

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE DIREITO**

VITOR FERNANDO GONÇALVES CORDULA

**O PAPEL REGULADOR DA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL: é pertinente falar em uma função regulatória na
instância de cúpula do Poder Judiciário nacional?**

The Regulatory Role of the Chief Justice of the Supreme Federal Court: Is it appropriate to discuss a regulatory function at the highest level of the Judiciary?

**Brasília
2025**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE DIREITO

**O PAPEL REGULADOR DA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL: é pertinente falar em uma função regulatória na
instância de cúpula do Poder Judiciário nacional?**

Autor: Vitor Fernando Gonçalves Cordula

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iório Aranha

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre no Programa de
Mestrado Profissional em Direito, Regulação e
Políticas Públicas da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, ____ de _____ de 2025

FOLHA DE APROVAÇÃO

VITOR FERNANDO GONÇALVES CORDULA

O papel regulador da Presidência do Supremo Tribunal Federal: é pertinente falar em uma função regulatória na instância de cúpula do Poder Judiciário nacional?

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa regulação e políticas públicas.

Aprovada em: ____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Márcio Iório Aranha
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Victor Oliveira Fernandes
(Membro)

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
(Membro)

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo. Pela sua infinita misericórdia, que se renova no alvorecer de cada manhã. Pela minha família. Especialmente por colocar Layza, Constantino e Maria Eliza em minha vida.

À minha avó, Ana Maria, dentre tantas outras coisas, por ter despertado em mim a curiosidade do saber e por te me dado a disciplina para continuar sempre aprendendo. E ao meu avô, Fernando, por me ensinar que nem todo conhecimento está contido nos livros e que não precisamos de muito para ser feliz. Vocês são o meu maior exemplo, a minha maior inspiração. À minha mãe, Anelise, por todo o carinho e amor, por toda compreensão e afeto. À minha tia, Ana Carina, por ser mais que uma tia para mim. A Frederico, meu irmão, meu melhor amigo, por estar sempre ao meu lado.

A Layza, pelos quase vinte anos juntos, por todo o amor, pelo companheirismo, pela cumplicidade, por ser a minha eterna namorada e por sempre me apoiar na concretização dos meus objetivos. A Constantino e a Maria Eliza, pelas horas que o desenvolvimento da pesquisa lhes suprimiram do convívio diário, doídas mais em mim do que neles.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Márcio Iório, pela descoberta fascinante do direito regulatório, pela orientação segura e pelo exemplo de esmero acadêmico e profissional que deixa lições para além da técnica.

Ao Ministro André Mendonça, pelo encorajamento à pesquisa, pelo exemplo diário, pelas oportunidades proporcionadas e pela confiança depositada no meu trabalho, fruto da sua imensa generosidade.

Por fim, aos meus amigos de Tribunal e da turma do mestrado, por toda a paciência e atenção com a discussão das ideias desenvolvidas no presente trabalho. Agradeço especialmente a Alexandre Paredes, pela colaboração na identificação dos atos normativos relacionados à estrutura e organização do STF desde 1891; a Rodrigo Hauer, pelo auxílio mútuo no desenvolvimento concomitante das pesquisas de cada um; e a Maria Helena, pelas incontáveis contribuições.

FICHA CATALOGRÁFICA

CC796p Cordula, Vitor Fernando Gonçalves
 O PAPEL REGULADOR DA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL
 FEDERAL: é pertinente falar em uma função regulatória na
 instância de cúpula do Poder Judiciário nacional? / Vitor
 Fernando Gonçalves Cordula; orientador Márcio Nunes Iório
 Aranha. Brasília, 2025.
 175 p.

 Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Regulação e
 Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2025.

 1. Regulação. 2. Estado Regulador. 3. Supremo Tribunal
 Federal. 4. Presidência. I. Aranha, Márcio Nunes Iório,
 orient. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CORDULA, Vitor Fernando Gonçalves. O PAPEL REGULADOR DA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: é pertinente falar em uma função regulatória na instância de cúpula do Poder Judiciário nacional? Dissertação de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 175 p.

RESUMO

Com o surgimento do paradigma do denominado *Estado Regulador* várias são as transformações provocadas no *desenho* e no *funcionamento* das diversas estruturas que compõem o Estado. Como decorrência dessas transformações, vários são os estudos que buscam explicar e evidenciar as consequências que elas provocam na *configuração* de cada um dos Poderes da República, no arranjo destes entre si, e na *forma do seu exercício*. Evidentemente, a cada novo paradigma de modelo estatal, altera-se a própria concepção acerca do que venha a ser o Direito (e qual a sua *função*) e o fenômeno jurídico. Portanto, as transformações são sentidas não apenas no âmbito do Poder Legislativo – ante a ressignificação do princípio da legalidade e do modo pelo qual o Parlamento passa a legislar – e do Poder Executivo – com o surgimento de estruturas autônomas, igualmente imbuídas da missão institucional de *administração das leis* –, mas igualmente na seara do Poder Judiciário. Vale dizer, a forma pela qual a jurisdição é prestada também sofre influxos decorrentes do novo formato e das novas funções atribuídas ao ordenamento jurídico. Por óbvio, sendo o fenômeno jurídico o objeto da cognição do magistrado, as transformações daquele repercutem diretamente na forma de atuação deste. E como consequência dessas transformações especificamente identificadas na atividade que antes era reduzida ao ato de *dizer o Direito*, produzem-se transformações no modo pelo qual os órgãos integrantes do Poder Judiciário são administrados. Ou seja, diante da alteração do modo pelo qual se passa a compreender o Direito e o fenômeno jurídico, e da consequente transformação do modo pelo qual se presta a jurisdição, decorre a necessidade de se promoverem alterações na *estrutura* e no modo de *funcionamento* dos órgãos jurisdicionais. É nesse contexto que se põe o questionamento em torno das mudanças provocadas pelo advento do *Estado Regulador*, especificamente no âmbito da gestão de uma Corte Constitucional. Quais as transformações que esse novo modelo provoca nas atividades do órgão responsável por *administrar o funcionamento* e definir a *estrutura* da Suprema Corte? De modo mais claro: *quais as transformações que o Estado Regulador vem produzindo na atividade da Presidência do Supremo Tribunal Federal?* A hipótese inicialmente aventada é a de que, com a inserção, em altopiano constitucional, do novo paradigma do Estado Regulador, especificamente no âmbito do Poder Judiciário – o que se deu com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 –, foram introduzidas as bases normativas e conjunturalmente necessárias ao surgimento do que se poderia denominar de uma *função reguladora da Presidência do Supremo Tribunal Federal*. E com isso se explica a formulação da questão que dá nome ao trabalho: há um *papel regulador da Presidência do Supremo Tribunal Federal?* É pertinente falar em uma *função regulatória na instância de cúpula do Poder Judiciário nacional?* Entende-se que o questionamento se torna pertinente ao se verificar, a partir da análise das atribuições confiadas pelo Regimento Interno do STF à Presidência da Corte, que essa instância de cúpula possui atribuições de múltiplas naturezas e vem passando por transformações estruturais, desempenhando um leque cada vez mais abrangente e multifacetado de atividades que, a rigor, sequer encontram correspondência nos normativos que lhe seriam aplicáveis. Trata-se de cenário que parece apontar para o surgimento de uma nova *função*, de guardião do necessário acoplamento estrutural confiado à Corte, enquanto *instituição de ligação* apta a promover a *integração intersistêmica* de forma adequada entre o direito, a política, a economia e as demais searas sociais, a partir de uma postura *transversal e responsável*, mas que preserve as respectivas *autonomatvidades* dos subsistemas, a partir de uma *racionalidade reflexiva*, em atuação pautada pelo *monitoramento conjuntural da realidade* sobre a qual devam recair as consequências das decisões tomadas.

Palavras-chave: Regulação. Estado Regulador. Supremo Tribunal Federal. Presidência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I: O PARADIGMA DO ESTADO REGULADOR.....	20
1.1. Antecedentes históricos: <i>os ciclos de umidificação</i>	20
1.2. <i>O paradigma do Estado Regulador</i> : seus pressupostos e principais características	35
1.3. A Constituição como acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico e a teoria do trilema regulatório de Gunther Teubner	47
CAPÍTULO II: O DIREITO E O FENÔMENO JURÍDICO CONTEMPORÂNEOS: AS TRANSFORMAÇÕES PROVOCADAS PELO ESTADO REGULADOR NA ESTRUTURA, NA FUNÇÃO E NA FORMA DE APLICAÇÃO DO DIREITO.....	54
2.1. <i>Da estrutura à função</i> : a adoção da racionalidade reflexiva	54
2.2. <i>O resgate da interação entre o Direito e os demais sistemas</i> : o novo significado do <i>texto</i> e da <i>norma</i> , a alteração na forma de legislar, a reinserção dos valores e a consequente nova <i>estrutura</i> do ordenamento jurídico	62
2.3. Como os juízes constitucionais julgam hoje: do <i>dizer</i> ao <i>aplicar</i>	70
2.4. <i>Premissas iniciais</i> : a abertura cognitiva do magistrado e a necessidade de adaptações conjunturais na estrutura e no funcionamento da Suprema Corte	76
CAPÍTULO III: A ENTRONIZAÇÃO DO PARADIGMA DO ESTADO REGULADOR NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO E AS CONCOMITANTES TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO DA SUPREMA CORTE.....	83
3.1. A Presidência do Supremo Tribunal Federal: breve contextualização histórica e considerações iniciais	83
3.1.1. As atribuições previstas no atual Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal	89
3.1.2. A estrutura da Presidência até o advento da Emenda Constitucional nº 45	95
3.2. A edição da Emenda Constitucional nº 45.....	98
3.2.1. As transformações no papel e na atuação do Presidente do STF	108
3.2.2. As modificações na estrutura da Presidência.....	111
3.2.3. O surgimento e a institucionalização de novas competências	118

CAPÍTULO IV: A VISÃO DAS TRANFORMAÇÕES VERIFICADAS A PARTIR DE UM ENFOQUE REGULATÓRIO	124
4.1. A compreensão da Corte como estrutura responsável pelo acoplamento estrutural entre o subsistema jurídico e os demais subsistemas e a função regulatória da Presidência	124
4.2. Análise das principais transformações verificadas a partir do enfoque regulatório	136
4.2.1. Transformações na <i>gestão</i> dos julgamentos	136
4.2.1.1. A formação antecipada da pauta.....	137
4.2.1.2. A ampliação das faculdades instrutórias	139
4.2.1.3. A criação e expansão do plenário virtual.....	141
4.2.1.4. A possibilidade de destaque	142
4.2.1.5. As transformações na sistemática relacionada aos pedidos de vista e à prolação de decisões cautelares monocráticas.....	143
4.2.1.6. A realização de sessões de sustentação oral	144
4.2.2. Transformações nas <i>alternativas</i> de julgamento	146
4.2.2.1. As sentenças manipulativas	147
4.2.2.2. A celebração de acordo em ações de controle concentrado de constitucionalidade	148
4.2.2.3. Os processos estruturais e as decisões abertas de natureza procedural ..	150
4.2.2.4. A deliberação <i>per curiam</i>	152
4.2.3. Transformações na <i>estrutura</i> organizacional da Presidência	153
4.2.3.1. A Secretaria de Gestão de Precedentes (SPR).....	153
4.2.3.2. A Secretaria de Gestão Estratégica (SGE)	155
4.2.3.3. O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)	156
4.2.3.4. O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS	162

INTRODUÇÃO

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), – provocada pela constatação da incapacidade do Poder Público de, por meio de atuação direta, prover aos cidadãos a integralidade do conjunto de prestações prometidas, especialmente no âmbito dos direitos sociais –, e a impossibilidade de retorno ao paradigma anterior, marcado pelo absenteísmo estatal (o *Estado Liberal*), surge o paradigma do denominado *Estado Regulador*.

Como não poderia deixar de ser, várias são as transformações oriundas dessa alteração de paradigma no *desenho* e no *funcionamento* das diversas estruturas que compõem o Estado. Como decorrência lógica dessas modificações, vários são os estudos que buscam explicar e evidenciar as consequências que elas provocam na *configuração* de cada um dos Poderes da República, no arranjo destes entre si, e na *forma de seu exercício*.

Nada obstante, por serem facilmente identificadas como a imagem mais visível dessas alterações provocadas pelo surgimento do *Estado Regulador*, na medida em que são criações genuínas desse paradigma estatal, dedica-se à figura das agências reguladoras – e das consequências oriundas do seu aparecimento – a maior parte dos estudos empreendidos pela doutrina nacional acerca do tema.

Investigações teóricas sobre os limites e possibilidades que decorrem do reconhecimento de um *poder normativo de conjuntura* a essas agências, acerca da sua necessária *autonomia*, bem como dos reflexos que a sua atividade regulatória provoca no funcionamento do Poder Legislativo são temas recorrentemente abordados por aqueles que se dedicam, no universo jurídico nacional, à *regulação* e ao *Direito Regulatório*.

Ocorre que, evidentemente, a cada novo paradigma de modelo estatal, altera-se a própria concepção acerca do que venha a ser o Direito (e qual a sua *função*) e o fenômeno jurídico. Portanto, as transformações são sentidas não apenas no âmbito do Poder Legislativo – ante a ressignificação do princípio da legalidade e do modo pelo qual o Parlamento passa a legislar – e do Poder Executivo – com o surgimento de estruturas autônomas, igualmente imbuídas da missão institucional de *administração das leis*, mas não inseridas sob o pálio deste Poder –, mas igualmente na seara do Poder Judiciário. Vale dizer, a forma pela qual a jurisdição é prestada também sofre influxos decorrentes do novo formato e das novas funções atribuídas ao ordenamento jurídico. Por óbvio, sendo o fenômeno jurídico o objeto da cognição do magistrado, as transformações daquele repercutem diretamente na forma de atuação deste.

