



Divani Silva da Costa¹

RESUMO: A “ministocracia” consiste em um modelo de funcionalismo do Supremo Tribunal Federal, viabilizado por alterações regimentais ao longo de sua história que, embora concebidas para conferir maior celeridade ao processo decisório, acabaram por concentrar significativo poder decisório individual nas mãos dos ministros. Essa dinâmica passou a se sobrepor à racionalidade colegiada, permitindo que cada membro da Corte, de forma isolada, influenciasse diretamente o processo político e constitucional. Nesse contexto, o estudo parte do seguinte problema de pesquisa: A prolação de decisões monocráticas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal compromete, ou pode comprometer o papel institucional do Tribunal como guardião da Constituição? Pensando nisso, o objetivo geral deste trabalho consiste em compreender se a prolação de decisões de forma individualizada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal é capaz de comprometer o papel institucional da Corte como guardião da Constituição. À vista disso, foram definidos como objetivos específicos: analisar o papel institucional do Supremo Tribunal Federal como detentor do controle concentrado na Constituição de 1988 e sua função como guardião da Constituição; compreender e conceituar o fenômeno da “ministocracia”, analisando como a atuação individual dos ministros pode comprometer a colegialidade do STF e impactar a separação de poderes e a supremacia constitucional; e investigar os possíveis impactos das decisões monocráticas sobre a colegialidade e a legitimidade do processo decisório no âmbito do Supremo Tribunal Federal, à luz do caso do ex-Deputado Federal Fernando Francischini, cujo mandato foi cassado tendo em vista a disseminação de *fake news*. A metodologia aplicada baseou-se na abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, seguindo orientação teórico-analítica e descritivo-crítica. A justificativa fixou-se na crescente preocupação com a expansão das decisões monocráticas, que suscitam dúvidas quanto à preservação da colegialidade, da legitimidade democrática e da separação de poderes. O estudo busca, assim, oferecer elementos para compreender a compatibilidade entre o modelo decisório vigente e o desenho constitucional da Corte.

Palavras-chave: Ministocracia; Supremo Tribunal Federal; decisões monocráticas; colegialidade; Constituição de 1988.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Pós-Graduando em Direito Penal, Processo Penal e Prática Criminal pela Inove Educação. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Extensionista do Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido (CRDH) e Servidor Temporário do Primeiro Juizado Especial Cível, Criminal e da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró



ABSTRACT: The *Ministocracy* consists of a model of functionalism within the Brazilian Supreme Federal Court (STF), enabled by regimental amendments throughout its history which, although originally conceived to provide greater speed to the decision-making process, ultimately concentrated significant individual decision-making power in the hands of the justices. This dynamic came to override collegial rationality, allowing each member of the Court, acting individually, to directly influence the political and constitutional process. In this context, the study is guided by the following research question: Does the issuance of monocratic decisions by the Justices of the Supreme Federal Court compromise, or potentially compromise, the institutional role of the Court as guardian of the Constitution? With this in mind, the general objective of this work is to understand whether individualized decision-making by the Justices of the Supreme Federal Court is capable of undermining the Court’s institutional function as guardian of the Constitution. Accordingly, the specific objectives are: to analyze the institutional role of the Supreme Federal Court as the body responsible for concentrated constitutional review under the 1988 Constitution; to understand and conceptualize the phenomenon of *ministocracy*, examining how the individual actions of the justices may compromise the Court’s collegiality and affect the separation of powers and constitutional supremacy; and to investigate the possible impacts of monocratic decisions on collegiality and on the legitimacy of the decision-making process within the scope of the Supreme Federal Court, in light of the case of former Federal Deputy Fernando Francischini, whose mandate was revoked due to the dissemination of fake news. Methodologically, the study adopts a qualitative approach, with bibliographical and documentary review, following a theoretical-analytical and descriptive-critical orientation. The justification lies in the growing concern over the expansion of monocratic decisions, which raises doubts regarding the preservation of collegiality, democratic legitimacy, and the separation of powers. The study thus seeks to offer insights for understanding the compatibility between the current decision-making model and the constitutional design of the Court.

Keywords: Ministocracy; Brazilian Supreme Federal Court; monocratic decisions; collegiality; 1988 Constitution.

1 INTRODUÇÃO:

O Supremo Tribunal Federal ocupa, desde a promulgação da Constituição de 1988, uma posição singular no arranjo institucional brasileiro: a de guardião da Constituição. A partir dessa função a Corte se projeta como árbitra dos conflitos constitucionais, moderadora das tensões entre os Poderes e última linha de defesa na proteção dos direitos fundamentais. No entanto, ao passo que o texto constitucional estrutura o Tribunal como um

órgão colegiado, responsável por decisões que devem, ou ao menos, deveriam, resultar do debate institucional entre seus onze ministros, a prática jurisdicional revela um cenário mais complexo.

