

**Arthur Maximus Monteiro**

**SOBRECARGA PROCESSUAL DO STF:  
crítica à abstratização dos efeitos do  
controle concreto de constitucionalidade  
e alternativas de racionalização**

**SOBRECARGA PROCESSUAL DO STF: CRÍTICA À ABSTRATIZAÇÃO DOS EFEITOS DO CONTROLE CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDADE E ALTERNATIVAS DE RACIONALIZAÇÃO**

Copyright: Arthur Maximus Monteiro

Copyright da presente edição: Editora Max Limonad

Capa: Régis Strévis, sobre ilustração de Oscar Niemeyer

<b>M775s</b>	<b>Monteiro, Arthur Maximus.</b> Sobrecarga processual do STF: crítica à abstratização dos efeitos do controle concreto de constitucionalidade e alternativas de racionalização / Arthur Maximus Monteiro - São Paulo : Editora Max Limonad, 2021.  Autor. Bibliografia. ISBN 978-65-88297-61-2  1. Direito. 2. STF. 3. Constitucionalidade. I. Monteiro, Arthur Maximus.  <p style="text-align: right;">CDD 342</p>
--------------	---

1216115

Editora Max Limonad  
[www.maxlimonad.com.br](http://www.maxlimonad.com.br)  
[editoramaxlimonad@gmail.com](mailto:editoramaxlimonad@gmail.com)

2021

# ÍNDICE

PREFÁCIO.....	21
INTRODUÇÃO.....	25
1. Apresentação do problema .....	25
2. Delimitação do objeto .....	29
3. Método .....	31
4. Percurso discursivo .....	35
I – EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL.....	37
I.1 Constituição de 1824.....	37
I.2 Constituição de 1891.....	40
I.2.1 Controle de constitucionalidade na Constituição de 1891 .....	41
I.2.2 A fiscalização concreta sem <i>stare decisis</i> .....	43
I.2.3 Revisão constitucional de 1926 .....	45
I.3 Constituição de 1934.....	46
I.3.1 O recurso extraordinário na Constituição de 1934.....	48
I.3.2 A suspensão pelo Senado Federal da eficácia de lei declarada inconstitucional .....	49
I.3.3 A cláusula de reserva de plenário .....	49
I.4 Constituição de 1937.....	50
I.4.1 Controle de constitucionalidade na Constituição de 1937 .....	52
I.5 Constituição de 1946.....	53
I.5.1 O retorno à normalidade democrática.....	55
I.5.2 O golpe militar de 1964 .....	56
I.5.3 A Reforma Constitucional de 1965 e a criação da representação contra inconstitucionalidade .....	57
I.6 Constituição de 1967.....	59
I.6.1 O Pacote de Abril de 1977 .....	61
I.7 A Redemocratização e a Constituição de 1988 .....	62
I.7.1 Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988 .....	64
I.7.1.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade.....	64
I.7.1.2 O mandado de injunção .....	67
I.7.1.3 A reclamação constitucional.....	68
I.7.2 A Emenda Constitucional nº3, de 1993 .....	69