Se, na época do *Estado Liberal*, o juiz era visto como a mera “*boca da lei*”¹, era porque entendia-se que o ordenamento jurídico, tal como prescrito pelo Legislador, era capaz de conter em si a resposta para qualquer questão jurídica submetida ao crivo judicial. Segundo lição imortalizada por Norberto Bobbio, o ordenamento era caracterizado pela *unidade, coerência e completude*². Atualmente, tem-se como superada a natureza *declaratória* da atividade jurisdicional, havendo amplo consenso em torno da participação do julgador, que exerce atividade criativa, no processo por meio do qual, ao se *interpretar* o Direito, com vistas à sua *aplicação*³, atribui-se significado concreto ao texto normativo. Texto este que passa a ser compreendido como ponto de partida, ao invés de linha de chegada do raciocínio jurídico.

Diante dessa nova concepção do *texto* normativo, que não contém em si todo o substrato necessário à atribuição de sentido à *norma jurídica* – que passa a depender de elementos fáticos, contingenciais, circunstanciais ao caso concreto sob análise –, reconhece-se a abertura cognitiva do magistrado. E com essa abertura, a possibilidade de se alcançar múltiplas decisões para determinada lide. Com isso, impõe-se que a decisão judicial – por ser livre – passe a ser adequadamente motivada, proferida na condição de ato cognitivo mais elevado do *iter* procedural conformado pelas garantias processuais constitucionalmente asseguradas ao indivíduo.

A mera remissão a dispositivo de lei deixa de ser suficiente para justificar o decreto proferido⁴. Impõe-se ao magistrado *(i)* que disserte sobre as repercussões jurídicas e administrativas que a sua decisão ensejará⁵, *(ii)* que promova o cotejo entre o caso em julgamento e os precedentes firmados pelas Cortes Superiores⁶, *(iii)* que densifique os conceitos

¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livro XI, Cap. VI. A expressão é retirada do seguinte excerto: “*Les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.*”

² BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10^a ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

³ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

⁴ Como aponta Luís Roberto Barroso, há, ainda hoje, casos em que o clássico raciocínio silogístico se mostra suficiente para fundamentar adequadamente uma decisão jurídica. Nada obstante, em razão das transformações experimentadas na concepção do Direito e, portanto, na sua *forma* e na sua *função*, tais casos estão ficando cada vez mais escassos. Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. No plano normativo, conferir a dicção do art. 489, § 1º, I, do CPC: “Art. 489 [caput] (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida”.

⁵ Conforme prescreve expressamente o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei nº 13.655, de 2018. *In verbis: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

⁶ O dever é haurido do que dispõem os incisos V e VI do § 1º do art. 489 do CPC. *In verbis: Art. 489 [caput]. (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:*

jurídicos indeterminados e as cláusulas abertas contidas no texto normativo⁷, (iv) que pondere os princípios eventualmente aplicáveis à situação *etc.*

E, como consequência dessas transformações, especificamente identificadas na atividade que antes era reduzida ao ato de *dizer o Direito*, produzem-se modificações no modo pelo qual os órgãos e estruturas integrantes do Poder Judiciário são administrados. Ou seja, diante da alteração do modo pelo qual se passa a compreender o Direito e o fenômeno jurídico, e da consequente transformação do modo pelo qual se presta a jurisdição, decorre a necessidade de se promoverem alterações na *estrutura* e no modo de *funcionamento* dos órgãos jurisdicionais.

Ou seja, com a modificação da compreensão em torno do ordenamento jurídico, modifica-se a forma de *aplicar* o direito. Vale dizer, de exercer jurisdição. E com a alteração da forma pela qual se exerce jurisdição, impõe-se à autoridade gerenciadora das atividades desenvolvidas pelo órgão competente para prestar a jurisdição que promova as modificações necessárias na *estrutura* e na *forma* de condução dos trabalhos com o intuito de viabilizar aos julgadores que disponham das ferramentas adequadas para o *desempenho* dessa nova modalidade de jurisdição de modo contemporaneamente satisfatório.

É nesse contexto que se põe o questionamento em torno das transformações provocadas pelo advento do *Estado Regulador* – e das modificações que esse novo paradigma estatal enseja na concepção do fenômeno jurídico – especificamente no âmbito da gestão de uma Corte Constitucional. Ou seja, quais as transformações que esse novo modelo provoca nas atividades a serem desempenhadas pelo órgão responsável por *administrar* o *funcionamento* e definir a *estrutura* da Suprema Corte nacional? De modo mais claro: *quais as transformações que o Estado Regulador vem produzindo na atividade da Presidência do Supremo Tribunal Federal?*

A hipótese inicialmente aventada é a de que, com a inserção, em altopiano constitucional, do novo paradigma do Estado Regulador especificamente no âmbito do Poder Judiciário – o que se deu por meio da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 –, foram introduzidas as bases normativas e conjunturalmente necessárias ao surgimento do que poder-se-ia denominar de uma *função reguladora da Presidência do Supremo Tribunal Federal*. E, com isso, explica-se a formulação da questão que dá nome ao presente trabalho: há um *papel*

(...) *V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.*

⁷ O dever igualmente se extrai de disposição do § 1º do art. 489 do CPC. O seu inciso III dispõe que: “*II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso*”.

regulador da Presidência do Supremo Tribunal Federal? É pertinente falar em uma função regulatória na instância de cúpula do Poder Judiciário nacional?

Entende-se que o questionamento se torna pertinente quando se verifica, a partir da análise das atribuições confiadas pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal à Presidência da Corte, inclusive em razão de alterações regimentais promovidas nos últimos anos, que essa instância de cúpula do Poder Judiciário nacional possui atribuições próprias (*i*) de natureza *jurisdicional* [sendo relator natural e órgão competente para decidir sobre classes processuais específicas, conforme dispõe o inciso V do art. 13 do RISTF]; (*ii*) de natureza *administrativa* [dirigindo os trabalhos do Tribunal e presidindo as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir o Regimento, dando posse a novos Ministros, concedendo-lhes licença nas hipóteses regimentais, etc. cf. dispõem os incisos III, X e XI do art. 13 do RISTF]; (*iii*) de natureza *normativa* [podendo editar *resoluções* e *portarias* para "complementar o Regimento Interno ou o Regulamento da Secretaria e resolver os casos omissos, bem assim para complementar a legislação relativa ao funcionalismo, ou regular sua aplicação", cf. dispõe o art. 363, I, do RISTF]; (*iv*) de natureza *correicional e disciplinar* [decidindo sobre alegação de suspeição e impedimento dos Ministros da Corte e determinando a aplicação de penalidades por atos infracionais praticados por servidores do Tribunal, cf. dispõem os incisos XIII e XV do RISTF], além de outras não aprioristicamente enquadráveis em quaisquer desses feixes temáticos.

Portanto, trata-se de órgão que, para além das funções *jurisdicionais*, dispõe de poderes *quase-legislativos*⁸ e possui atribuição para realizar a função peculiar de *administração das leis*⁹, além de outras, na esteira do que se reconhece às instâncias regulatórias contemporâneas, caracterizadas pela *multiplicidade de funções e competências*¹⁰.

Do mesmo modo, não se discute a *autonomia* (ou *independência*)¹¹, a evidente natureza *pública, a neutralidade, a processualidade, a transparência e a autoridade* do órgão de cúpula

⁸ ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10^a. ed. London: Laccademia Publishing, 2025, p. 16.

⁹ *Ob. cit.* p. 13-17. Para maiores aprofundamentos acerca do apontado reconhecimento de uma função dessa natureza aos órgãos jurisdicionais, conferir também MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: New American Library, 1961 (1787-1788, Federalist nº 47), p. 303; e SCIGLIANO, Robert. *The Two Executives: The President and the Supreme Court*. p. 277-293. In: LAWLER, Peter A.; SCHAEFER, Robert M. (org.). *The American Experiment: Essays on the Theory and Practice of Liberty*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1994, p. 285-286.

¹⁰ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 48.

¹¹ Ponderando o emprego dos termos *independência* ou *autonomia*, mas optando pela expressão *autonomia*, por compreender tecnicamente mais adequada do ponto de vista jurídico: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 23-26.

do Poder Judiciário nacional¹². Além de tais predicados, contemporaneamente se verifica um movimento de intensa *permeabilidade à sociedade* das cortes jurídicas, bem como a célebre entronização de variados instrumentos capazes de viabilizar a dilatação do universo cognitivo do magistrado a partir da inserção, no processo judicial, de *conhecimentos técnicos especializados*¹³.

Em paralelo, desde 2009, a Presidência é responsável pela elaboração do *Planejamento Estratégico* do Tribunal, projetado para conduzir a boa *governança* da Corte durante ciclos de 4 anos (*estando em vias de exaurimento o plano referente ao ciclo de 2021 a 2025*)¹⁴. Além deste planejamento, cada Presidência elabora o seu próprio *Plano Estratégico* (sendo que, até o momento, a atual Presidência da Corte ainda não apresentou o plano para o biênio 2025-2027).

Como último aspecto verificado, reforça-se que, para além da multiplicidade de atribuições e funções que lhes são atribuídas expressamente pelo Regimento Interno da Suprema Corte, a Presidência vem tomando diversas medidas de gestão que não seriam aprioristicamente enquadráveis em quaisquer dos feixes temáticos acima agrupados. Cita-se, como exemplos: **(a)** a institucionalização do Plenário Virtual, sendo os contornos de sua recente expansão e as regras mais específicas de seu funcionamento promovidas por Resoluções editadas pela Presidência¹⁵; **(b)** a elaboração e divulgação, com antecedência às vezes

¹² O rol de características elencado é extraído das fontes citadas nas duas notas de rodapé anteriores, perfazendo o elenco das *características* tradicionalmente atribuídas às *agências reguladoras*.

¹³ As duas características realçadas também são imputadas à figura das agências reguladoras por MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 46-49.

¹⁴ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Comitê de Gestão Estratégica. Supremo Tribunal Federal [recurso eletrônico]: *plano estratégico: um plano para todos: ciclo 2021 a 2025* / Supremo Tribunal Federal. – 1^a. ed. – Brasília: STF, 2021. E-Book (68 p.).

¹⁵ Cita-se como exemplo a Resolução nº 642, de 14 de junho de 2019, editada com vistas à regulamentação da Emenda Regimental nº 52, de 14 de junho de 2019, que ampliou os casos sujeitos à julgamento no ambiente do plenário virtual. Antes restrito à apreciação de agravos internos, agravos regimentais e embargos de declaração, a partir da referida emenda, foi incluída a possibilidade de julgamento em modalidade virtual (i) de medidas cautelares em ações de controle concentrado; (ii) de *referendum* de medidas cautelares e de tutelas provisórias; (iii) de recursos extraordinários e agravos, inclusive com repercussão geral reconhecida, cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF; e (iv) de demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF. Nada obstante a relevância da alteração regimental ora especificada, tem-se que a principal modificação na dinâmica de julgamento da Corte em ambiente virtual ocorreu no plano normativo da Resolução editada pela Presidência com vistas à regulamentação do ato regimental: a previsão da ferramenta do *destaque*. Concebida, originariamente, exclusivamente no âmbito da Res. nº 642, de 14 de junho de 2019, o *destaque* inaugurou mecanismo inédito para o gerenciamento do julgamento, na modalidade virtual, pelos integrantes da Corte. Isso porque, passou a investi-los da possibilidade de, a qualquer momento durante o transcurso da deliberação no formato assíncrono, promover o seu reinício, necessariamente em ambiente presencial, com a possibilidade de renovação das sustentações orais e o cancelamento dos votos eventualmente já proferidos (valendo registrar que após o julgamento de Questão de Ordem na ADI 5.399, a Corte entendeu pela preservação exclusivamente dos votos proferidos pelos Ministros que venham a se aposentar ou, por qualquer outro motivo, deixem de integrar a Corte).

semestral, da pauta de julgamentos do plenário presencial da Corte¹⁶; **(c)** a iniciativa de fracionamento do julgamento, com a realização de sessões voltadas exclusivamente à realização de sustentações orais¹⁷; **(d)** a iniciativa de uniformização das ementas dos acórdãos da Corte, com vistas à otimização dos trabalhos e melhor sistematização da jurisprudência¹⁸; **(e)** a disponibilização, para os magistrados da Corte e suas assessorais, de instrumentos de inteligência artificial para auxílio na elaboração de decisões judiciais¹⁹; **(f)** a adoção do formato de deliberação *per curiam*²⁰, em substituição à tradicional modalidade *seriatim*²²; **(g)** a criação de painéis com vistas ao monitoramento, em tempo real, do acervo processual do Tribunal²³; **(h)** a criação de um Núcleo de Soluções Consensuais, o NUSOL, junto à estrutura da

¹⁶ Valendo realçar que não há previsão no Regimento Interno que atribuía à Presidência a competência específica de promover a elaboração e divulgação antecipada dos casos que serão submetidos a julgamento pelo colegiado. De acordo com o art. 125 do RISTF, após a verificação do número de Ministros, da discussão e aprovação da ata relacionada à sessão anterior, e de eventuais indicações e propostas, deverão ser chamados para julgamento os “processos em mesa” (inciso IV do art. 125 do RISTF). A ordem dos trabalhos é complementada pelo art. 128, que em seu § 1º estipula que “[o]s processos serão chamados pela ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores”, devendo ser chamados primeiro os de numeração mais baixa (*caput* do art. 128), dando-se prioridade às classes elencadas no art. 145 do RISTF. Veja-se, portanto, que de acordo com as disposições expressas do Regimento Interno da Corte, a rigor, não haveria espaço ou necessidade de elaboração de uma pauta antecipada de processos a serem apreciados em determinada sessão. Bastaria examinar o rol de processos apresentados em mesa, identificar aqueles de relatoria do Ministro de maior antiguidade e, dentre eles, iniciar pelos das classes prioritárias, que tivessem numeração mais baixa (porque distribuídos a mais tempo).

¹⁷ Novidade introduzida na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, que expressamente faz alusão ao modelo de julgamento empregado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a *SCOTUS*, que agenda sessões exclusivamente para a colheita das sustentações orais (conhecidas como *argument days*).