Nas últimas décadas, cresceu exponencialmente a quantidade de decisões monocráticas proferidas pelos membros da Corte, muitas delas com efeitos amplos, impacto político imediato e duração prolongada, ainda que, por exemplo, formalmente, tenham sido concebidas de forma provisória. Esse movimento deu origem ao que Arguelhes e Ribeiro² denominaram como “ministrocracia”, expressão que intenta descrever um contexto em que o poder individual dos ministros tende a se sobrepor à racionalidade colegiada, possibilitando que cada membro da Corte, isoladamente, influencie o processo político e constitucional.

Nesse cenário, surgem questões fundamentais, dentre as quais aquela que deu origem ao presente trabalho, a saber: a proliferação de decisões monocráticas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal compromete — ou pode comprometer — o papel institucional do Tribunal como guardião da Constituição?

Desse modo, a pesquisa aqui desenvolvida tem como objetivo geral compreender se a atuação individualizada dos ministros, especialmente na proliferação de decisões monocráticas, é capaz de fragilizar a função institucional do Supremo enquanto Corte Constitucional. Para isso, o estudo parte de três objetivos específicos, que serão desenvolvidos nos tópicos 2 a 4 do presente trabalho, sendo eles: (1) Analisar o papel institucional do Supremo Tribunal Federal como detentor do controle concentrado na Constituição de 1988 e sua função como guardião da Constituição; (2) Compreender e conceituar o fenômeno da “ministrocracia”, analisando como a atuação individual dos ministros tensiona a colegialidade do STF e impacta a separação de poderes e a supremacia constitucional e (3) investigar os possíveis impactos das decisões monocráticas sobre a colegialidade e a legitimidade do processo decisório no âmbito do Supremo Tribunal

² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018



Federal, a partir da análise do caso do ex-Deputado Federal Fernando Francischini, cujo mandato foi cassado em decorrência da disseminação de *fake news*.

No que se refere a metodologia aqui aplicada, a pesquisa adota abordagem qualitativo-descritiva, consubstanciando-se na revisão bibliográfica e documental de obras doutrinárias, artigos científicos, relatórios, regimentos internos e textos acadêmicos. Seguiu-se uma linha crítico-metodológica, com a realização de um estudo teórico-analítico partindo de um caso, como já mencionado, explorando concretamente os poderes monocráticos, na tentativa de compreender o fenômeno da “ministrocracia” sob a ótica da teoria da Constituição e da hermenêutica constitucional. A abordagem usada foi a descritivo-analítica, buscando identificar tensões entre o ideal de colegialidade e a prática decisória individualizada no âmbito da Corte Suprema.

A investigação, portanto, insere-se em um debate contemporâneo e necessário. Discutir se o Supremo Tribunal Federal atua, de fato, como um órgão colegiado ou se sua dinâmica decisória é regida por vontades individuais. Ao fim, espera-se contribuir para o entendimento crítico das práticas decisórias do Tribunal e para o debate sobre os limites e possibilidades da atuação individual de seus ministros no exercício da guarda da Constituição.

2 A FUNÇÃO DE GUARDIÃO DA CONSTITUIÇÃO E O EXERCÍCIO DO CONTROLE CONCENTRADO PELO STF NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.

Compreender como é estruturado o processo decisório no âmbito do Supremo Tribunal Federal é essencial aos fins deste trabalho. Afinal, a pesquisa aqui empreendida tem como objetivo investigar se a prolação de decisões de forma individualizada pelos ministros que compõem o Supremo é capaz de comprometer o papel institucional da Corte como guardião da Constituição. No entanto, para entender como isso ocorre, é necessário, antes de mais nada, conhecer a função institucional do Tribunal e como ela surgiu. Para tanto, este tópico apresentará uma breve descrição sobre a incorporação do controle de constitucionalidade no Brasil, estabelecendo como marco teórico a Constituição de 1891.



Em seguida, abordará o controle concentrado na Constituição de 1988, traçando observações acerca das competências atribuídas ao STF e dos instrumentos processuais que concretizam sua atuação como Corte Constitucional.

2.1 Surgimento do controle de constitucionalidade no Brasil

Sem se ater a prolixismo conceituais, fato é que ao Supremo Tribunal Federal (STF), incumbe, precipuamente, a guarda da Constituição.³ Tal função pode ser traduzida no exercício do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos que, ao serem elaborados, almejam alcançar eficácia, produzindo efeitos no ordenamento jurídico.

Contudo, embora no contexto atual a função do STF esteja tão claramente delineada, isso nem sempre foi assim, de modo que antes de investigar o exercício do controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Federal no modelo constitucional de 1988, imperioso analisar como se deu o exercício dessa espécie de controle na história constituinte brasileira. Dessa forma, tomando-se a Constituição de 1891, marco jurídico da transição para a República, como referência inicial para esta análise, vejamos.