I.7.2.1 A criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade .....	69
I.7.2.2 Os efeitos das ações de controle abstrato.....	72
I.7.3 A regulamentação legal das ações de controle abstrato de normas	73
I.7.4 A regulamentação legal da ADPF.....	76
I.7.4.1 A ausência de definição a nível constitucional.....	76
I.7.4.2 A tentativa de criação do incidente de inconstitucionalidade	77
I.7.4.3 A estruturação da ADPF.....	79
I.7.5 A Reforma do Judiciário de 2004 .....	81
I.7.5.1 Introdução.....	81
I.7.5.2 A introdução do princípio da duração razoável do processo .	82
I.7.5.3 O problema dos efeitos das ações de controle abstrato.....	82
I.7.5.4 A criação da súmula vinculante e da repercussão geral.....	84
I.8 Em conclusão: o estado da arte no controle de constitucionalidade.....	85
II – A ABSTRATIZAÇÃO DOS EFEITOS DO CONTROLE CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDADE.....	87
II.1 Conceito de abstratização.....	87
II.2 O Supremo Tribunal Federal e o controle de constitucionalidade .....	89
II.3 Controle de constitucionalidade em <i>civil law</i> e controle de constitucionalidade em <i>common law</i> .....	93
II.4 Controle concreto x controle abstrato .....	96
II.5 A abstratização do controle concreto .....	102
II.5.1 Introdução.....	102
II.5.2 Primeiros passos.....	104
II.5.2.1 Inviabilidade prática das ações coletivas.....	106
II.5.2.2 Inviabilidade das ações coletivas como sucedâneo das ações de controle de constitucionalidade.....	107
II.5.3 Recurso Extraordinário.....	108
II.5.3.1 Introdução .....	108
II.5.3.2 Hipóteses de cabimento.....	110
II.5.3.3 Pressupostos recursais .....	111
II.5.3.3.1 Pressupostos recursais específicos .....	112
II.5.3.4 A questão do prequestionamento .....	113
II.5.3.5 Processamento.....	115
II.5.3.6 O mecanismo da repercussão geral .....	116
II.5.3.6.1 Introdução.....	116
II.5.3.6.2 Conceito de repercussão geral.....	117
II.5.3.6.3 Casos de inexistência de repercussão geral.....	121
II.5.3.6.4 Natureza jurídica.....	122
II.5.3.6.5 Repercussão geral x instrumentos análogos no direito estrangeiro .....	124
II.5.3.6.6 Temporalidade da exigência .....	126

II.5.3.6.7 Procedimento .....	128
II.5.3.6.8 Quórum de deliberação .....	129
II.5.3.6.9 Presunção de repercussão geral .....	131
II.5.3.6.9.1 Crítica à presunção de repercussão geral .....	132
II.5.3.6.10 A escolha do recurso representativo da controvérsia. ....	134
II.5.3.6.10.1 Crítica ao modo de escolha do recurso representativo da controvérsia .....	135
II.5.3.6.10.2 Escolha do recurso representativo da controvérsia no novo CPC .....	136
II.5.3.6.10.3 E os recursos que não foram escolhidos? .....	138
II.5.3.6.11 A admissibilidade do <i>amicus curiae</i> .....	139
II.5.3.6.12 O problema do Plenário Virtual .....	141
II.5.3.6.13 Efeitos da decisão .....	142
II.5.3.6.13.1 Efeito vinculante e eficácia <i>erga omnes</i> em repercussão geral? .....	144
II.5.3.6.14 Recursos .....	144
II.5.3.6.14.1 Mandado de segurança contra decisão em repercussão geral? .....	145
II.5.3.6.14.2 Como impugnar as decisões nos tribunais de origem? .....	146
II.5.3.6.15 Prejudicialidade da repercussão geral frente as ações de controle abstrato .....	147
II.5.3.6.15.1 O julgamento da Adin n. 4.071/DF .....	148
II.5.3.6.15.2 Crítica à prejudicialidade da repercussão geral frente as ações de controle abstrato .....	150
II.5.3.6.16 Modulação dos efeitos da decisão prolatada em recurso extraordinário .....	151
II.5.3.6.16.1 O problema da declaração de inconstitucionalidade <i>pro futuro</i> .....	153
II.5.4 Súmula vinculante .....	154
II.5.4.1 Introdução .....	154
II.5.4.2 Terminologia: súmula vinculante e institutos análogos. ....	156
II.5.4.2.1 Precedente x jurisprudência .....	158
II.5.4.3 Escorço histórico .....	161
II.5.4.3.1 Dos assentos às súmulas representativas de jurisprudência .....	161
II.5.4.3.2 Das súmulas representativas de jurisprudência às súmulas vinculantes .....	162
II.5.4.3.2.1 Primeiros passos .....	162
II.5.4.3.2.2 As alterações no antigo Código de Processo Civil .....	163