¹⁸ Posteriormente estendida aos demais tribunais de justiça do país através da Resolução nº 154, de 13 de agosto de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

¹⁹ Sendo o mais recente desses instrumentos a MARIA (*Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial*), sistema que usa a inteligência artificial generativa para auxiliar na produção de diversos tipos de textos, com possibilidades de aplicação no *resumo de votos*, na *elaboração de relatórios em processos recursais* e na *análise inicial de processos de reclamação constitucional*. Para maiores informações sobre a iniciativa: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-lanca-maria-ferramenta-de-inteligencia-artificial-que-dara-mais-agilidade-aos-servicos-do-tribunal/> (acesso em 30/09/2025).

²⁰ Trata-se de modelo tradicionalmente empregado em países que adotam formato de deliberação dos magistrados integrantes de colegiados em *sessões reservadas*. Inacessíveis ao público externo. Nessa sistemática, são divulgadas apenas as razões que conduziram a opinião majoritária (ou unânime) da Corte, sendo escolhido um dos seus membros para redigir a *opinião* representativa da posição de todo o colegiado em relação ao caso. Não são veiculadas as razões empregadas por cada um dos magistrados, de modo particular. Como exemplos tradicionais de Cortes que adotam o sistema *per curiam* apontam-se os tribunais da França e da Itália.

²¹ De acordo com a ata de julgamento veiculada pela Suprema Corte, o modelo *per curiam* teria sido empregado no julgamento de mérito da ADPF nº 635, relatada pelo Ministro Edson Fachin, finalizado no dia 30/04/2025. Nada obstante, não se pode deixar de pontuar que, tendo sido publicizados, no *inteiro teor do Acórdão*, as razões de votos individualmente manifestadas por alguns dos Ministros que integram o colegiado, o formato parece mais ter se assemelhado àquele empregado pela Suprema Corte Americana, pelo qual, além das razões que conduziram a opinião majoritária, são publicizadas as eventuais divergências.

²² Nesse modelo, são divulgados os votos de cada um dos integrantes da Corte, os quais se manifestam de forma individualizada, haurindo-se a vontade majoritária do colegiado de julgamento a partir do cômputo das manifestações particularmente veiculadas. Trata-se de formato expressamente previsto no Código de Processo Civil (art. 941) e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (art. 135).

²³ Atualmente disponibilizadas no sistema batizado de *Corte Aberta*, disponível ao público em geral por meio de endereço eletrônico disponibilizado na página da Corte na Internet: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/> (acesso em 30/09/2025).

Presidência, para fomentar a adoção de métodos alternativos de resolução dos litígios submetidos à Corte²⁴; (i) a criação de um Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, o NUPEC, também vinculado à Presidência, para fornecer assessoria especializada a qualquer dos Ministros responsáveis pela relatoria de feito classificado nessa nova categoria de demanda judicial, cuja identidade específica fora reconhecida pela Corte²⁵, etc.

Assim panoramicamente delineada a atual conjuntura envolta ao órgão de cúpula do STF é que se põe a questão: não seria a Presidência da Suprema Corte dotada de uma *função reguladora*?

Buscando evitar a criação de expectativas que vislumbrem no questionamento posto um horizonte investigativo maior do que a sua real intenção (limitada pelo necessário recorte imposto pela natureza do trabalho, desenvolvido no âmbito do Programa de Mestrado Profissional da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília), esclarece-se, desde logo, que a resposta que tentar-se-á fornecer não promoverá incursões mais profundas sobre qual seria a *teoria*²⁶ regulatória mais adequada para explicar o fenômeno eventualmente identificado, ou quais seriam as *estratégias*²⁷ regulatórias que melhor se adequem ao escopo examinado, ou ainda qual a *modalidade*²⁸ regulatória ou os *instrumentos*²⁹ regulatórios que guardam maior aderência e tenham a possibilidade de gerar melhores resultados na consecução dos objetivos almejados pelo regulador (no caso, a Presidência da Corte).

²⁴ Originalmente batizado como *Centro de Mediação e Conciliação* (CMC), pela Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, teve suas competências ampliadas e a atual nomenclatura e configuração esquadinhadas pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023.

²⁵ Originalmente previsto pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023, atualmente possui previsão expressa no Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, aprovado pela Resolução nº 819, de 05 de fevereiro de 2024 (art. 17, parágrafo único, inciso I).

²⁶ Como leciona o professor Márcio Iório, “[a] escolha por uma teoria de regulação traz consigo um manancial de conceitos elaborados para identificação de aspectos relevantes à forma de ver a regulação própria de cada teoria. As teorias iluminam os aspectos a que se propõem esclarecer. [...] A teoria serve ao fim de nos dar foco, como fazem os astrônomos ao analisarem corpos celestes próximos a estrelas, cobrindo-as, para que elas não ofusquem o objeto de análise. Cada teoria regulatória encobrirá uma parte do fenômeno regulatório e, por decorrência, revelará com maior intensidade outras dimensões do mesmo fenômeno. O bom pesquisador reconhece que as virtudes de uma teoria carregam consigo vícios próprios ao recorte do objeto de análise.” (ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10ª. ed. London: Laccademia Publishing, 2025, p. 51)

²⁷ Estratégias regulatórias consistem na utilização funcionalmente orientada de instrumentos ou técnicas regulatórias voltadas a influenciar o comportamento dos agentes que se busca regular. Nas palavras do professor Márcio Iório, “[e]n quanto os instrumentos/técnicas regulatórias podem ser concebidos como despidos de direção sistêmica, as estratégias regulatórias representam um esforço de modelagem, mediante integração de instrumentos e técnicas em uma apresentação inovadora.” (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.*, p. 74).

²⁸ A modalidade regulatória fornece “o matiz da abordagem regulatória, ou seja, ela identifica as técnicas regulatórias pela posição relativa da abordagem regulatória mais próxima do regulado ou do regulador, fruindo precisamente da força e dos benefícios pressupostos que essa posição confere.” (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.*, p. 76)

²⁹ Os instrumentos ou técnicas regulatórias “são meios de que o Estado lança mão com a finalidade de influenciar o comportamento social para alcance dos objetivos inscritos em políticas públicas.” (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.*, p. 74)

Obviamente, esses conceitos serão empregados ao longo da dissertação. Porém, a sua utilização buscará evidenciar apenas a eventual correspondência entre as atividades desenvolvidas pelas gestões mais recentes da Suprema Corte e as categorias jurídicas elencadas, de modo a aferir a aventureira natureza regulatória de algumas das iniciativas contemporaneamente empreendidas no órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional. Não se buscará, como dito, identificar se determinada iniciativa ou medida tomada pela Presidência do STF está em consonância com a *teoria da regulação responsiva*³⁰, ou com a *teoria da regulação inteligente*³¹, bem como se a modalidade regulatória mais se aproxima da *autorregulação voluntária*³², da *autorregulação regulada*³³, ou da *heterorregulação*³⁴. O objetivo é mais singelo, porque se atém a etapa prévia a essas indagações: o escopo é apenas diagnosticar a eventual *presença de atividade regulatória na Presidência*, independentemente de qual venha a ser a *modalidade* ou a *abordagem* efetivamente aplicada.

³⁰ Teoria que tem como trabalho seminal a obra de Ayres e Braithwaite (AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992), contando com importantes aperfeiçoamentos, tais como a proposta do diamante regulatório, formulada por Jonathan Kolieb (KOLIEB, Jonathan. *When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. *Monash University Law Review*, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015).

³¹ GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

³² Em âmbito nacional, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, o CONAR, é apontado como exemplo dessa modalidade regulatória. Trata-se de “*associação de direito privado, apartidária, laica e sem fins lucrativos*” (art. 1º do Estatuto Social), constituída por “*entidades representativas em âmbito nacional, de agências de publicidade, de veículos de comunicação e de anunciantes e, isoladamente, por agências de publicidade, veículos de comunicação e de divulgação que exibam publicidade e propaganda, empresas anunciantes, fornecedores da indústria de propaganda, e ainda por entidades da sociedade civil dotadas de personalidade jurídica e cujo estatuto guarde adequação e pertinência com os objetivos sociais do CONAR*” (art. 8º do Estatuto Social), tendo por objetivos sociais, dentre outros, “*zelar pela comunicação comercial*” e “*promover a liberdade de expressão publicitária e a defesa das prerrogativas constitucionais da propaganda comercial*” (art. 5º, I e VI do Estatuto Social). O desrespeito de suas *recomendações* dá ensejo a *advertências, censuras públicas, suspensão ou eliminação do quadro social* (art.15 do Estatuto Social).

³³ Também denominada de *autorregulação com constrangimento normativo governamental* (BRAITHWAITE, John. *Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. *Michigan Law Review*, v. 80, n. 7, p. 1466-1507, Jun. 1982). Ver também: COLLIN, Peter. *Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspektive: Studien und Materialien*. München: Max Planck Institute for European Legal History, 2018, p. 29; MARSDEN, Christopher T. *Co- and Self-regulation in European Media and Internet Sectors: The Results of Oxford University's Study*, p. 80. In: MÖLLER, Christian; AMOUROUX, Arnaud (org.). *The Media Freedom Internet Cookbook*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2004, p. 76-100; KLEINSTÜBER, Hans J. *The Internet between Regulation and Governance*, p. 63. In: MÖLLER, Christian; AMOUROUX, Arnaud (org.). *The Media Freedom Internet Cookbook*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2004, p. 61-75; SECKELMANN, Margrit. *Regulierte Selbstregulierung – Gewährleistungsstaat – Kooperativer Staat – Governance: Aktuelle Bilder des Zusammenwirkens von öffentlichen und privaten Akteuren als Analysekategorien für historische Kooperationsformen*. In: COLLIN, Peter et al. *Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag, 2014, p. 27-56; SCHLOTTFELDT, Shana. *Autorregulação e corregulação: duas ferramentas no canivete do regulador*. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de junho de 2021.

³⁴ A heterorregulação é modalidade regulatória “*posicionada próxima ao regulador, enquanto ordenação extrínseca de conduta do regulado*”. Por isso, “*clamará por técnicas regulatórias tradicionais de ordenação extrínseca de conduta a partir de preceitos normativos impositivos e sanções a ela acoplados*”. (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.*, p. 76)

Delimitado o escopo do presente trabalho, passa-se à breve exposição do *iter* proposto para sua concretização. Com esse desiderato, inicialmente, afigura-se imprescindível abordar, ainda que panoramicamente, as transformações mais abrangentes verificadas nas compreensões (*i*) do papel e da estrutura do Estado, e (*ii*) do Direito e do fenômeno jurídico de modo geral, em razão do advento do *Estado Regulador*. Buscar-se-á apontar quais os *pressupostos* e as principais *características* que identificam o referido paradigma estatal, bem como suas consequências na estrutura dos *textos* normativos, e, finalmente, no modo pelo qual o Poder Judiciário passa a *aplicar* o Direito. Esses temas serão abordados no primeiro e segundo capítulos, respectivamente.

Nesse sentido, recorre-se a teorias que busquem conceituar a *regulação* e, mais especificamente, o que se entende pela *função regulatória* estatal. Sem negligenciar a existência de outras abordagens, conferir-se-á maior enfoque à teoria do *trilema regulatório* proposta por Gunther Teubner³⁵. A opção se dá em razão da compreensão de que uma abordagem do fenômeno regulatório a partir da teoria dos sistemas fornecerá melhores ferramentas para identificar a presença (ou não) de uma função regulatória em determinado *locus* de análise. No caso, no âmbito da Presidência do Supremo Tribunal Federal.

Uma vez evidenciadas as transformações verificadas na forma de compreender o Direito e o fenômeno jurídico, a partir da nova perspectiva inaugurada pelo paradigma do *Estado Regulador* (segundo capítulo), passa-se a enfocar, de modo mais específico, a Presidência da Suprema Corte. Esse é o objeto do terceiro capítulo do trabalho. Inicialmente, será promovida uma breve contextualização histórica, com o elenco das atribuições que lhe foram conferidas ao longo das alterações regimentais vivenciadas até a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Será igualmente analisada a estrutura de que dispunha o órgão de cúpula até o advento do marco constitucional indicado.

O intuito dessa primeira abordagem da Presidência é viabilizar a construção de um modelo-padrão capaz de retratar as atribuições e a estrutura assumida pelo órgão a partir de uma visão tradicional. Em seguida, serão abordadas as transformações verificadas a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Para tanto, serão analisadas as principais inovações identificadas nas gestões da Presidência da Corte no período compreendido entre 03/06/2004 e 28/09/2025. O interregno corresponde às doze presidências mais recentes do Tribunal, com exceção da gestão atual.

³⁵ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

Uma vez desenvolvido, no primeiro e segundo capítulos, o marco teórico que serve como espécie de lente de análise, e retratado, no terceiro capítulo, o objeto que se pretende examinar a partir do ângulo proporcionado pela lente em questão, passa-se, no quarto capítulo, ao efetivo cotejo diagnóstico, buscando descrever a paisagem pintada no terceiro capítulo a partir do código interpretativo fornecido pelos dois capítulos iniciais.

A partir das premissas hauridas da proposta teórica da teoria dos sistemas, que enxerga na Constituição o *acoplamento estrutural* entre os sistemas político e jurídico³⁶, e em razão das transformações experimentadas no modelo de Estado, e, consequentemente, no Direito e no fenômeno jurídico, buscar-se-á enxergar a Suprema Corte como o órgão institucional responsável pela conservação e pelo equilíbrio desse acoplamento. Sob essa perspectiva, a Corte pode ser compreendida como o que Teubner define por “*instituição de ligação*”, as quais são “responsáveis pela duração, intensidade e qualidade do acoplamento estrutural atuando, assim, como *links* institucionais entre processos jurídicos e sociais”³⁷.