Naquele momento da história constitucional brasileira, a historiografia aponta que o país atravessava um período de intensas instabilidades políticas e jurídicas. Nessa tônica, diante de um regime republicano recém-inaugurado, era imprescindível buscar mecanismos capazes de conferir maior segurança e previsibilidade às novas instituições, especialmente às judiciais. Assim, a implementação do controle judicial das leis, inspirada no modelo norte-americano, revelou-se um meio de promover maior estabilidade e confiabilidade ao novo regime, ao passo que prometia assegurar maior efetividade às normas constitucionais.

Com o fim da monarquia, e superado o Império, no qual o Poder Moderador tinha como função garantir o equilíbrio entre os poderes, fez-se necessário elaborar novos mecanismos de estabilidade institucional, tendo o controle de constitucionalidade passado a cumprir esse papel. Para Philbois:

³ CF, art. 102, *caput*. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe.



Nesse contexto, a Constituição de 1891, que extinguiu a figura do Poder Moderador, retirou do Legislativo a exclusividade do dever de sua guarda e conferiu ao Poder Judiciário a competência de deixar de aplicar os atos normativos contrários à Constituição.⁴

Em sua análise, Philbois destaca que aquela Constituição, ainda que não diretamente, foi responsável por introduzir o controle judicial de constitucionalidade das leis, com a transferência ao Poder Judiciário do dever de zelar pela supremacia da Carta Constituinte.⁵ Sobre a espécie de controle exercido à época, Ramos observa:

O controle jurisdicional se fazia no bojo de processos judiciais comuns, isto é, que não tinham como objeto a fiscalização da constitucionalidade de leis ou atos normativos, a qual, então, exsurgia na estruturação dos fundamentos da decisão, enquanto mera questão prejudicial.⁶

Tratava-se, então, do controle difuso, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, de acordo com o artigo 59⁷ da Constituição de 1891, apenas o julgamento, em grau de recurso, das sentenças proferidas pelas Justiças dos Estados em última instância: “quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela”⁸, bem como “quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos ou essas leis impugnadas”⁹.

⁴ PHILBOIS, Paulo Loureiro. **O guardião da Constituição no Brasil: as bases e o significado do poder do Supremo Tribunal Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 44.

⁵ PHILBOIS, Paulo Loureiro. **O guardião da Constituição no Brasil: as bases e o significado do poder do Supremo Tribunal Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 45

⁶ RAMOS, Elival da Silva. **Evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988**. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – RESPGE, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 125-151, jan./dez. 2010

⁷ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891.

⁸ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891

⁹ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891

D

De todo modo, ainda que o controle judicial realizado fosse preponderantemente difuso, foi na Constituição de 1891 que se formaram as bases para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal como o é atualmente, sendo ele fortalecido gradualmente até a promulgação da Constituição de 1988. Isso porque, ao prever a possibilidade de controle das normas pelo Poder Judiciário, a Constituição de 1891 introduziu, no ordenamento brasileiro, o modelo de revisão judicial (*judicial review*¹⁰), que conferiu ao Supremo – incorporado gradual e lentamente – o papel de revisor das decisões proferidas nas instâncias inferiores, de forma irrecorrível.

Em outras palavras, a magnitude da função exercida pelo Supremo traduzia-se da seguinte forma: a todos os órgãos do Judiciário foi conferida a possibilidade de controlar a constitucionalidade das leis, mas somente ao Supremo cabia julgar, de forma irrecorrível, os recursos dessas decisões.

Por fim, importa ressaltar que o texto da antiga Constituição de 1891, assim como o da atual, refere-se ao Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula, composto por um número determinado de membros aptos a exercer uma função que, ainda que não explicitamente descrita como de caráter coletivo, ao menos indiretamente pode-se dela extrair essa natureza.

2.2 O exercício do controle concentrado na Constituição de 1988

Superado o breve panorama acima – e não por não lhe conferir o maior grau de importância – mas apenas por não querer se ater ao relato exaustivo das tensões entre autonomia e submissão ao poder político, especialmente durante os períodos autoritários da história brasileira (1930–1945 e a ditadura militar), as quais o Supremo foi submetido em razão das oscilações da nossa democracia, passemos, diretamente, a analisar o papel que lhe foi conferido pela carta constituinte de 1988.

Pois bem. Ao restaurar a independência do Poder Judiciário após os momentos de crise acima mencionados, e fixar no art. 102 as competências do Supremo Tribunal

¹⁰ Seria o poder atribuído ao Judiciário de revisar a constitucionalidade de leis e atos do poder público. O termo surgiu nos Estados Unidos, no âmbito do clássico julgamento do caso *Marbury v. Madison* (1803), sob a relatoria do juiz John Marshall.