II.5.4.3.2.3 O advento da súmula vinculante.....	164
II.5.4.4 Natureza jurídica .....	165
II.5.4.5 Características .....	167
II.5.4.6 Pressupostos .....	169
II.5.4.6.1 O caso da Súmula Vinculante n.11 .....	171
II.5.4.7 Quórum .....	175
II.5.4.8 Admissibilidade do <i>amicus curiae</i> .....	176
II.5.4.9 Modificação e cancelamento .....	177
II.5.4.10 Legitimidade .....	178
II.5.4.10.1 A doutrina da pertinência temática .....	178
II.5.4.10.2 Pertinência temática para súmula vinculante? .....	182
II.5.4.11 Efeitos da súmula vinculante.....	183
II.5.4.12 Limites subjetivos da vinculação.....	185
II.5.4.12.1 Vinculação do legislador?.....	186
II.5.4.12.2 Vinculação do STF?.....	187
II.5.5 Reclamação constitucional .....	189
II.5.5.1 Escorço histórico .....	189
II.5.5.2 Reclamação constitucional x Queixa constitucional alemã ( <i>Verfassungsbeschwerde</i> ) .....	191
II.5.5.3 Reclamação constitucional x <i>Recurso de amparo</i> .....	193
II.5.5.4 Natureza jurídica .....	196
II.5.5.4.1 Natureza administrativa x natureza jurisdicional .....	197
II.5.5.4.2 Natureza jurídica recursal .....	198
II.5.5.4.3 Natureza jurídica incidental .....	200
II.5.5.4.4 Reclamação como manifestação do direito de petição.....	201
II.5.5.4.5 Reclamação como ação constitucional.....	202
II.5.5.5 Cabimento .....	204
II.5.5.5.1 Usurpação de competência.....	204
II.5.5.5.2 Garantia da autoridade das decisões do STF.....	205
II.5.5.5.2.1 Primeiros passos .....	205
II.5.5.5.2.2 A viragem paradigmática.....	207
II.5.5.5.2.3 O panorama atual da reclamação.....	208
II.5.5.6 Legitimidade .....	210
II.5.5.6.1 Legitimidade ativa em caso de usurpação de competência .....	210
II.5.5.6.2 Legitimidade ativa em caso de garantia da autoridade da decisão.....	211
II.5.5.6.3 Legitimidade passiva .....	212
II.5.5.7 Processamento .....	213
II.5.5.8 Cabimento de liminar .....	214
II.5.5.9 Efeitos da decisão.....	216

II.5.5.10 Recursos cabíveis.....	217
II.5.5.11 Cabimento da reclamação nas súmulas vinculantes .....	219
II.5.5.11.1 Necessidade de prévio esgotamento da via administrativa: inconstitucionalidade? .....	220
II.5.6 Mandado de injunção .....	223
II.5.6.1 Introdução .....	223
II.5.6.2 A injunção no direito comparado .....	224
II.5.6.2.1 Mandado de injunção x <i>writ of injunction</i> .....	224
II.5.6.2.2 Mandado de injunção x <i>Verfassungsbeschwerde</i> .....	226
II.5.6.3 Objeto.....	227
II.5.6.4 Legitimidade .....	229
II.5.6.5 Estruturação do instrumento .....	231
II.5.6.5.1 A questão da autoaplicabilidade .....	231
II.5.6.5.2 O recurso às normas processuais do mandado de segurança.....	232
II.5.6.5.3 Processamento .....	234
II.5.6.5.4 Problemática dos efeitos da decisão no mandado de injunção .....	236
II.5.6.5.4.1 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal ....	237
II.5.6.5.4.1.1 O <i>leading case</i> .....	237
II.5.6.5.4.1.2 O avanço do Supremo Tribunal Federal .....	239
II.5.6.5.4.1.2.1 O Mandado de Injunção n. 283/DF .....	240
II.5.6.5.4.1.2.2 O Mandado de Injunção n. 232/RJ .....	241
II.5.6.5.4.1.2.3 O Mandado de Injunção n. 543/DF .....	242
II.5.6.5.4.1.2.4 O caso do direito de greve dos servidores públicos.....	243
II.5.6.5.5 Reclamação em mandado de injunção? .....	247
II.5.6.5.5.1 O caso da greve da Polícia Civil de São Paulo ....	247
II.5.6.5.5.2 Panorama atual .....	249
II.5.6.5.6 A função contemporânea do mandado de injunção .....	249
II.5.7 O curioso caso do <i>habeas corpus</i> .....	251
II.5.7.1 Introdução .....	251
II.5.7.2 <i>Habeas corpus</i> como instrumento de controle de constitucionalidade .....	252
II.5.7.2.1 Escorço histórico .....	252
II.5.7.2.2 Competência do Supremo em matéria de <i>habeas corpus</i> .....	254
II.5.7.2.2.1 Foro especial por prerrogativa de função .....	254
II.5.7.2.2.2 O cabimento no caso de Tribunal Superior como autoridade coatora.....	256