Como decorrência dessa concepção, passa-se a enxergar a Presidência do Tribunal como a instância responsável pelo *gerenciamento* dessa missão institucional identificada na Corte. E a descoberta dessa incumbência passa a ser vista como a chave de abóboda que explica e dá sentido às relevantes transformações recentemente identificadas na forma de conduzir as atividades desempenhadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Buscando fornecer uma melhor visualização das alterações identificadas, empreender-se-á análise a partir de três categorias centrais: (i) as transformações na *gestão* dos julgamentos (aí se incluindo a formação da pauta, as faculdades instrutórias, a sistemática relacionada a pedidos de vista, a possibilidade de pedido de destaque, as sessões exclusivamente destinadas à colheita das sustentações orais *etc.*); (ii) as transformações nas *alternativas* de julgamento (deliberação *per curiam*, possibilidade de celebração de acordo, atribuição de tratamento estrutural e complexo ao litígio); e (iii) as transformações na *estrutura* organizacional da Presidência (com a criação de cada vez mais órgãos e núcleos dotados de novas funções e atribuições institucionais inéditas).

Quanto à relevância da pesquisa proposta, entende-se que o reconhecimento da existência de uma função regulatória na Presidência da Suprema Corte poderá servir para: [a]

³⁶ Nas palavras de Luhmann, a Constituição é uma “*solução artificial que permite observar o direito desde o ponto de vista da política e a política desde o ponto de vista do direito*”. (LUHMANN, Niklas. *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, 2009, p. 390).

³⁷ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97.

conferir maior legitimidade às ações praticadas pela sua gestão e [b] ampliar o leque de instrumentos disponíveis à gestão para concretização dos objetivos estratégicos fixados.

Trata-se de reconhecimento que poderia, em sendo constatado, municiar a instância com instrumentos e técnicas para o melhor desempenho do seu relevante mister, ensejando a necessidade de lançar um novo olhar para os limites e possibilidades que essa nova função estatal [*para além das estritamente judicial, administrativa e normativa*] proporciona na busca pela efetiva concretização, em toda sua força normativa, do plano positivado na Constituição Federal. No campo das repercussões de ordem prática, o reconhecimento dessa nova função poderia ensejar reflexos sobre a *efetividade* das decisões tomadas pela Corte, servindo como relevante fundamentação teórica capaz de dar sustentação argumentativa ao leque de medidas cada vez mais variado e multifacetado que vem sendo empregado pelo Tribunal.

Como agenda de pesquisa futura, a eventual confirmação da hipótese inicialmente aventada poderia descortinar a necessidade de maiores investigação quanto (i) aos *limites à abertura cognitiva*, estabelecidos na interação entre o subsistema jurídico e os demais subsistemas sociais, sob pena de se incorrer em um dos três cenários disfuncionais apontados por Teubner; (ii) ao *mapeamento dos riscos de captura* que o reconhecimento da *abertura* e do papel de *regulador* ensejam; (iii) à identificação das *engrenagens regulatórias*, apontadas pelo Prof. Dr. Márcio Iório como as regras pressupostas ao sistema regulado³⁸; (iv) acerca da melhor *abordagem regulatória*, a partir do mapeamento das regras que norteiam as *engrenagens* da Corte; (v) sobre os reflexos que o reconhecimento dessa função enseja em relação às teorias acerca da *legitimidade* democrática do Tribunal; e (vi) à identificação dos *instrumentos regulatórios* capazes de viabilizar maior efetividade às decisões da Corte.

³⁸ ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10^a. ed. London: Laccademia Publishing, 2025, p. 76/77.

CAPÍTULO I: O PARADIGMA DO ESTADO REGULADOR

Em razão das transformações paradigmáticas experimentadas nas últimas décadas quanto à própria concepção do Estado, para além das três funções classicamente atribuídas ao aparelho estatal (legislativa, executiva e judiciária) emergem novas figuras, dentre as quais ganha especial relevo a *função regulatória*. Abordando panoramicamente o surgimento do denominado *Estado Regulador* bem como as transformações que daí decorrem na compreensão do Direito e do fenômeno jurídico, o presente capítulo buscará apresentar as premissas teóricas que sustentam a indicada autonomia da regulação frente às clássicas funções estatais. Serão indicadas, ainda, as principais características conformadoras dessa nova função. A partir de tais incursões serão expostas as ideias centrais que servirão de alicerce à investigação proposta. Isso porque não há como cogitar de uma função regulatória da Presidência da Suprema Corte sem antes reconhecer a própria autonomia e conformação próprias a essa nova função aventada.

1.1. Antecedentes históricos: os ciclos de umidificação

Como pontua Othon de Azevedo Lopes, a regulação “deve sua existência a uma concepção moderna de direito e instituições políticas”³⁹. Nesse sentido, o mesmo autor elenca como pressupostos do fenômeno regulatório⁴⁰: (i) a “consolidação de um sistema político-burocrático”; (ii) a “constituição de um sistema econômico”; (iii) a “positivação do direito”, compreendida como fenômeno pelo qual se promove a elaboração artificial de normas, pelo Estado, destinadas à regulação do comportamento humano; (iv) a funcionalização do direito e, por consequência, de instituições jurídicas e políticas, estabelecidas para concretização de utilidades sociais; e (v) o reconhecimento da necessidade de se empregarem instrumentos concebidos a partir de conhecimentos técnico-científicos para atingimento efetivo das finalidades sociais estabelecidas.

Por sua vez, Márcio Iório Aranha elenca como pressupostos do *Estado Regulador*⁴¹: (i) a função de “garante dos direitos fundamentais”; (ii) que promove uma “intervenção permanente e simbiótica”; (iii) adotando a estrutura do “Estado Administrativo, por sua apresentação de agigantamento da função de planejamento e gerenciamento das leis”; (iv) que encontra sua legitimidade “na figura do administrador, do processo de gerenciamento normativo da realidade ou do espaço público regulador”; (v) cujos direitos dependem “de sua

³⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 69.

⁴⁰ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 69.

⁴¹ ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10^a. ed. London: Laccademia Publishing, 2025, p. 44/45.

conformação objetiva em ambientes regulados”; (vi) que seja “subsidiário, em sua apresentação de potencialização da iniciativa privada via funções de fomento, coordenação e fiscalização de setores relevantes”; e (vii) que compreenda a *regulação* como “processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconfigurando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade”.

Ocorre que, evidentemente, tais pressupostos não surgiram todos ao mesmo tempo. São condições que foram se assentando ao longo das transformações experimentadas a partir da concepção da figura do *Estado Moderno* e de sua evolução. Trata-se de movimento que paulatinamente promoveu a *juridificação*⁴² da política, transformando o código próprio do sistema jurídico (*ilícito/ilícito*) em código secundário⁴³ do sistema político⁴⁴, com o objetivo de domesticar o poder exercido pelos *donos da terra* sob seus subordinados, sem qualquer freio formal ou substancial.

Daí porque Othon de Azevedo Lopes ter identificado o referido processo como uma jornada de *juridificação*, a qual, segundo o mesmo autor, teria se desenvolvido em quatro etapas. A primeira delas é caracterizada pelo surgimento do (i) *Estado Burguês Absolutista*, marcada pelos movimentos de garantia das liberdades do indivíduo, através de sua emancipação das relações de poder e dependência pré-modernas. As “três subsequentes jornadas de juridificação garantiram um incremento da liberdade, ao procurar domar a dinâmica política e econômica, marcadas pelos meios poder e dinheiro”⁴⁵. Correspondem, em ordem cronológica de aparecimento⁴⁶, aos paradigmas do (ii) *Estado de Direito* (associado ao *Estado Liberal*), do (iii) do *Estado de Bem-Estar Social* e (iv) do *Estado Democrático de Direito* (associado ao *Estado Regulador*).

Portanto, para bem compreender os pressupostos e as características centrais que dão forma e substância à *função regulatória*, é preciso empreender brevíssima digressão sobre cada uma das etapas da jornada elencada. Assim será possibilitada a identificação dos traços que dão feição própria e peculiar ao denominado *Estado Regulador*, ambiente no qual vicejam as condições necessárias ao florescimento da *regulação*.

⁴² Expressão utilizada por Othon de Azevedo Lopes, que preferimos empregar para evitar discussões relacionadas à chamada “colonização” do mundo da vida pelo sistema jurídico, como proposto por Habermas (HABERMAS, Jürgen. *Law as Medium and Law as Institution*. In: TEUBNER, Gunther. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlim/Nova Iorque: Walter de Gruyter, 1988, p. 203)

⁴³ BEREZOVSKY, Pedro Ferreira. *Luhmann e a Constituição: contributo para uma análise pluricontextual do Estado de Direito*. In: *Humanidades Em diálogo*, v. 13, 2024, p. 300.

⁴⁴ Que tem como código primário o binômio *poder/não poder*.

⁴⁵ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 71/72.

⁴⁶ Valendo sempre frisar que a exposição das jornadas se dá a partir do paradigma histórico vivenciado pela Europa Ocidental.

Vale aqui a advertência feita por Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, citando Héctor Jorge Escola, rememorando que, nada obstante seja a Ciência Política, por meio da Teoria do Estado, o *locus* mais adequado ao estudo dos paradigmas de modelo *estatal*, afigura-se indissociável do estudo do Direito Administrativo, em particular (e do Direito Público, em geral), a análise “das condicionantes ditadas pela configuração do poder político própria do modelo de Estado advindo da Modernidade”⁴⁷⁻⁴⁸. Igualmente apontando a imbricação entre a formatação adotada pelo Estado e o estudo do direito público, Márcio Iório Aranha pontua que, se, por um lado, o Estado “é definido a partir do direito público”, de outro bordo, “o direito público depende do construto do poder político para ser aquilatado”. Isso porque “o direito público é o regramento jurídico do poder político”. De modo mais analítico, “o direito público é o regramento jurídico do poder político caracterizado pela estruturação do poder, pela conformação dos direitos, pelo estudo das relações envolvendo o Estado e seus delegatários e pela autolimitação do poder”⁴⁹. E o direito regulatório é, inquestionavelmente, ramo de Direito Público.

Portanto, não havendo como negligenciar a necessidade, ainda que em visão panorâmica, de tecer breves considerações sobre cada um dos paradigmas de Estado, passa-se ao seu enfoque individualizado, realçando-se as características mais relevantes à compreensão do objeto principal desse estudo (a *regulação*).

A partir dessa perspectiva, passando à análise mais detida do *Estado Burguês Absolutista*, paradigma estatal que inaugura o *Estado Moderno*, importa destacar dois fatores centrais à sua formação: (i) o movimento de *concentração* do poder político, por meio da superação do feudalismo e do esvaziamento da figura do senhor feudal, dando ensejo ao conceito moderno de *soberania*; e (ii) a *delimitação* desse poder concentrado, a partir do resgate e aprofundamento – pela sua autonomização – da separação entre as esferas pública e privada. De modo concomitante, paralelamente a esse duplo movimento estrutural, responsável pelo

⁴⁷ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesse público*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 61.

⁴⁸ Nas palavras de Héctor Jorge Escola: “O estudo da Teoria do Estado pertence, com propriedade, ao âmbito da Ciência Política, porém o Direito Administrativo não pode prescindir de seu conhecimento, já que encontra nela seu apoio e embasamento inicial, como ramo do Direito Público que se volta a estudar a Administração Pública, sua organização interna, sua atividade específica e suas relações com os administrados” (ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. 3^a ed. v.I. Buenos Aires, Depalma, 1990, p. 4). No mesmo sentido, recorda-se ainda a ponderação de Odete Medauar, ao afirmar que “da concepção do Estado decorrem consequências no contexto das instituições públicas, sobretudo governamental e administrativa. Se a disciplina jurídica da Administração Pública centraliza-se no Direito Administrativo e se a Administração integra a organização estatal, evidente que o modo de ser e de atuar do Estado e seus valores repercutem na configuração dos conceitos e institutos desse ramo do Direito” (MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Ed. RT, 1992, p. 74).

⁴⁹ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.*, p. 4.

desenho arquitetônico do *Estado Moderno*, emerge a necessidade de prover fundamento de *legitimidade racional* para o exercício desse poder político *concentrado* e *delimitado* à esfera pública⁵⁰.

Como se sabe, no feudalismo o poder político tinha dentre suas figuras centrais o senhor feudal, que exercia amplo domínio sobre seus súditos, com eles nutrindo relações de ordem pessoal, segundo vínculos de lealdade e vassalagem. A propriedade sobre a terra investia o seu dono de toda a autoridade para estabelecer as regras de comportamento de todos que ali vivessem, decidir os conflitos que surgissem entre eles e administrar a forma de ocupação e utilização da terra, bem como o exercício das atividades autorizadas. Não havia qualquer separação entre as esferas da vida pública e da vida privada⁵¹, estando aqueles alcançados pela relação de servidão completamente sujeitos à autoridade do senhor, que, em contrapartida ao empréstimo da força para o propósito comum de defender a terra, autorizava a permanência e exploração de determinada fração sua.

Rompendo com esse estado de coisas, o *Estado Absolutista* promove a concentração de todo o poder decisório na figura do *monarca*, a quem incumbe, de modo centralizado, o estabelecimento de uma normatização única, capaz de disciplinar as relações intersubjetivas incidentes sobre um determinado território, em relação ao qual exerce toda a autoridade interna e externamente. Trata-se, portanto, do reconhecimento de um poder *soberano*, considerado por seus teóricos (como Bodin⁵²), como *perpétuo* e *absoluto*. Perpétuo porque transcidente à pessoa natural contingencialmente ocupante do trono. Ou seja, temporalmente ilimitado.

⁵⁰ Tais características são apontadas com esteio, dentre outros, nas considerações de MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesse público*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 32/33.