Federal, a Constituição de 1988 agiu como mecanismo de consolidação do modelo de controle concentrado no Brasil. O texto constitucional conferiu ao STF competência exclusiva para julgar as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), as ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) e, posteriormente, as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), instrumentos que representam as formas processuais típicas do controle concentrado.

Ainda, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004¹¹, ampliou-se o rol das pessoas que podem vir a propor ADI e ADC junto ao STF. Da mesma forma, foi possibilitado a este órgão aprovar súmulas vinculantes, capazes de estender os seus efeitos sobre toda a administração pública nos níveis municipal, estadual e federal, independente de compor a administração direta ou indireta, assim como, os outros órgãos jurisdicionais.

Nesse sentido, o exercício do controle concentrado pode ser traduzido não apenas na análise abstrata de normas, mas também na uniformização da interpretação constitucional e na garantia da supremacia da Constituição.

Inserido nesse amplo paradigma, o Supremo Tribunal Federal acumula diversas outras atribuições relevantes, entre as quais se destacam: a competência para julgar as infrações penais comuns e os crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos membros do Congresso Nacional, de seus próprios Ministros e do Procurador-Geral da República, o processo e julgamento das extradições solicitadas por Estados estrangeiros, bem como das reclamações constitucionais destinadas a garantir sua competência e a autoridade de suas decisões¹².

Ademais, o Tribunal atua como instância revisora máxima do Poder Judiciário, apreciando recursos extraordinários e ordinários em matérias de índole constitucional. Além disso, cita-se, ainda, sua atuação como árbitro das relações entre os Poderes e na garantia dos direitos fundamentais. Para VIEIRA:

¹¹ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.



A

A guarda de uma Constituição tão extensa contribui para afirmar a posição institucional central conferida ao STF no cenário político, permitindo que a Corte, além de desempenhar uma espécie de poder moderador, emita “a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias”.¹³

De fato, a Constituição de 1988 trata-se de um texto extenso, e, diversas são as funções atribuídas ao STF nesse contexto. A composição do Tribunal, porém, limita-se ao reduzido número de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação em sabatina pelo Senado Federal.

Por se tratar de um órgão colegiado, é razoável supor que a função de guardião da Constituição seja exercida de forma compartilhada, e que as discussões travadas em seu âmbito — frequentemente envolvendo questões sociais de grande impacto na sociedade — ocorram de modo deliberativo. Assim, seria lógico concluir que as decisões do STF resultam da atuação coletiva de seus membros, a partir da formação de blocos e redes de votação, por exemplo.

No entanto, há espaço para questionamentos acerca da atuação individual dos ministros e do modo como essa atuação pode, em certos contextos, comprometer o processo deliberativo interno. Espera-se que o Tribunal decida por meio de forças institucionais coletivas, todavia, em cenários de fortes tensões política, parece haver a adoção de decisões emblemáticas tomadas de forma isolada, o que suscita o debate sobre se o papel de guardião da Constituição é exercido individualmente ou de maneira colegiada. Essa reflexão ganha relevo na análise do fenômeno denominado “ministrocracia”, que será abordado no tópico seguinte.

¹³ DUARTE, Gabriela Miranda. **Sociedade, Direito & Justiça**. 1. ed. Belo Horizonte, 2017, p. 189.

3 ENTRE O COLEGIADO E O INDIVIDUAL: AFINAL, O QUE É A “MINISTOCRACIA”?

Agora que já foi traçado um panorama histórico, ainda que relativamente introdutório, acerca da incorporação do controle de constitucionalidade no Brasil, com ênfase na Constituição de 1981, bem como analisada a forma como o controle concentrado se estrutura na Constituição de 1988, com destaque para as competências atribuídas ao Supremo Tribunal Federal e os instrumentos processuais que materializam sua atuação como Corte Constitucional, passa-se à abordagem de um fenômeno contemporâneo que tem despertado amplo debate na academia, no Poder Legislativo e na opinião pública: a “ministrocracia”.

Nesta seção, busca-se compreender esse conceito, examinar sua formulação teórica e identificar as características que o evidenciam no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 Definição e características

Como se sabe o Supremo Tribunal Federal é composto por 11 ministros, possui sede na capital da República e estende sua jurisdição a todo o território nacional. Conforme disposições do seu Regimento Interno são órgãos do tribunal o Plenário, as Turmas e o próprio Presidente.¹⁴ Notadamente, essa forma de organização aparenta refletir a intenção de preservar o caráter colegiado da Corte, bem como a distribuição interna de suas funções jurisdicionais.

A disposição interna do Tribunal, nesse sentido, remete a um suposto equilíbrio entre a atuação conjunta e individual de seus ministros. Na prática, porém, conforme Arguelhes e Ribeiro, em diversos momentos críticos, o exercício do poder judicial ocorreu de

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno** [recurso eletrônico]: atualizado até a Emenda Regimental nº 59, de 18 de dezembro de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

forma individualizada pelos ministros do STF, sem a participação significativa do plenário da Corte, ou até mesmo em contrariedade a ele¹⁵.