II.5.7.2.2.3 A desvirtuação da competência restrita do Supremo em <i>habeas corpus</i> .....	257
II.5.7.2.2.4 O caso do HC n. 82.959/SP .....	259
II.5.7.3 A Reclamação n. 4.335/AC .....	261
II.5.7.3.1 A redefinição do papel do Senado Federal.....	262
II.5.7.3.2 A controvérsia no julgamento .....	264
II.5.7.3.3 A solução do Ministro Teori Zavascki .....	265
II.5.7.4 A controvérsia quanto à execução da pena de condenados em 2º grau .....	266
II.5.7.4.1 Primeiro entendimento.....	266
II.5.7.4.2 A reversão do posicionamento .....	269
II.5.7.4.3 A não vinculação do precedente .....	271
II.5.7.4.4 A Medida Cautelar nas ADCs n. 43/DF e 44/DF.....	271
II.5.7.5 <i>Habeas corpus</i> para fiscalizar normas constitucionais originárias .....	273
II.5.7.6 Modulação de efeitos .....	274
II.6 Em conclusão: estado atual do controle concreto de constitucionalidade .....	276
III. CRÍTICAS À ABSTRATIZAÇÃO DOS EFEITOS DO CONTROLE CONCRETO.....	279
III.1 Introdução.....	279
III.2 Súmula vinculante x repercussão geral: incongruências sistemáticas .....	281
III.2.1 Inviabilidade recíproca dos instrumentos .....	281
III.2.2 Tentativas de compatibilização dos instrumentos pelo STF.....	283
III.2.3 A questão das resoluções do Senado Federal .....	285
III.2.4 O posicionamento do STF .....	287
III.2.5 A discrepância na sistemática de julgamento .....	288
III.3 Críticas à súmula vinculante .....	289
III.3.1 Súmula vinculante x independência funcional do juiz .....	290
III.3.1.1 Argumentos contrários.....	290
III.3.1.2 Argumentos favoráveis .....	294
III.3.1.2.1 A necessidade de coerência sistêmica .....	294
III.3.1.2.2 A súmula como instrumento de acertamento do direito .....	295
III.3.1.2.3 A operação de verificação .....	296
III.3.1.2.4 A inexistência de engessamento do pensamento jurisprudencial .....	297
III.3.1.2.5 A precedência do STF na fiscalização da constitucionalidade .....	298
III.3.1.2.6 Conclusão .....	299