⁵¹ Bem sintetizando o movimento ocorrido durante o período feudal, de “apagamento” das fronteiras entre o público e o privado, com base em MIAILLE, Michel. *Introdução crítica ao Direito*. Lisboa: Estampa, 1989, ARENDT, Hannah. *The human condition*, Chicago: The University of Chicago Press, 1989, JOHNSON, Paul. *A história do cristianismo*. Rio de Janeiro: Imagino, 2001, CHAUÍ, Marilena. *Público, privado e despotismo*. In: NOVAES, Adauto (org). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992 e SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça: ensaio sobre o lado privado e lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986, Luís Roberto Barroso afirma que “[...]om a queda do Império Romano, em 476, o poder se dispersa espacial e politicamente entre os proprietários de terras, o rei e seus duques, condes e barões. As relações sociais deixam de ser regidas por um Direito único, centralizado, ficando sujeitas aos particularismos locais, aos contratos e ao poder privado. Aliás, traço típico das sociedades feudais era, precisamente, a inexistência de fronteiras entre o público e o privado, com o absoluto predomínio das estruturas privadas. O senhor é simultaneamente o dominus, o dono da terra, e o titular do imperium, da autoridade máxima sobre aqueles que vivem em seus domínios. Forma-se uma rede de proteção (obrigação privada do senhor para com o súdito) e vassalagem (obrigação privada do súdito para com o senhor). A única instituição verdadeiramente pública ao longo desse período - que vai da queda do Império até o final da Idade Média - é a Igreja Católica (v. supra), cuja significação para o indivíduo era maior do que a da sociedade política na qual ele se integrava”. (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 83)

⁵² Para melhor compreensão do conceito de soberania de Bodin, ver BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. *A teoria da soberania em Jean Bodin*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

Absoluto porque insuscetível de relativização ou flexibilização por outro poder legitimamente reconhecido, seja no plano interno, seja no plano internacional. Ou seja, dentro de um determinado território, naqueles lindes geográficos, exclusivo⁵³.

Assim, é a partir da ideia de *soberania* e da sua apropriação como elemento definidor do conceito de *Estado Moderno*⁵⁴, que se promove o estabelecimento do monopólio estatal sobre as fontes do Direito (instituindo-se o monismo jurídico) e para o uso da violência legítima. Contudo, toda essa potestade é ainda personificada em uma única autoridade, não havendo ainda a repartição funcional de poderes, conforme proposta por Aristóteles⁵⁵, Montesquieu⁵⁶, e os federalistas⁵⁷. Também não há separação entre a fazenda pública e os pertences do soberano.

A única limitação se dava, como aponta Othon de Azevedo Lopes, pela ausência de atuação estatal em relação a determinados setores da esfera pública, com a emergência embrionária da *sociedade civil*⁵⁸ e o seu desempenho de atividades econômicas minimamente organizadas. Tratava-se de uma “esfera de autodeterminação” reconhecida em favor do indivíduo, “definida informe e negativamente, no modelo hobbesiano, como a não abrangida pelo Estado”⁵⁹. Ou seja, nesse modelo de Estado, “tudo o que não estava regulado pelo Poder Político com as formas jurídicas encontrava-se disforme, entregue a um âmbito de autodeterminação ou às coerções oriundas das comunidades tradicionais que mantinham seus espaços de dominação”⁶⁰.

Apenas com o advento das Revoluções Liberais dos séculos XVII e XVIII, e o surgimento do *Estado Liberal* (sob o enfoque político-econômico) e do *Estado de Direito* (sob o enfoque jurídico-político), intensificou-se o processo de resgate⁶¹ e formalização dessa

⁵³ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 38.

⁵⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19^a ed. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 65.

⁵⁵ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

⁵⁶ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

⁵⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist papers*. New York: Simon and Schuster, 2004.

⁵⁸ Sobre a expressão *sociedade civil*, Norberto Bobbio esclarece que “[p]or ‘sociedade civil’ entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 33).

⁵⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 77.

⁶⁰ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 78.

⁶¹ Floriano Marques Neto sublinha que, a rigor, a divisão entre as esferas pública e privada não é dotada de ineditismo. Como explica o autor, “[o] que na verdade ocorre é que, com o advento do Estado Moderno, a separação entre público e privado assume uma posição central no estabelecimento e no funcionamento do poder político” (MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 41). Em reforço, cita o seguinte escólio de José Eduardo Faria: “[a] separação entre o Direito Público e o Direito Privado, que consiste numa das características mais importantes do Estado Moderno e que está na essência da noção de liberdade como atributo inseparável do indivíduo, trata o Estado como organização institucionalizada do poder” (FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 64).

separação até então “disforme” entre as esferas pública e privada⁶². De fato, o *Estado Liberal* investe na limitação interna do poder do governante a partir da compreensão ideológica segundo a qual a atuação estatal não se justifica em todas as searas da sociedade. Nesse sentido, a atividade econômica seria melhor desenvolvida por atores privados, com capacidade jurídica para autodisciplinar as suas condutas. Por sua vez, o *Estado de Direito* busca conter o poder político através da formalização do Direito, que alcança o seu ponto mais alto pela via do positivismo jurídico.

Nesse contexto, observa-se que o resgate da separação entre o público e o privado se agudiza durante o processo de formação de uma sociedade dotada de maior grau de especialização, com a paulatina diferenciação dos sistemas sociais, que vão gradualmente se autonomizando – *o sistema jurídico, o sistema político-burocrático e o sistema econômico*. Esse processo de autonomização ocorre com a adoção de uma nova racionalidade pública, decorrente do florescimento do movimento iluminista.

Com o desenvolvimento do capitalismo mercantil e a ascensão da classe burguesa, o monarca passa a ter de justificar as suas decisões e se vê obrigado a repartir a prerrogativa de legislar. Passa-se a questionar a *autoridade* do poder político para intervir em determinada matéria, problematizando-se a capacidade que os estamentos de governo têm para normatizar determinado assunto da vida social. Surge, assim, uma “nova relação entre governo e saber”⁶³, por meio da qual as respostas aos questionamentos relacionados à legitimidade do governante advêm de explicações de ordem técnica (reino da *expertise*). Observa-se uma “proliferação de normatividades”, com a “forte e dolorosa migração das formas sociais de verificação que antes eram do direito e da teologia para novas disciplinas que formaram novas condições disciplinares para essa nova forma de governar”⁶⁴.

Nessa conjuntura, a lei deixa de ser fruto da manifestação da vontade do soberano⁶⁵ e passa a ser, “*a expressão da vontade geral institucionalizada*”⁶⁶, como defendido por

⁶² Sobre o ponto, Luís Roberto Barroso sintetiza o ressurgimento da esfera pública, a partir de sua diferenciação do âmbito privado, da seguinte maneira: “[a] luta pela liberdade, a ampliação da participação política, a consagração econômica da livre iniciativa, o surgimento da opinião pública, dentre outros fatores, fizeram do modelo liberal o cenário adequado para o renascimento do espaço público, sem comprometimento do espaço privado. De forma esquemática, a Constituição, de um lado, e o Código Civil Napoleônico, de outro, expressaram esse ideal de **equilíbrio entre os espaços público e privado**. Configurou-se a dualidade Estado/sociedade civil, sob cujo rótulo genérico se abrigaram a distinção entre as relações de poder, as relações individuais e os mecanismos de proteção dos indivíduos em face do Estado” (BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.* p. 84).

⁶³ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 81.

⁶⁴ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 82.

⁶⁵ ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1988. Tomo I, p. 410.

⁶⁶ Art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Rousseau⁶⁷. Portanto, a lei passa a representar “a despersonalização do poder e a institucionalização da vontade política”⁶⁸. A partir desse apartamento, promove-se maior controle e limitação do governo, passando a Administração a ficar submetida à ordem jurídica posta, sendo confiada ao Poder Judiciário a missão de zelar pela fiel interpretação e aplicação das leis. Dessa maneira, busca-se eliminar a arbitrariedade na relação entre a Administração e os indivíduos por meio da inversão da relação entre o sistema jurídico e o sistema político: *o rei deixa de fazer a lei e passa a ser “feito” (condicionado, conformado, moldado) por ela* – ao invés do *res facit legem* passa-se ao *lex facit regem*⁶⁹. O rei passa a poder errar⁷⁰. Logo, torna-se responsável.

Como decorrência desse processo de contenção do poder político, por meio do estabelecimento de uma normatização racionalmente embasada, que tem seu respeito custodiado por juízes independentes, criam-se espaços blindados da intervenção estatal, garantindo-se ao indivíduo a liberdade e a segurança jurídica para agir livremente. Portanto, vislumbra-se na garantia do absenteísmo estatal a forma de promoção mais eficaz dos direitos fundamentais do indivíduo. A partir dessa compreensão, por meio do estabelecimento do *império da lei* (*rule of law*), o Estado fica autorizado a fazer apenas aquilo que esteja expressamente previsto em lei (*princípio da legalidade*)⁷¹. Já o particular pode fazer tudo aquilo que não esteja formalmente vedado pelo ordenamento jurídico (*princípio da reserva legal*)⁷².

Viabiliza-se, dessa maneira, o florescimento, no campo do direito privado, da *autonomia individual*, passando-se a enxergar o indivíduo como *sujeito de direitos*, garantindo-se “uma totalidade de direitos de ação autônoma, em que estava subjacente um conteúdo ético, vinculado à autonomia, à autorresponsabilidade e ao livre desenvolvimento da personalidade, possibilitando a construção da própria biografia individual”⁷³. Nesse contexto, o indivíduo era o protagonista do seu destino. Independentemente de se encontrar em real igualdade de condições com seu semelhante, somente a ele deveriam ser imputados os louros do êxito porventura obtido ou as consequências do seu insucesso. Ao Estado, cabia apenas não intervir, seja para favorecer alguém, seja para impor ônus maior a outrem.

⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Penguin-Companhia das Letras, 2011.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 233.

⁶⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, 2005, p. 21-41.

⁷⁰ Ou seja, superam-se as compreensões sedimentadas pelos brocados segundo os quais “*the king can do no wrong*” ou “*le roi ne peut mal faire*”. Ou seja, “*o rei não pode errar*”.

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discriçãonariade administrativa na Constituição de 1988*. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2012; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 122.

⁷² MEDAUAR, Odete. *Ob. Cit.* p. 122.

⁷³ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 86.

Por sua vez, no âmbito do direito público, observa-se a *despatrimonialização* e a *despersonalização* do poder político⁷⁴. A primeira característica é bem explorada por Max Weber ao discorrer sobre o surgimento da burocracia estatal e a institucionalização do “poder legal-racional”⁷⁵⁻⁷⁶. Também Habermas chama a atenção para a relevância que tem o processo de separação “entre os bens da Casa Real e os bens do Estado”, para “a objetivação das relações pessoais de dominação”⁷⁷ e, com isso, a criação da “esfera do Poder Público”⁷⁸. Esfera essa que, a partir da segunda característica apontada, passa a ter na distinção entre a pessoa investida da autoridade para governar e o cargo por ela ocupado, cuja investidura momentânea é a fonte efetiva do poder, o traço basilar a demandar a adoção da nova racionalidade indicada, que é, por decorrência de tais características, imune à defesa de interesses particulares, pessoais⁷⁹. Ou seja, o poder político não mais é identificado com uma autoridade soberana pessoalizada na figura do monarca, nem a sua autoridade decorre do monopólio patrimonial dos meios de produção estatais. Como bem apontado por Weber, os agentes da burocracia estatal não são proprietários do aparelho administrativo, sendo ao contrário, investidos de delegação, devendo por isso prestar contas a quem lhes outorgou investidura para atuar em nome alheio.

Trata-se de racionalidade fundada na noção de *interesse público*,⁸⁰ que impõe ao governante uma atuação impessoal, a partir da garantia de tratamento igualitário entre todos os administrados, com o consequente estabelecimento de regras dotadas de ampla abrangência e que sejam genérica e uniformemente aplicáveis. Estabelece-se, por essa lógica, uma relação horizontal dos particulares entre si e uma relação vertical entre os particulares e o Estado – *que apesar do incremento de amarras, conserva a sua autoridade e posição de superioridade em*

⁷⁴ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 44.

⁷⁵ SELL, Carlos Eduardo. *The Two Concepts of Patrimonialism in Max Weber: from the Domestic Model to the Organizational Model*. In: *Revista de Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 315-340, ago. 2017.

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri/SP: Manole, 2007, p. 87.

⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 31.

⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. *Ob. Cit.* p. 31.

⁷⁹ Além das características realçadas, Floriano Marques Neto aponta que da “separação público/privado” decorrem ainda várias outras características do Estado Moderno, “*como, por exemplo, (i) a rigorosa delimitação de competências e do poder de decisão política; (ii) a proteção aos agentes que exercem funções de poder; (iii) a estrutura hierarquizada e impessoal de distribuição do poder; (iv) o recrutamento meritocrático para exercício das funções de poder (ou seja, funções públicas); (v) o sistema de remuneração fixa destes agentes; (vi) os mecanismos de controle e de responsabilidade pela autoridade com relação às funções públicas; (vii) os mecanismos objetivos de ascensão destes agentes; e - o mais importante - (viii) a separação entre a função e o homem que a ocupa, erradicando-se o sistema de propriedade dos cargos ou meios de administração pelo que deles se ocupa*” (MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 49)

⁸⁰ Para melhor compreensão acerca da centralidade ocupada pelo conceito de *interesse público* na construção do paradigma do direito público em geral e do direito administrativo em particular, e da sua transformação em função do surgimento do *Estado Regulador*, ver MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesse público*. São Paulo: Malheiros, 2002.

relação ao cidadão. Essa verticalidade é manifestada no princípio da *supremacia do interesse público*, que tem no princípio da *indisponibilidade* deste mesmo interesse, a sua outra face⁸¹.

Potencializa-se, assim, a necessidade de se concentrarem as fontes do direito – o monismo jurídico –, em torno de uma autoridade capaz de estabelecer, para todos, em igualdade formal de condições, as regras que devem ser obedecidas. Concomitantemente a esse processo de concentração, delimita-se uma esfera de atuação exclusiva do indivíduo, que passa a ter a garantia de se autodeterminar livremente sempre que a lei seja silente em relação a determinado comportamento, impondo-se ainda como condição de legitimidade de um eventual regramento a demonstração de um *interesse público* racionalmente justificado, capaz de lhe dar suporte.