Foi justamente dessa atuação individualizada dos membros da Corte que emergiu o conceito de “ministocracia”, cunhado por Arguelhes e Ribeiro.¹⁶ Isso porque, embora se suponha que o poder judicial deva ser exercido de forma colegiada, resultante da deliberação conjunta e da composição entre votos favoráveis e contrários à tomada de determinada decisão, por exemplo, na prática brasileira do Supremo Tribunal Federal, essa dinâmica raramente se concretiza.

Arguelhes e Ribeiro, no artigo intitulado “Ministocracia: O Supremo Tribunal Individual e o Processo Democrático Brasileiro”¹⁷ analisam como diferentes recursos alocados dentro do Supremo podem influenciar o comportamento de atores políticos externos. Para os pesquisadores, os ministros possuem certos poderes de influência dentro da esfera constitucional que, usados da forma e no tempo correto, são capazes de modular todo o cenário político nacional, alterando o *status quo*, conforme seus interesses.

No caso específico do STF, os autores identificam e examinam três desses poderes, quais sejam, poder de definição de agenda, sinalização de preferências e tomada de decisões, que demonstram como é exercida, ou possibilitada, a “ministocracia”.

Quanto ao primeiro, isto é, o poder de definição de agenda, os autores identificam sua fragmentação e distribuição entre diferentes níveis de decisão individual. Isso porque, na prática, para que um caso seja efetivamente julgado, é necessário que o relator o libere para julgamento e que o presidente do tribunal o inclua na pauta, o que demonstra tanto um poder descentralizado (do relator) quanto centralizado (do presidente).¹⁸

No entanto, explicam, mesmo quando o processo chega a julgamento, cada ministro possui um poder individual de veto sobre a agenda, por meio dos pedidos de vista.

¹⁵ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018

¹⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. p. 13.

¹⁷ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.

¹⁸ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. p. 18-19



Assim, embora esses pedidos sejam, em tese, destinados ao estudo mais aprofundado do caso, na realidade são frequentemente usados para adiar decisões, muitas vezes por períodos longos. Dessa forma, o que parece apenas praxe judicial, na verdade, concluem os autores, trata-se de uma estratégia em que se consegue escolher o momento ideal para que determinada decisão seja tomada.

No que se refere ao poder de sinalização de preferências, em que pese o ordenamento brasileiro restrinja a manifestação de magistrados de forma pública, no âmbito do Supremo a situação é diferente. Assim, por meio de falas públicas, usadas em maior ou menor grau de forma estratégica, os ministros são capazes de influenciar o cenário político, por meio de entrevistas ou declarações à imprensa sobre casos ainda não julgados, afetando diretamente o comportamento de atores políticos.¹⁹

Por fim, quanto ao poder de decisão exercido pelos membros do tribunal, esse se relaciona ao fato de os relatores em um processo poderem decidir liminar e monocraticamente certas questões, inclusive suspendendo a aplicação de leis, atos normativos ou decisões internas do Congresso Nacional. Ao analisarem os dados do projeto Supremo em Números (levantados entre os anos de 2014 e 2016), os autores concluíram que mais de 90% das liminares em ações de controle concentrado foram proferidas por decisão individual e que muitas dessas decisões permitiram a vigência de efeitos práticos por longos períodos, tornando-se definitivas de fato, embora provisórias em teoria.²⁰

Com o uso recorrente desses mecanismos decisórios individualizados, o resultado não poderia ser outro senão o comprometimento da função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal e, conseqüentemente, o afastamento do compromisso coletivo da Corte com a guarda da Constituição. Ao menos, essa é uma das conclusões possíveis ao se associar as pesquisas de Arguelhes e Ribeiro e de Reis e Meyer.

Isso porque, ao demonstrarem que o STF atuou de forma fragmentada, personalista e estrategicamente política durante o período da presidência de Dias

¹⁹ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. p, 19-20.

²⁰ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. p, 20-21.

Toffoli (2018–2020) — em razão da ampliação do poder individual do presidente do Tribunal, conferida por normas regimentais e pela ausência de mecanismos eficazes de controle interno —, Reis e Meyer evidenciaram a erosão da legitimidade institucional e democrática que deveria sustentar o exercício da função contramajoritária do Supremo.

Esse cenário, que em nada favorece o pleno exercício da colegialidade, revela-se propício ao exercício do poder individual, em um ambiente marcado por disputas personalistas e pela possibilidade de superação de decisões proferidas por outros ministros. Tal contexto suscita uma questão central: o STF atua, de fato, como defensor institucional da Constituição ou cada ministro a defende individualmente, conforme suas próprias convicções e preferências?

