Ratio decidendi</i>: deferiu liminar para afastar Senador da presidência da Casa em razão de processo penal em curso, reafirmando que o exercício de cargo de comando institucional submete-se a balizas constitucionais, não constituindo zona imune ao controle jurisdicional. Sinaliza que a função presidencial das Casas Legislativas, longe de ser "regimentalmente intocável", sujeita-se a parâmetros constitucionais quando ameaça o equilíbrio entre os Poderes.</p>
<p>STF - ADI 6.524/DF</p>	<p>Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.524/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento: 14.12.2020. <i>Ratio decidendi</i>: vedou a recondução do Presidente do Senado e do Presidente da Câmara dos Deputados ao mesmo cargo na legislatura subsequente. O Tribunal sustentou a alternância no poder como princípio republicano estruturante e reconheceu que a perpetuação na presidência das Casas concentra poder de modo incompatível com a colegialidade democrática. Precedente frontal contra a perenização da presidentocracia.</p>
<p>STJ - jurisprudência sobre atos interna corporis</p>	<p>RMS 47.106/AM, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 25.08.2015, e julgados conexos: o STJ tem reafirmado que atos <i>interna corporis</i> das Casas Legislativas estaduais e municipais não escapam ao controle jurisdicional quando violam o devido processo legislativo, a colegialidade ou direitos subjetivos de parlamentares. A doutrina é diretamente transportável, <i>a fortiori</i>, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.</p>

Referências

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: o Supremo Tribunal 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 nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1950.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.831/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 22 jun. 2005. *Diário da Justiça*, 04 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.441/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.033/DF**. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 20 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.558/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. Brasília, DF, 13 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 17 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança 34.530/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Decisão monocrática. Brasília, DF, 14 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.524/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 14 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 47.106/AM**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. 2ª Turma. Brasília, DF, 25 ago. 2015.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970, e alterações posteriores. Texto consolidado. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.