Esse arranjo é garantido pela *separação dos poderes*⁸² e pela formalização e atomização da norma jurídica, que, diante da busca da generalidade e abstração, necessárias à sua objetivação, adota os cânones do positivismo jurídico⁸³, que aparta o regramento jurídico dos outros sistemas sociais, buscando isolá-lo dos domínios da ética, da economia, da política, na esteira do que preconizado pela *teoria pura* de Kelsen⁸⁴, tornando-o estéril à influência dos *fatos* e dos *valores* – acolhendo o primado da “neutralidade axiológica” defendido por Marx Weber⁸⁵. Diante desse descolamento, afasta-se qualquer preocupação com a real efetividade, eficácia ou eficiência da norma formalmente editada. Da mesma forma, nega-se ao magistrado ou a qualquer outro agente público responsável a possibilidade de deixar de aplicá-la porque produziria, em determinada situação peculiar, resultado injusto, imoral ou antiético.

No plano econômico, vislumbra-se na atividade privada livremente exercida a fonte provedora das utilidades necessárias à satisfação das demandas do cidadão, reiterando-se a condição do indivíduo de, enquanto sujeito livre e autônomo, ser o único responsável por prover as condições materiais necessárias à sua própria sobrevivência.

Ocorre que, diante dos acontecimentos vivenciados no continente europeu durante o século XX, constatou-se a insuficiência desse modelo.

Em relação ao campo econômico, verificou-se a acumulação de capital e a consequente má distribuição das riquezas produzidas pela sociedade, sendo a esfera privada incapaz de, por

⁸¹ Floriano Marques Neto chama a atenção para a relação entre o princípio da *supremacia* e o conceito de *soberania* e o princípio da *indisponibilidade* e o conceito de *despatrimonialização* (MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 77/87).

⁸² O art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem do Cidadão dispõe que: “*Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”.

⁸³ BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006. DIMOULIS, Dimitri. *Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político*. São Paulo: Método, 2006.

⁸⁴ KELSEN. Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad.: João Baptista Machado. 7^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

⁸⁵ WEISS, Raquel. *Max Weber e o Problema dos Valores: As Justificativas para a Neutralidade Axiológica*. In: Revista de Sociologia Política., v. 22, n. 49, p. 113-137, mar. 2014.

atuação exclusiva, frear a concentração da propriedade dos meios de produção nas mãos de poucos e a intensificação da exploração da classe trabalhadora, ficando esta alijada do efetivo acesso a direitos básicos. Como consequência dessa constatação, a Constituição de Weimar, de 1919, inaugura preocupação em atribuir ao Estado a incumbência de atuar como prestador dos serviços essenciais ao indivíduo. Passa-se a garantir, assim, pela intervenção do Estado no domínio econômico, os chamados *direitos sociais*, que dão aos trabalhadores cobertura protetiva mínima a partir do estabelecimento de políticas assistenciais, direitos trabalhistas e da instituição de sistemas de previdência social.

Sob o ponto de vista do sistema jurídico, após a eclosão das duas grandes guerras, o modelo do positivismo normativo se mostra igualmente insuficiente para garantir proteção efetiva aos cidadãos em face do Estado. Como aponta Cármem Lúcia Antunes Rocha, a aceitação da suficiência de uma legalidade formal-positivista – desprovida de valores e preocupações pragmáticas –, “para a formação, informação e conformação do desempenho administrativo público faziam com que, nos regimes antidemocráticos, a Administração Pública fosse cúmplice dos governantes”, viabilizando-se, por essa cumplicidade, que “o aparato burocrático administrativo fosse utilizado, sem embaraços, pelos autores de leis positivadas à força das baionetas”⁸⁶. Em decorrência desse diagnóstico, promove-se a reabertura do sistema jurídico aos demais sistemas sociais, tornando-o novamente permeável à influência dos valores, dos aspectos econômicos, das consequências políticas.

Nesse contexto, emerge um terceiro paradigma estatal, o *Estado de Bem-Estar Social*. Ao contrário dos outros dois modelos anteriores, que mais enfocavam o sistema político-burocrático, esse paradigma estatal é marcado pela sua maior preocupação na contenção do sistema econômico. Contenção essa que se daria por meio de uma atuação estatal intervintiva de natureza *compensatória*⁸⁷.

Como aponta Othon de Azevedo Lopes, a adoção da lógica compensatória decorre da superação do paradigma anterior, segundo o qual o indivíduo seria o senhor do seu próprio destino, responsável pela “construção da própria biografia individual”. As transformações oriundas da Revolução Industrial e da nova divisão internacional do trabalho culminaram na compreensão de que, numa sociedade complexa, impõe-se reconhecer “o condicionamento social da ação e do destino humano”, o que leva “a uma gestão da sociedade em que os infortúnios dos indivíduos se consideravam imerecidos e atribuíveis a esferas de intervenção

⁸⁶ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 105.

⁸⁷ LUHMANN, Niklas. *Teoria política em el Estado de Bienestar*. Madri: Alianza Universidad, 1997.

sistêmica, tais como o Estado e grandes empresas". Portanto, a essas entidades "se impunham deveres compensatórios dos padecimentos e debilidades individuais"⁸⁸.

Ademais, a adoção de uma lógica intervintiva centrada na compensação preservava as relações de propriedade, deixando intocado o processo de acumulação de capital. Ao Estado caberia assumir "a função de coordenar os riscos e as disfuncionalidades da economia capitalista", o que, nos países ocidentais, verificou-se pelo "reformismo keynesiano"⁸⁹. Nessa perspectiva, o *Estado de Bem-Estar Social* compartilha com o *Estado Liberal* a imagem produtivista da sociedade assentada na economia capitalista industrial. O que se opera no novo paradigma é o "repositionamento da sociedade que buscou ultrapassar a centralidade do mercado como ordem de distribuição espontânea de bens para uma nova organização intencional de sociedade com base em critérios políticos de equalização de assimetrias"⁹⁰.

Nessa conjuntura, a autodeterminação individual passa a ser condicionada pela necessidade de satisfação de fins sociais, o que se dá pela publicização das relações privadas em um movimento de retorno do pêndulo, passando-se mais uma vez a turvar a linha divisória entre as esferas pública e privada, em decorrência da intervenção dos sistemas jurídico-político sobre o sistema econômico.

Portanto, "[a] assunção, por discursos jurídicos e burocráticos, dos riscos da existência teve como preço a intervenção na esfera de vivência dos indivíduos"⁹¹, tolhendo-lhes a posição de protagonistas e situando-os no papel de *clientes* ("cidadania clientelizada"). Ao mesmo tempo, o cidadão era visto como destinatário das prestações compensatórias garantidas pelo Estado, e, igualmente, como um refém dessas compensações, com "embaraços para o âmbito da autonomia privada, viabilizadora da configuração de uma vida individual própria"⁹².

Em outras palavras, identificado o cenário de desigualdade entre os indivíduos (negligenciado pelo *Estado Liberal*), verificada num mercado livremente acessível para quem detinha toda sorte de condições e contingências de vida, imputou-se ao ente estatal a *responsabilidade* pela sua superação. Contudo, ao vislumbrar na atuação estatal intervintiva direta (pela prestação estatal do bem da vida almejado) o único caminho para promoção da igualdade material, o modelo do *Estado Providência* ou *Estado Interventor* invariavelmente subtrai parcela da autonomia individual, por enxergar o sujeito como *cliente* a ser assistido, ou vítima a ser socorrida. Trata-se de perda da autonomia privada que, por estar embasada na ideia

⁸⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 89.

⁸⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 91.

⁹⁰ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 90.

⁹¹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 93.

⁹² LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 95.

da necessidade de uma espécie de *tutela estatal* sobre o indivíduo, repercute na capacidade de atuação deste na esfera pública, com reflexos em direitos de participação política e democrática⁹³.

Logo se verifica que nesse paradigma se pressupõe grande capacidade de atuação do Estado, inclusive a ponto de justificar os “embaraços” à autonomia privada diante da crença na concretização das promessas assumidas, de prover, para o sujeito, uma vida de bem-estar. Promessas essas que impõem ao aparelho estatal o desempenho de novas funções. O que torna substancialmente mais complexa a missão de definir, em determinado contexto, o que venha a representar a forma mais adequada de concretização do *interesse público*. Nesse sentido, aponta Marques Neto que, numa “concepção liberal clássica de Estado (o Estado mínimo, voltado exclusivamente para as funções de segurança e estabilização das relações sociais) a normatização das funções do Estado praticamente confunde-se com as liberdades públicas”. Nesse cenário, “o conteúdo do interesse público é simples: reside em assegurar a liberdade dos particulares, evitando intervenções desnecessárias na vida social, observando-se os parâmetros que viriam prescritos em lei”⁹⁴.

No *Estado Provedor*, “o campo de manifestação da atividade administrativa cresce e se potencializa”. Logo, a expressão e a explicitação do que venha a ser o *interesse público*, diretamente pela lei, é tarefa mais complexa “pois este interesse se aproxima e se envolve com os interesses (ou necessidades) concretos, materiais, de parcelas do todo social”. Pela mesma razão, ante a variação de funções e objetivos concretos perseguidos pelo ente público, variarão igualmente os *instrumentos* e *institutos* jurídicos adotados pelo Direito Públco (v.g. passando a contratar “particulares a fim de lhes cometer tarefas imprescindíveis para prover as necessidades sociais”; arregimenta “contingente cada vez maior de pessoal para exercer novas e crescentes funções burocráticas”; passa a prestar diretamente serviços essenciais⁹⁵). O que remete ao surgimento de discussões em torno da “privatização do Direito Públco”⁹⁶ e da “publicização do Direito Privado”⁹⁷.

Diante de tais complexidades, o que se verifica na prática é que, apesar dos esforços, agudizam-se as dificuldades que possui o Estado de atuar *diretamente* sobre o domínio econômico, sendo ele mesmo o responsável direto pela prestação da utilidade, pela entrega do bom da vida almejado.

⁹³ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 97.

⁹⁴ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 90.

⁹⁵ Os exemplos são extraídos de MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 91.

⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 180.

⁹⁷ ESTORNIHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Coimbra: Almedina, 1986, p. 354.

Concomitantemente, com o desenvolvimento de novas tecnologias e a intensificação da divisão e especialização do trabalho e das estruturas produtivas, assiste-se a um movimento de intensificação da globalização da economia, com o surgimento de estruturas supranacionais, o consequente estabelecimento de regras internacionais e a colateral relativização da posição exclusiva que ostentara o ente estatal para regrar e controlar a atuação dos agentes econômicos nos seus territórios⁹⁸ – o que gera problemas em termos de legitimidade democrática⁹⁹. Marcelo Neves vislumbra nesse processo uma “pluralidade heterárquica de ordens jurídicas”¹⁰⁰.

No plano interno, observa-se o paulatino abandono da noção de uma “vontade geral”, ampla e uniforme, em razão da crescente nuclearização de interesses, “em torno dos quais criam-se estruturas associativas, formais ou informais, e que passam a atuar como corpos autônomos e, como tais, se relacionar tanto com a esfera pública como com os demais grupos de interesses”¹⁰¹. Trata-se da superação da *sociedade homogênea* pelo fenômeno da *fragmentação social*.

Tentando superar essas “aporias do Estado de *Bem-Estar Social*”, surge o *Estado Democrático de Direito*. Esse novo paradigma parte de algumas premissas: (i) em primeiro lugar, “está fechado o caminho, proposto pelo neoliberalismo, de volta à sociedade civil e seu direito meramente formal”; (ii) em segundo lugar, reconhece-se a necessidade de redescobrir o indivíduo, “a partir da afirmação da dignidade da pessoa humana, que está colocado em risco por um tipo de juridicização instrumentalizadora proposta pelo Estado de Bem-Estar Social”; e (iii) como terceiro aspecto, deve-se partir da convicção de que “o projeto de Estado de Bem-Estar Social não pode ser interrompido, devendo, em verdade, prosseguir num plano superior de reflexão”¹⁰².

Nessa perspectiva, o direito passa a ser compreendido simultaneamente como *meio* “à disposição da política”, mas igualmente como *instituição* capaz de estabelecer “condições procedimentais e de conteúdo sob as quais é possível a sua disposição”. Instaura-se uma tensão

⁹⁸ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 104/115. Para além da descrição do fenômeno, problematizando as suas consequências e desenvolvendo teorias que buscam apontar formas de lidar com a nova conjuntura, ver TEUBNER, Gunther. *Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização*. 2^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

⁹⁹ Analisando as imbricações entre *globalização*, *democracia* e o modelo de *Estado-nação*, Dani Rodrik propõe um trilema político, pelo qual não se pode obter, ao mesmo tempo, hiperglobalização, democracia e autodeterminação nacional. Pode-se ter, no máximo, duas das três categorias: “[s]e queremos hiperglobalização e democracia, precisamos desistir do Estado-nação. Se devemos manter o Estado-nação e queremos a globalização, dificilmente globalizaremos aspectos democráticos” (ABBOUD, Georges, et al. *Constitucionalismo Global*. São Paulo: Contracorrente, 2022, p. 24). Ver também RODRIK, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. W.W. Norton & Company.

¹⁰⁰ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 263.

¹⁰¹ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 116.

¹⁰² LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 101/102.

entre direitos gestados no *Estado Liberal* e direitos reconhecidos no *Estado de Bem-Estar Social*. De um lado, aponta-se o erro em pressupor que haja real igualdade de condições entre os indivíduos pela mera positivação dessa premissa no plano normativo, independentemente da verificação das circunstâncias fáticas. De outro, percebem-se os riscos para o desenvolvimento de uma cidadania plena que decorrem do estabelecimento de uma “clientelização hipertrofiada”. Como forma de superação do dilema, propõe-se a estruturação de um “sistema de direitos constituído por cidadãos emancipados que se considerem iguais em respeito e consideração, com a edificação reflexiva de âmbitos privados e públicos de autonomia”¹⁰³.