Considerando o panorama delineado, em que predomina o individualismo judicial e a autonomia decisória ampla dos ministros, o segundo cenário mostra-se, à luz dos estudos apresentados, o mais plausível.

Para fins conceituais, extrai-se, então, que o fenômeno da “ministrocracia” compreende um modelo de funcionalismo do Supremo Tribunal Federal em que o poder decisório individual dos ministros se sobrepõe à racionalidade colegiada, permitindo que cada membro da Corte, de forma isolada, influencie diretamente o processo político e constitucional.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS SOBRE A COLEGIALIDADE E A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Tecidas tais considerações acerca do fenômeno da “ministrocracia” em contraste com a colegialidade das decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, faz-se necessária a realização de uma análise acerca dos impactos advindos de decisões monocráticas proferidas em sede de controle concentrado pelo STF, a fim de identificar como isso afeta a legitimidade do processo decisório no âmbito do tribunal.

Para isso, analisar-se-á o caso que culminou na cassação do mandato do até então deputado Fernando Destito Francischini e, como as decisões monocráticas foram

utilizadas estrategicamente para defender um determinado posicionamento ideológico, além de tentar impedir que o político fosse efetivamente cassado.

4.1 Breve relato do caso

No dia 07 de outubro de 2018, durante o primeiro turno das eleições, Fernando Destito Francischini, à época deputado federal, que estava na disputa por reeleição, utilizou suas redes sociais para realizar uma transmissão ao vivo, na qual, disseminou *fake news* e falas sensacionalistas, com o intuito descredibilizar as urnas eletrônicas.²¹

Diante do caso, o Ministério Público Eleitoral ajuizou uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), contra o candidato, vez que compreendeu se tratar de uma tentativa descabida de influenciar o resultado das eleições ao seu favor, sendo oferecida denúncia junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.²²

No ano de 2019, embora tenha reconhecido a gravidade da conduta do candidato, que se valeu de sua imunidade parlamentar para divulgar informações enganosas, o TRE-PR julgou a ação improcedente. Isso se deu porque, por se tratarem de ferramentas novas e não previstas anteriormente, as redes sociais não poderiam ser enquadradas nos meios de comunicação elencados na Constituição da República.²³ Além disso, contrariando o MPE, não restou incontroverso no curso processual que o candidato iniciou a *live* com o intuito de obter vantagem eleitoral, ainda que indiretamente – por meio de seu partido ou coligação.²⁴

Sobre o caso, Emanuel Ferreira, atribui a improcedência em primeira instância a uma espécie de “falta de coragem constitucional”.²⁵ Para o autor, embora o próprio tribunal tenha reconhecido a gravidade dos fatos no acórdão, acabou por adotar uma postura de

²¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000**. Petição inicial. 2018.

²² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000**. Petição inicial. 2018.

²³ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000**. Acórdão. Relator Tito Campos de Paula. 21 de outubro de 2019.

²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000**. Acórdão. Relator Tito Campos de Paula. 21 de outubro de 2019.

²⁵ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 859



inércia, receoso de promover o que entendeu se tratar de uma possível inovação jurídica. Assim, limitou-se a deixar a criação de um precedente claro para casos futuros, em respeito ao princípio da anualidade.

Ato contínuo, no ano de 2020, o MPE recorreu da decisão proferida em primeira instância e levou o julgamento do caso ao Tribunal Superior Eleitoral. Esta corte, por sua vez, não seguiu o voto do relator Ministro Carlos Horbach – indicado ao TSE por Bolsonaro – e julgou procedente a ação por maioria de votos. Contudo, em decorrência da dissidência criada, o caso também foi levado ao Supremo Tribunal Federal.

É necessário esclarecer que a cassação do deputado acabaria fazendo com que outros políticos do mesmo partido perdessem o seu mandato em decorrência do modelo proporcional de eleições para o legislativo e do *quociente* eleitoral necessário para as suas eleições, haja vista que o candidato recebeu o montante de 427.749 votos (quatrocentos e vinte e sete mil, setecentos e quarenta e nove votos). Dessa forma, o partido inclinou-se na tentativa de defender o réu em questão.

Para isso foram adotadas diversas estratégias,²⁶ entre elas, a reconsideração da decisão anteriormente proferida, que julgou a ADPF improcedente, sem resolução de mérito, em decorrência da inobservância da subsidiariedade do caso. Na ocasião, os demais deputados atingidos pela cassação efetuaram um pedido de tutela antecipada, que foi forçadamente reconhecido como cautelar antecedente ao RE. Essa reconsideração ocorreu através do Ministro Kassio Nunes Marques que determinou que o pedido fosse distribuído por prevenção a ele próprio nessa classe processual específica. Coincidentemente ou não, esse Ministro também havia sido indicado à Corte pelo então presidente da República Jair Messias Bolsonaro, o qual, em decorrência da aproximação ideológica com Francischini, também havia servido de testemunha para ele no processo eleitoral iniciado no TRE-PR.²⁷

²⁶ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 864–873.