III.3.2 Súmula vinculante x princípio da legalidade .....	299
III.3.2.1 Súmula vinculante x tipicidade legislativa .....	299
III.3.2.2 Súmula vinculante x vinculação de particulares .....	301
III.3.2.3. Súmula vinculante x criação de direito .....	302
III.4 Súmula vinculante e mandado de injunção abstrato em face do princípio da separação de poderes .....	304
III.4.1 Introdução .....	304
III.4.2 Separação de poderes sob um prisma histórico .....	305
III.4.3 A construção dogmática da doutrina da separação dos poderes	308
III.4.3.1 A especialização de funções .....	308
III.4.3.2 Função executiva x função legislativa .....	308
III.4.3.2.1 A possibilidade de integração normativa por via judicial .....	309
III.4.3.2.2 A distinção entre poder legislativo e poder judicial ...	310
III.4.3.2.3 A tripartição funcional de acordo com Montesquieu. .	311
III.4.3.2.4 A garantia tardia do sistema de fiscalização de constitucionalidade na Europa .....	311
III.4.3.3 A preponderância do Poder Legislativo .....	312
III.4.3.3.1 A perspectiva clássica .....	312
III.4.3.3.2 A introdução de mecanismos de controle de constitucionalidade .....	313
III.4.3.3.3 Tripartição funcional de poderes e Estado de Direito.	314
III.4.4 Separação de poderes e doutrina do <i>checks and balances</i> .....	315
III.4.5 Há uma fórmula universal para a separação dos poderes? .....	316
III.4.6 A dogmática da separação de poderes na Constituição brasileira .....	319
III.4.7 <i>Checks and balances</i> na Constituição de 1988 .....	320
III.4.7.1 O <i>impeachment</i> do Presidente da República e dos ministros do STF .....	322
III.4.7.2 As leis delegadas .....	323
III.4.7.3 As medidas provisórias .....	324
III.4.8 O Poder Legislativo .....	327
III.4.9 O Poder Executivo .....	328
III.4.10 O Poder Judiciário .....	330
III.4.11 Separação de poderes x súmula vinculante .....	332
III.4.11.1 A função histórica das súmulas x a atual súmula vinculante .....	332
III.4.11.2 Súmula vinculante como lei .....	335
III.4.11.2.1 Súmula vinculante x função legislativa .....	336
III.4.11.2.2 Súmula vinculante x medidas provisórias .....	337

III.4.11.2.3 O problema da interpretação das súmulas vinculantes .....	339
III.4.11.3 A súmula antinepotismo .....	340
III.4.12 Separação de poderes x mandado de injunção com eficácia <i>erga omnes</i> .....	342
III.4.12.1 O Supremo como legislador positivo .....	343
III.4.12.2 Supremacia da Constituição x Inércia do Legislador .....	344
III.4.12.3 “Norma legal” x “norma judiciária” .....	346
III.4.12.4 O risco de atropelo do processo democrático.....	348
III.4.12.5 O problema da “politização” da Justiça .....	349
III.4.13 O problema da legitimação judicial.....	351
III.4.13.1 O ativismo judicial no Brasil .....	351
III.4.13.2 A legitimidade constitucional dos juízes.....	352
III.4.13.3 A necessidade de autocontenção judicial.....	353
III.4.13.4 O Supremo como suplente do legislador .....	354
III.4.13.5 O maniqueísmo constitucional.....	355
III.4.13.6 Função legislativa x função judicial.....	356
III.4.13.7 O STF como “campeão dos direitos fundamentais” .....	357
III.4.13.8 STF legiferante x STF legislador negativo .....	358
III.4.13.9 A necessidade de respeito à via democrática .....	359
III.5 Crítica à abstratização do <i>habeas corpus</i> .....	360
III.6 O “Supremo Tribunal de Reclamações” .....	365
III.6.1 Reclamação em repercussão geral? .....	368
III.6.2 O traslado da crise numérica do recurso extraordinário para a reclamação .....	371
III.7 Crítica à modulação de efeitos em controle concreto .....	374
III.7.1 A problemática da modulação: inconstitucionalidade do art. 27 da Lei 9.868/99 .....	374
III.7.2 A extensão da eficácia modulatória ao controle concreto .....	376
III.8 Em conclusão.....	378
IV. ALTERNATIVAS PARA A RACIONALIZAÇÃO DE PROCESSOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	381
IV.1 Introdução.....	381
IV.2 Supremo como exclusiva Corte Constitucional? .....	383
IV.2.1 Vantagens do novo sistema.....	384
IV.2.2 Desvantagens de um STF como exclusiva Corte Constitucional .....	385
IV.2.3 A experiência internacional.....	389
IV.3 Hipóteses de racionalização de processos no STF .....	390
IV.3.1 A solução para o <i>habeas corpus</i> .....	391
IV.3.1.1 Interpretação sistemática do texto constitucional .....	391