Trata-se de sistema estruturado a partir de um movimento dialético entre os modelos anteriores, consubstanciando-se numa espécie de *síntese* que sublima parcela da *tese* e da *antítese* pela adoção de uma racionalidade reflexiva, que viabiliza o reconhecimento de uma autonomia bipartida: privada e pública¹⁰⁴. Nesse modelo, “[o] substrato para realização do direito não é constituído nem pelas forças de uma sociedade de mercado que opere de forma espontânea, nem tampouco pelas medidas do Estado Social que opere de forma intencional”¹⁰⁵. Trata-se de amálgama forjado a partir da interação entre contribuições oriundas da sociedade civil e do espaço público-político, através do estabelecimento de vias de entendimento recíproco “linguisticamente mediados”, que resgatam o protagonismo do cidadão¹⁰⁶.

Essa redescoberta da centralidade do indivíduo é assegurada pela afirmação do princípio da dignidade da pessoa humana como centro gravitacional em torno do qual orbita todo o sistema jurídico¹⁰⁷, em movimento conhecido doutrinariamente como “*virada kantiana*”¹⁰⁸.

A partir da afirmação da dignidade da pessoa humana é que advém o reconhecimento do papel chave ocupado pela autonomia para a adequada definição do “*sujeito de direito*”. Como observa Othon de Azevedo Lopes, “a qualidade da pessoa humana como ser racional,

¹⁰³ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 105.

¹⁰⁴ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 106.

¹⁰⁵ HABERMAS, Jürgen. *Faticidad y validez*. Madrid: Trotta, 2001, p. 528.

¹⁰⁶ “O papel social do que sobressai no *Estado Democrático de Direito* é o do cidadão, dotado de autonomia privada e pública, que toma parte do discurso político para expressar os seus interesses violados cooperando para construir critérios de decisão iguais para casos iguais e desiguais para casos desiguais” (LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 106).

¹⁰⁷ “Todos os países que afirmaram a dignidade da pessoa humana são Estados Democráticos de Direitos, garantidores de um núcleo indisponível e incindível de direitos à pessoa humana (LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 107).

¹⁰⁸ “De uns trinta anos para cá assiste-se ao retorno aos valores como caminho para a superação dos positivismos. A partir do que se convencionou chamar de ‘virada kantiana’ (Kantische Wende), isto é, a volta à influência da filosofia de Kant, deu-se a reaproximação entre ética e direito, com a fundamentação moral dos direitos humanos e com a busca da justiça fundada no imperativo categórico. O livro *A theory of Justice* de John Rawls, publicado em 1971, constitui a certidão do renascimento dessas ideias” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários*. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2005, p. 41).

que reconhece e participa da elaboração de regras em livre manifestação da vontade, indica as características essenciais desse papel social singularmente protegido”. Daí decorre que ter *personalidade* significa “participar da condução política de sua organização social” (autonomia pública), “bem como, fixar-se uma esfera para escolhas privadas no exercício da autonomia” (autonomia privada)¹⁰⁹. Essa dupla vertente, que o reconhecimento da *personalidade* atribuída ao *sujeito de direitos* propicia, assegura-se reciprocamente. Isso porque, pela garantia de sua participação na esfera pública o indivíduo tem condições de manter o seu espaço de atuação privado, pela preservação das liberdades individuais. E por essa preservação, legitimam-se as decisões tomadas publicamente, porque acolhidas por sujeitos livres, iguais e verdadeiramente autônomos.

É preciso observar, contudo, a necessidade de uma “coordenação de autonomias”, o que se dá pela “construção de esferas coletivas e transindividuais”¹¹⁰. Por evidente, a autonomia individual ocorre em sociedade, o que enseja o estabelecimento de limitações decorrentes da *alteridade*. Portanto, o exercício da autonomia de um indivíduo deve levar em consideração a existência de todo o conjunto de outros indivíduos igualmente detentores do mesmo *status* jurídico. Trata-se de perspectiva que preserva a relevância de categorias como a do *interesse público*, em que pese a necessidade de sua ressignificação em decorrência das transformações de paradigma experimentadas.

Alterações essas que decorrem dos fatores responsáveis pela crise do *Estado de Bem-Estar Social*, rememora-se: a *globalização* da economia e a *fragmentação social*, que agudizaram o processo de pulverização do interesse público iniciado pela hiperinflação das funções imputadas ao aparelho estatal. O que, por sua vez, turvou a linha divisória entre as esferas pública e privada riscada com tintas candentes pelo *Estado Liberal*. A partir daí, cria-se cenário propício à expansão da atuação estatal, bem como à permeabilidade de espaços antes intransponíveis pela sociedade civil. Nesse cenário, a *esfera pública* deixa de ocupar a posição de mediadora entre Estado e sociedade civil, porque uma passa a interpenetrar a outra mutuamente¹¹¹.

Nada obstante, comprehende-se que essas transformações não ensejam a superação ou o desaparecimento da *grande dicotomia*¹¹². O que ocorre é que ela deixa de ser *estrutural* (centrada no *sujeito*, no *objeto*, e na *natureza da regra jurídica* que irá disciplinar a relação

¹⁰⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 107.

¹¹⁰ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 109.

¹¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 209.

¹¹² BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri/SP: Manole, 2007.

entre os envolvidos) e passa a ser *funcional* (centrada na finalidade a ser concretizada). Dito de outra forma: é a análise e observação da *função* desempenhada que definirá se determinado instituto ou instrumento jurídico, em dado contexto específico, enseja a aplicação de regras de Direito Público ou de Direito Privado.

Trata-se de modificação que bem evidencia um dos traços mais marcantes do *Estado Democrático de Direito* e sobretudo do *Estado Regulador*: a *funcionalização* do Direito como consequência direta da preocupação com a efetiva concretização das promessas assumidas pelo compromisso político fundamental: a Constituição. O que, por sua vez, resgata em favor do sistema jurídico a necessidade de se prestar a devida atenção à força e à fundamentalidade dos *fatos* e dos *valores* para adequada significação da norma jurídica¹¹³. Com isso, passa-se a problematizar o acerto de determinada solução apenas e tão somente por estar prescrita no texto legal, embora, na prática, venha a produzir efeitos contrários àqueles manifestamente almejados pelo comando normativo. Isso porque, como aponta Márcio Iório Aranha¹¹⁴, é a *função* que dá a correta extensão da medida de poder recebida por determinada autoridade (ou seja, que delimita adequadamente a sua *competência*).

1.2. *O paradigma do Estado Regulador: seus pressupostos e principais características*

Simultaneamente à emergência do *Estado Democrático de Direito*, que tem feição jurídico-política, surge, sob o enfoque jurídico-econômico, o *Estado Regulador*.

A exemplo da apontada simbiose entre os paradigmas do *Estado de Bem-Estar Social* e do *Estado de Direito*, mencionada na análise do *Estado Democrático de Direito*, o *Estado Regulador* pode ser descrito igualmente como espécie de *síntese* entre os paradigmas do *Estado Liberal* e do *Estado de Bem-Estar Social*. Isso porque, tal como a sua face jurídico-política, o *Estado Regulador* adota como premissa a impossibilidade de retorno ao modelo estritamente liberal, no qual imputam-se aos indivíduos a responsabilidade exclusiva pela exploração da atividade econômica e, a partir dela, a obtenção das utilidades necessária a uma vida digna. Contudo, igualmente rechaça a capacidade do Estado de prover, por atividade própria, a fruição dos serviços e a execução das políticas públicas que devem ser postas à disposição dos cidadãos.

A alternativa regulatória se fundamenta na intervenção estatal *indireta*, substituindo-se a prestação direta do serviço, a produção direta do insumo econômico indispensável ao bem-

¹¹³ Trata-se de aspecto que será objeto de melhor abordagem logo a seguir, no item 1.2.1.

¹¹⁴ “O Estado, enquanto produto constitucional, encarna as medidas de poder – competências – delegadas pelo documento constitucional nos limites das finalidades para as quais foram criadas – funções. Desse batimento entre suas competências e funções, têm-se sua identidade jurídica: o Estado [...]” (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.* p. 4)

estar do cidadão, pela *coordenação* da atuação *cooperativa* do particular, que passa a ser compreendido não mais como simples *administrado*, mas como colaborador da Administração. Sob essa ótica, o Estado mantém as promessas assumidas pelo *Estado de Bem-Estar Social*, mas altera a forma pela qual pretende cumpri-las¹¹⁵. E, com isso, altera substancialmente a visão que concebe do indivíduo e, por consequência, a relação que estabelece com ele, que deixa de ser *vertical* e *adversarial*, lastreada na *autoridade*, e passa a ser, sob certa medida, *horizontalizada*, lastrada na autonomia e fundamentalidade da *colaboração* do cidadão nos negócios públicos.

A partir dessa nova concepção da relação entre *Administração* e *administrados*, e do foco na efetiva entrega aos cidadãos das prestações concretizadoras dos direitos fundamentais positivados na Lei Fundamental, o *Estado Regulador* se distancia de uma visão do sistema jurídico reduzido à utilização da técnica ordenadora de comportamentos do *comando e controle*, de viés exclusivamente *repressivo*, reduzindo o ordenamento jurídico a uma tecnologia social *meramente coercitiva*. Avançando na direção contrária, a partir da concepção do particular como potencial *colaborador*, promove-se a utilização de mecanismos e instrumentos jurídicos capazes de estimular o particular a buscar a conformação voluntária do seu comportamento à norma. Ou seja, adota-se uma lógica normativa baseada no *incentivo*, ao invés da *coerção*.

Nesse cenário, a norma deixa de se ater à mera descrição de um comportamento proscrito, cuja prática ensejará a automática e irrefletida aplicação da sanção, e passa a buscar formas de incidir sobre o *ambiente* no qual se insere o regulado, com vistas a modificá-lo de modo a tornar mais *vantajosa* a adoção de uma postura de *conformidade normativa*¹¹⁶ por parte do regulado.

¹¹⁵ “A ênfase regulatória é o reconhecimento de que o Estado não pode substituir nem organizar de forma absoluta os mercados, cabendo-lhe uma interferência do tipo indireto, mais adequada à dinâmica própria do sistema econômico para que daí sejam gerados, com mais eficiência, bens e serviços de interesse público” (LOPES, Othon de Azevedo. *Ob cit.*, p. 160).

¹¹⁶ Márcio Aranha Iório chama a atenção para a necessidade de adequada utilização das expressões *governo*, *governança* e *conformidade*. De especial interesse para o ponto ora enfocado é o cuidado no emprego dos termos *conformidade regulatória* (*compliance regulatório*) e *governança regulatória*. Confira-se: “Quando, por outro lado, se parte da ideia de **governança regulatória**, a regulação toma a forma de um modelo também estratégico, mas agora voltado ao alcance do interesse público mediante medidas governamentais que procuram incrementar o nível de *compliance* do particular, mediante **reforço dos incentivos** empresariais presentes em normas previamente existentes no sistema social regulado rumo ao interesse público. A presença de intervenção estatal, dessa forma, não significa uma opção por um modelo de comando e controle, ela é essencial tanto para um modelo de comando e controle, quanto para um modelo de regulação por incentivos. [...] Ou seja, a **opção por incentivos não afasta; pelo contrário, exige a atuação estatal**. Daí se falar em estratégias ou modelos de conformidade/compliance em substituição às formas de constrangimento da conduta privada. Enquanto as diversas formas de constrangimento extrínseco do indivíduo pelo Estado para o cumprimento de uma norma jurídica têm por enfoque predominante o quadro regulatório ordenador e criminalizador do comando e controle, a conformidade regulatória bebe da percepção, por parte do regulado, de que o sistema regulatório será justo e eficaz. Enfim, o compliance regulatório angaria forças da relação de confiança entre regulado e regulador com ênfase na cultura e comportamento do regulado e, acima de tudo, na atitude cooperativa entre regulador e regulado. Benkler

Quanto ao ponto, ganha relevo rememorar que, diante da quebra da homogeneidade social e do monopólio dos órgãos de Estado para interpretar singular e autoritariamente o que venha a ser o interesse público em determinado caso concreto, a *estrutura* do Poder Público parece migrar de uma feição *piramidal*, hierarquizada, para uma “nova configuração, em que os poderes são ordenados como uma *rede*, articulada com os entes sociais”¹¹⁷.

Nesse contexto, a busca pelo *consenso* entre *Administração* a *administrados* passa a ganhar relevo e centralidade. Deixando a Administração de ser a *definidora unilateral* do *interesse público*, passando a atuar como *mediadora* entre os vários *interesses públicos* em jogo. Nas palavras de Odete Medauar, “[a] atividade de consenso/negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação e definição de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração”¹¹⁸.

Marques Neto adverte, contudo, que, na tentativa de mediação desses interesses, a Administração não deve figurar como simples árbitro. É preciso ir além, na direção da efetiva composição e concretização do interesse público prevalecente, em dado caso, a partir da análise conjuntural empreendida. Inclusive porque, há interesses tido como *especiais* (vocalizados por grupos de interesse organizados e capazes de se fazer ouvir no processo político a cargo das instâncias decisórias) e outros classificados como *difusos*¹¹⁹ (de titularidade mais abrangente e relacionados a sujeitos tidos como hipossuficientes na sua defesa e representatividade). E, por evidente, na tensão entre uns e outros, deve a Administração privilegiar os interesses *difusos* (evitando o risco de captura).

Com vista à identificação dos caminhos possíveis a essa nova abordagem adotada pelo ente estatal em face do administrado, é importante rememorar, para ressignificar, os conceitos basilares do *regime jurídico-administrativo*: os princípios da *supremacia* e da *indisponibilidade* do interesse público. A *supremacia*, recorda-se, enseja (i) o repúdio aos interesses particulares estritamente individuais, desprovidos de utilidade pública, (ii) a consideração de *todos* os interesses públicos envolvidos e (iii) a explicitação das razões que ensejaram a adoção de um dado interesse em detrimento dos outros (dever de motivação adequada e ampla publicização).

ressaltará, entretanto, que a postura cooperativa também é uma postura regrada e regulada, propondo um conjunto de princípios regulatórios que devem guiar o regulador na implementação de dinâmicas cooperativas.” (ARANHA, Márcio Iório. *Ob. cit.* p. 56; grifos no original)

¹¹⁷ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 157.