²⁷ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 858..

D

a mesma forma, o Ministro André Mendonça – outra indicação do ex-Presidente – seguiu o voto de Nunes Marques defendendo o respeito ao princípio da anualidade em prol da segurança jurídica, além do princípio da liberdade de expressão. Ainda assim, os dois votos foram vencidos pela maioria, sendo mantido o acórdão de cassação do TSE.²⁸

4.2 Impactos da atuação monocrática no processo judicial.

Um dos mais importantes aspectos da atuação monocrática nesse contexto envolveu o Ministro Nunes Marques no Supremo Tribunal Federal (STF), principalmente no que concerne ao deslocamento de competência para o julgamento do pedido. Isto é, o Ministro Nunes Marques, que era Relator da ADPF 761 (a qual discutia a aplicação temporal da tese do TSE sobre a nulidade de votos em caso de registro cassado), reconsiderou uma decisão anterior e determinou o processamento do feito.

Ele compreendeu o pedido efetuado pelos parlamentares como um pleito de Tutela Provisória Antecedente (TPA), o qual deveria ser distribuído por prevenção a ele próprio. Essa manobra resultou no deslocamento da competência do Plenário (órgão competente para julgar a medida cautelar na ADPF) para a 2ª Turma.²⁹

Os objetivos estratégicos de tal atuação monocrática foram claros. Inicialmente, buscava-se garantir uma maior chance de vitória para a tese de defesa do deputado, visto que a 2ª Turma era composta também pelo Ministro André Mendonça (que, como visto anteriormente, seguiu entendimento semelhante ao de Nunes Marques). Sequencialmente, objetivava-se assegurar que uma eventual derrota não ocorresse em um placar tão alargado, como o que seria um provável 9x2 no Plenário. Por fim, buscava-se garantir a continuidade da relatoria do caso com o Ministro Nunes Marques.³⁰

²⁸ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 864.

²⁹ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 865.

³⁰ FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 865.

Além disso, a estratégia monocrática de Nunes Marques também envolveu uma interpretação questionável da prevenção. Embora a ADPF 761 tivesse como foco a aplicação temporal da mudança de precedentes do TSE sobre a destinação dos votos em caso de cassação de mandato,³¹ o deputado Fernando Francischini atravessou uma petição contendo elementos completamente estranhos à ADPF.

Esses elementos diziam respeito à disseminação de *fake news* na internet como fato capaz de ser qualificado como abuso no uso dos meios de comunicação. Diante dessa argumentação, a conexão entre o pedido de Francischini e a causa de pedir da ADPF era questionável, o que deveria ter afastado a prevenção e exigido a distribuição livre e aleatória da reautuação (TPA) entre os Ministros do STF. A decisão monocrática, no entanto, garantiu que o caso ficasse sob sua relatoria.

Em síntese, o impacto das decisões monocráticas no caso em questão revela como a utilização de instrumentos processuais singulares, como a reclassificação de pedidos e a afirmação de prevenção, serviu como uma estratégia de colaboração interinstitucional autoritária,³² visando contornar o julgamento colegiado e maximizar as chances de manutenção do mandato parlamentar, mesmo diante de críticas contundentes sobre a violação da competência regimental e a geração de insegurança jurídica.

Em outras palavras, a atuação monocrática do referido ministro, funcionou como um "atalho" processual que desviou o julgamento de seu curso ordinário para um fórum mais favorável, ilustrando como as regras de competência podem ser manipuladas para fins estratégicos no contexto da erosão constitucional.

As estratégias processuais no caso Francischini demonstram que o uso das decisões monocráticas em tribunais superiores, sobretudo no STF, configura um perigoso personalismo que erode o princípio da colegialidade, sendo essa prática caracterizada como

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 761**. Petição inicial. Relator Ministro Nunes Marques. 2020.

³² FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 856.



um "vício passivo"³³ da Corte ou "ministocracia".³⁴ Essa atuação monocrática representa uma tática central de manipulação das regras de competência e dos precedentes, cujo objetivo é alterar o resultado judicial.