IV.3.1.2 Restrição do rol de autoridades com foro por prerrogativa de função .....	393
IV.3.1.2.1 Os excessos do legislador constituinte originário .....	393
IV.3.1.2.2 As justificativas para o foro especial por prerrogativa de função .....	394
IV.3.1.2.3 A necessidade de restrição do rol .....	395
IV.3.4 A solução para o mandado de injunção: o advento da Lei n. 13.300/16 e a necessidade de ajustes da nova legislação .....	398
IV.3.4.1 A oportunidade da regulamentação .....	399
IV.3.4.2 As necessidades de ajuste da nova legislação .....	400
IV.3.4.2.1 A questão da competência .....	401
IV.3.4.2.2 Cabimento de medida liminar .....	403
IV.3.4.2.3 Mandado de injunção para omissões parciais? .....	404
IV.3.4.2.4 Os efeitos da decisão no mandado de injunção .....	407
IV.3.4.2.5 A modulação subjetiva dos efeitos da decisão .....	409
IV.3.4.2.5.1 O problema do art. 9º da Lei n. 13.300/16 .....	409
IV.3.4.2.5.2 A suposta excepcionalidade da medida .....	410
IV.3.4.2.5.3 A inconstitucionalidade da extensão de efeitos da sentença .....	411
IV.3.4.2.5.4 O paradoxo do controle por omissão no Brasil .....	412
IV.3.4.2.5.5 A necessidade de restrição da sentença às partes do processo .....	413
IV.3.4.2.6 A superveniência da norma regulamentadora .....	414
IV.3.4.2.7 A questão da multiplicação dos mandados de injunção .....	416
IV.3.5 A solução para a súmula vinculante, o recurso extraordinário e a reclamação .....	418
IV.3.5.1 A “PEC Peluso” e a alteração do trânsito em julgado .....	418
IV.3.5.1.1 O contexto histórico .....	418
IV.3.5.1.2 A ação rescisória constitucional .....	418
IV.3.5.1.3 A revolução no sistema .....	420
IV.3.5.1.4 As críticas à proposta .....	421
IV.3.5.1.5 As vantagens da nova sistemática .....	422
IV.3.5.1.6 Efeitos da adoção da “PEC Peluso” .....	424
IV.3.5.2 O substitutivo do Senador Aloysio Nunes Ferreira .....	426
IV.3.5.2.1 O contraponto à proposta original .....	426
IV.3.5.2.2 Os problemas da nova proposta .....	426
IV.3.5.2.2.1 A inconstitucionalidade da medida .....	426
IV.3.5.2.2.2 A ausência de efeito prático .....	427
IV.3.5.2.2.3 A problemática da prisão após decisão de 2º grau .....	427

IV.3.5.2.2.4 A busca por uma solução definitiva .....	430
IV.3.5.3 A importação temperada do modelo português de controle concreto .....	431
IV.3.5.3.1 A fiscalização da constitucionalidade em Portugal ....	431
IV.3.5.3.2 A problemática da salvaguarda dos “três casos concretos” .....	433
IV.3.5.3.3 A proposta para o caso brasileiro .....	436
IV.3.5.3.3.1 A atribuição de eficácia <i>erga omnes</i> e vinculante às decisões em controle concreto .....	436
IV.3.5.3.3.2 A inviabilidade do recurso à súmula vinculante e a questão do “Supremo Tribunal de Reclamações” .....	438
IV.3.5.3.3.3 A constitucionalidade da medida .....	440
IV.3.5.3.3.4 Uma verdade inconveniente .....	441
IV.3.5.4 A solução para a modulação de efeitos .....	442
IV.3.6 A alteração do quórum para reconhecimento de repercussão geral .....	444
IV.3.6.1 A conveniência da manutenção do mecanismo .....	444
IV.3.6.2 <i>Writ of certiorari</i> brasileiro? .....	444
IV.3.6.3 A inversão do quórum para reconhecimento da repercussão geral .....	446
IV.3.7 Vantagens da proposta apresentada .....	448
IV.4 Em conclusão .....	450
CONCLUSÕES .....	453
BIBLIOGRAFIA .....	465