A crítica majoritária aponta que tais decisões, além de serem consideradas um procedimento heterodoxo por fugirem ao padrão ordinário do STF, não resolvem, mas sim geram a insegurança jurídica, conforme destacado pelo Ministro Fachin, servindo como um mecanismo casuístico de colaboração interinstitucional autoritária que busca contornar a deliberação coletiva e maximizar a permanência no poder, como no caso mencionado, de figuras ideologicamente alinhadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a “ministocracia” consiste em um modelo de funcionalismo do Supremo Tribunal Federal, viabilizado por alterações regimentais ao longo de sua história que, embora concebidas para conferir maior celeridade ao processo decisório, acabaram por concentrar significativo poder decisório individual nas mãos dos ministros. Essa dinâmica passou a se sobrepôr à racionalidade colegiada, permitindo que cada membro da Corte, de forma isolada, influenciasse diretamente o processo político e constitucional

Essa sistemática, no entanto, logo passou a despertar o interesse da crítica acadêmica, de lideranças políticas e do próprio Poder Legislativo, suscitando discussões acerca da legitimidade da atuação individual dos membros do STF, inclusive neste trabalho, o qual, a partir das discussões aqui suscitadas, procurou demonstrar como o uso ampliado e, algumas vezes, estrategicamente posicionado da atuação individual dos ministros possibilitou o enfraquecimento da lógica colegiada do Supremo, afetando a legitimidade da jurisdição constitucional.

Nesse diapasão, conclui-se que a concentração indiscriminada de poder decisório em um único ministro, proporcionada pelo próprio Regimento Interno do STF e suas

³³ MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 222.

³⁴ REIS, Ulisses Levy Silvério dos; MEYER, Emilio Peluso Neder. **“Ministrocracia” e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 13, dez. 2021



alterações ao longo da história constitucional, tem impacto imediato sobre políticas públicas, processos eleitorais e direitos fundamentais.

Além disso, também foi possível concluir que o fenômeno da “ministrocracia” é resultado de fatores estruturais, resultado da forma como o STF foi constitucionalmente desenhado e alterado ao longo da história constituinte brasileira, conferindo amplas competências aos seus membros, diante de lacunas regimentais que permitem a expansão das decisões unipessoais. Nesse cenário, a colegialidade pôde ser relativizada, o que fragilizou a função da Corte como órgão de racionalidade coletiva.

Os objetivos aqui propostos, quais sejam, analisar o papel do STF no controle concentrado e sua função como guardião da Constituição, conceituar e examinar o fenômeno da “ministrocracia” e demonstrar como ele altera a dinâmica institucional, bem como investigar como as decisões monocráticas se inserem nesse contexto e seus impactos para o acesso à jurisdição constitucional e para a legitimidade da Corte, à luz de um caso emblemático, foram alcançados, e os resultados apontam para a necessidade de aprimoramento do regimento interno do STF e ampliação do compromisso com a deliberação colegiada.

O estudo aqui realizado procurou evidenciar que discutir limites ao poder individual dos ministros não significa fragilizar o Tribunal, mas fortalecer sua legitimidade como Corte Constitucional, sugerindo que o papel de defesa da Constituição volte a ser uma tarefa coletiva e não individual.



REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.** *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, jan./abr. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da Constituição.** *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, v. 1, p. 195-201, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/30>. Acesso em: 08 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000.** Petição inicial. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Ação de investigação judicial eleitoral 0603975-98.2018.6.16.0000.** Acórdão. Relator Tito Campos de Paula. 21 de outubro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 761.** Petição inicial. Relator Ministro Nunes Marques. 2020.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno**. Atualizado até a Emenda Regimental nº 59, de 18 de dezembro de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf. Acesso em: 08 nov. 2025.

FERREIRA, E. M. **Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o deputado Fernando Francischini no poder**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 854–876, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i3.741. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/741>. Acesso em: 08 nov. 2025.

GONTIJO, André Pires; REIS, Cláudio Araujo; SADO, Victor Yudi Ichihara. **Decisões em colegiado refletem uma razão coletiva? Uma análise sobre a epistemologia social e institucional aplicada à *ratio decidendi* no STF**. *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 3, p. 529–553, set./dez. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e “panelinhas”**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 139–153, nov. 2012.

PHILBOIS, Paulo Loureiro. **O guardião da Constituição no Brasil: as bases e o significado do poder do Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, jul. 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=21213&idi=1&rc=1>. Acesso em: 8 nov. 2025.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; MEYER, Emilio Peluso Neder. **“Ministrocracia” e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 13, dez. 2021.

SOARES, Chiara de Sousa Costa; PINHEIRO, Victor Sales. **A razão prática da colegialidade no Supremo Tribunal Federal e os princípios da democracia deliberativa:**



A GUARDA DA CONSTITUIÇÃO É UM PAPEL INDIVIDUAL? UMA ANÁLISE
SOBRE A “MINISTOCRACIA” E O PROCESSO DECISÓRIO COLEGIADO DO STF

IS THE GUARDIANSHIP OF THE CONSTITUTION AN INDIVIDUAL ROLE? AN
ANALYSIS OF “MINISTOCRACY” AND THE STF’S COLLEGIAL DECISION-
MAKING PROCESS

o diálogo importa? *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 22, n. 41, p. 84–114, set./dez. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441–464, jul./dez. 2008.

Recebimento: 15/11/2025

Aprovação: 05/12/2025