¹¹⁸ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 202.

¹¹⁹ Marques Neto esclarece que o emprego da terminologia não guarda identidade com a sua utilização pelo *direito processual*. Em suas palavras: “Sem dela divergir, recorremos ao conceito a partir da acepção sociológica conferida por Norbert Reich e acima divulgada. Assim, importam-nos menos a abrangência e a transcendência destes direitos, e mais a inexistência de um titular, individual ou coletivo, identificável no jogo social como suficientemente capaz de dotar de *especialidade* (v.g., capacidade de oferecer *inputs* ao sistema político ou jurídico)” (MARQUES Neto, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. cit.*, p. 162).

Já a *indisponibilidade*, porque vinculada aos princípios da *impessoalidade* e da *moralidade*, impõe a necessidade de contemplar sobretudo os interesses *difusos* (estes, verdadeiramente imprescindíveis – *indisponíveis*).

Portanto, vê-se que a partir do reconhecimento da pluralidade de vários *interesses públicos* em disputa – igualmente legítimos –, surge a necessidade de *motivar (fundamentar)* racional e publicamente, a decisão administrativa que, em determinado contexto, opta por privilegiar um dado interesse em detrimento de outros. Vale frisar, com a quebra do interesse público monolítico e uniforme e o consequente reconhecimento da sua fragmentariedade, vem o substancial incremento do dever de motivação das deliberações tomadas pelos gestores públicos. Em razão dessa consequência do novo modelo de atuação estatal inerente ao *Estado Regulador*, porque incrementa substancialmente as exigências relacionadas à exposição pública das razões de decidir, com isso viabilizando o aumento e a qualificação substantiva da participação do indivíduo no controle social do agir estatal, Marques Neto vislumbra um movimento de “*republicização do Estado*”. Segundo afirma, “[n]um *Estado republicizado* a legitimização da ação do poder político depende, permanentemente, da capacidade de demonstrar, discursivamente, o porquê da ação desigual no sentido de privilegiar um ou outro interesse público em confronto”¹²⁰.

Tentando sumariar as transformações estruturais na Administração Pública ocasionadas pela modificação do papel do Estado a partir do advento do *Estado Regulador*, Marques Neto aponta que a nova Administração seria conformada por cinco vetores: (i) o protagonismo do papel regulador do Estado; (ii) o seu redimensionamento para manter consigo as atividades concretizadoras dos interesses difusos; (iii) sua abertura à influência dos múltiplos interesses públicos incidentes sobre determinada matéria a ser regulada; (iv) a transparência e motivação das deliberações que culminaram por privilegiar determinado interesse em detrimento de outros; e (v) o constante controle social e judicial da atividade administrativa¹²¹.

Ainda sobre os reflexos da nova postura adotada pelo Estado em face do administrado, vale realçar que, ao contrário do que se possa imaginar, a quebra da centralidade da figura estatal, que passa a compartilhar o desempenho das atividades necessárias à consecução dos seus objetivos com o administrado (a partir da privatização de determinada empresa pública, por exemplo) *não implica em menos regulação*. Ao contrário, trata-se de postura que exigirá *maior grau de regulação estatal*. Isso porque, ao invés de se ater à mera prescrição de um comportamento proscrito em abstrato, com a eventual aplicação da sanção pelo

¹²⁰ MARQUES Neto, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. cit.*, p. 179.

¹²¹ MARQUES Neto, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. cit.*, p. 188.

descumprimento do comando normativo, o *Estado Regulador* passa a ter de desempenhar atividades de *supervisão* e *fiscalização* da atuação do regulado, por meio de estruturas e mecanismos substancialmente mais complexos, e que demandam, a rigor, incremento (e não atenuação) do nível de ingerência sobre o *ambiente* e as relações sociais do regulado, com vistas à concretização dos objetivos públicos a ele confiados.

É preciso atentar, contudo, para o fato de que a busca precípua da regulação, o seu real objetivo, é assegurar (*garantir*) a fruição do direito fundamental constitucionalmente previsto em favor do indivíduo. Para tanto, ela busca influenciar os comportamentos dos particulares responsáveis pela efetiva produção/prestação da utilidade, do *bem da vida*, que se consubstancia na materialização concreta do direito fundamental teoricamente assegurado. Isso, contudo, frisa-se, não faz da prestação em si, o objeto maior da regulação. Trata-se do *meio* empregado para atingimento do *fim* verdadeiramente pretendido. Por isso Mário Iório Aranha frisa que “[a] regulação é uma necessidade decorrente do sistema jurídico moderno para preservação da sua finalidade – o criador, o ser humano – e somente mediatamente sua criatura – o ser jurídico e o mercado”¹²². Nesse sentido, o mesmo autor observa que “[a] regulação, em um Estado de Direito, protege diversos bens jurídicos imediatos, mas todos embasados em direitos mediatamente protegidos por tais elencos pontuais. **Qualquer regulação tem por objetivo a proteção mediata de direitos**”¹²³.

Nada obstante, evidenciada a centralidade do direito para o *Estado Regulador*, é preciso atentar para o fato de que, “o ser humano somente será livre para o exercício de sua criatividade e uso de atributos de relacionamento humano quando o meio de campo inicialmente desvirtuado – ou instrumentalizado pela própria existência de regras jurídicas – for conjunturalmente ajustado perante a mutação normativa natural a qualquer sociedade política”. Em outras palavras, isso significa que “[s]em o acompanhamento conjuntural da realidade operado pelo direito regulatório, o direito transforma-se em uma instituição indomada capaz de servir a fins não previstos em sua conformação teleológica: a sua finalidade de processo de preservação da convivência social”¹²⁴.

Eis aí, ao lado da primazia conferida à *função (funcionalização)*, o outro aspecto fulcral – como alelo variante do mesmo gene –, conformador do material genético do *Estado Regulador*: a imprescindível necessidade de promover, ininterruptamente, o monitoramento do ambiente regulatório e dos comportamentos nele praticados pelo regulado, com vistas à

¹²² ARANHA, Márcio Iório. *Ob cit.* p. 10.

¹²³ ARANHA, Márcio Iório. *Ob cit.* p. 9 (grifos no original).

¹²⁴ ARANHA, Márcio Iório. *Ob cit.* p. 9.

identificação dos ajustes necessários em determinada *conjuntura*, que, quando modificada, ensejará a necessidade de novas adaptações.

Portanto, em resumo, no paradigma do *Estado Regulador* a autoridade regulatória busca concretizar a sua *função* (de garantir a efetiva fruição do direito fundamental constitucionalmente assegurado através da ingerência indireta no ambiente regulatório, com vistas à criação de estímulos positivos ao regulado para que otimize o desempenho da sua atividade) através do “**acompanhamento conjuntural da realidade**”. Acompanhamento esse que ocorre por meio de um “processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconfigurando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade”¹²⁵.

Ocorre que, para que o ente estatal possa promover esse “*acompanhamento conjuntural da realidade*”, é preciso que lhe sejam reconhecidas algumas características, as quais, como dito na abertura da presente seção, foram sendo amealhadas paulatinamente ao longo das jornadas de *juridificação* anteriormente abordadas.

De fato, não há como cogitar uma atuação conjuntural sem que se reconheça a existência de uma função administrativa tipicamente gerencial, ciosa pela eficiência da atuação do aparelho estatal, com capacidade para promover a adaptação das leis às peculiaridades do caso concreto, a partir de análise tecnicamente embasada. Daí porque se vislumbra “na identificação mesma do *Estado Administrativo*, em que as noções de profissionalismo e expertise tradicionalmente aplicadas aos negócios privados, são adaptadas ao conceito de expertise na atividade de governar com a conotação de permanência, treinamento e especialização de funções”¹²⁶ um dos pressupostos do *Estado Regulador*. No paradigma do *Estado Administrativo* reconhece-se a “especialização funcional como técnica democrática de gestão de poder”¹²⁷.

É pela via da especialização funcional que sobrevive a teoria da separação dos poderes, que se distancia dos “encantamentos ritualísticos de Madison e Montesquieu”¹²⁸ para reconhecer o esgotamento do modelo baseado na suficiência das funções legislativa, executiva e jurisdicional, a serem desenvolvidas de forma típica por cada um dos respectivos poderes¹²⁹.

¹²⁵ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 45.

¹²⁶ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 13.

¹²⁷ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 13.

¹²⁸ ACKERMAN, Bruce. *A Nova Separação de Poderes*. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 113.

¹²⁹ Para uma releitura do princípio da separação dos poderes ver ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. *Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro?* In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 103-124.

Para além dessas funções tradicionais, o Estado Administrativo reconhece a existência de uma função distinta, autônoma em relação às demais: *a administração das leis*, que figura como “uma atividade intermediária entre as funções clássicas executivas, legislativas e jurisdicionais: um ‘reino de expertise’ imune à influência política direta”¹³⁰.

É a partir do reconhecimento dessa nova função estatal, de *administração das leis*, que se viabiliza, pela atuação de agentes pertencentes ao “reino da expertise”, a “*administração conjuntural da realidade*”, que ocorre por meio da “*devida atualização do direito*”¹³¹ às contingências verificadas em dada realidade concreta. Trata-se de atividade que, para além de não se confundir com a função executiva, não é topograficamente localizada dentro do Poder Executivo. Além disso, a *administração das leis* também “não se confunde com a *formulação* da política pública”¹³².

Trata-se de atividade tipicamente desempenhada, no modelo administrativo estadunidense, pela figura das *agências reguladoras*, que encarnam “a afirmação de uma estrutura estatal responsável pela *administração* das leis como algo essencialmente distinto da *formulação* das leis e, por isso, definidas por exclusão”¹³³.

Por isso, é compreendida como espécie de atividade de *execução* da vontade do Estado, ao lado das atividades executiva e jurisdicional, diferenciando-se substancialmente da atividade de *deliberação política* para tomada de decisão sobre essa vontade, função atribuída à atividade legislativa. Daí porque Eros Grau¹³⁴ propôs uma diferenciação entre normas *primárias* e *secundárias*, como forma de reconhecer um *poder normativo* mais abrangente, capaz de agasalhar a produção de normas jurídicas que não visam invadir o terreno constitucionalmente reservado à *lei em sentido formal*. Ao contrário, buscam propiciar-lhes pleno cumprimento, por meio de sua atualização/adequação às conjunturas verificadas, com vistas à efetiva implementação da política pública a ser *executada* (não elaborada).

Trata-se de aspecto decorrente do reconhecimento da função de *administração das leis* que lança luzes sobre outro pressuposto do *Estado Regulador* legado pela doutrina administrativista francesa: *a ampliação do poder regulamentar*¹³⁵, pela superação da ideia dos regulamentos como “meras execuções de leis”¹³⁶.

¹³⁰ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 16.

¹³¹ REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 71.

¹³² ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 16.

¹³³ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 16.

¹³⁴ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹³⁵ Buscando evitar eventuais confusões terminológicas, entende-se pertinente frisar que embora a apontada ampliação do *poder regulamentar* seja um dos pressupostos do *Estado Regulador*, referido conceito não se confunde com a ideia de *regulação*, semanticamente mais abrangente.

¹³⁶ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 22.

A partir da experiência concretamente vivenciada com a instauração do 2º Império, com Napoleão III, sob a égide da Constituição francesa de 1852, evidenciou-se o “declínio do primado da teoria da separação dos poderes, questionando-se a onipotência do Legislativo, mediante a exaltação da autoridade do Executivo”¹³⁷. Nesse contexto, proliferaram-se decretos e atos executivos regulamentares que desbordaram do mero esmiuçamento da lei, avançando para escopos não previamente normatizados pelo legislador. O que fez com que, no plano teórico, Duguit defendesse que tais regulamentos, por ostentar força de lei, seriam aptos a gerar obrigações para além do aparelho administrativo, abrangendo, em igualdade de condições com a lei formal, “os particulares, os administradores e os juízes”¹³⁸.

A par das críticas teóricas a essa perspectiva ampliativa (capitaneadas, dentre outros, por Hariou¹³⁹), a prática institucional francesa evidenciou a imprescindibilidade do modelo. Desse modo, a realidade experimentada tanto na França quanto nos Estados Unidos da América (como se viu com o surgimento das agências reguladoras) evidenciou a insuficiência do modelo tradicional de separação de poderes, pondo em xeque a capacidade que detém o Poder Legislativo de, mais próximo da política e mais distante da expertise, promover o “gerenciamento normativo da realidade”. Gerenciamento normativo este que, como se apontou, deve ser realizado “via administração das leis, para plena aplicação do princípio do *due process of law*, tão bem traduzido por Miguel Reale como a *devida atualização do direito*”¹⁴⁰.

Em razão do papel central que tem a *lei* no *Estado de Direito*, como veículo dotado de exclusividade para estabelecer limitações ao particular, as transformações acima apontadas indicam outra alteração de paradigma promovida pelo *Estado Regulador*: a sua *frente de legitimidade*.

No modelo do *Estado de Direito*, a lei toma por empréstimo a legitimidade que recai sobre os atores políticos, escolhidos pela sociedade como seus legítimos representantes. Já no modelo do *Estado Regulador*, a pulverização do poder normativo, espraiado para outras instâncias não integradas por agentes políticos, eleitos pelo voto popular (inclusive diante do critério de recrutamento diverso: a expertise), enseja o “repositionamento da questão da legitimidade democrática”, afastando-a de uma “visão unilateral e reducionista de legitimidade” assentada sobre a figura de uma *autoridade* pessoalmente identificada. Trata-se de um “movimento de despersonalização da legitimidade”, que se ressignifica a partir do novo papel

¹³⁷ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 22.

¹³⁸ DUGUIT, Leon. *Les transformations du Droit Public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913, p. 88.

¹³⁹ HARIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*. Paris: L. Larose, 1900.

¹⁴⁰ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 24. REALE, Miguel. *Ob. cit.*, p. 71.

atribuído ao administrado, compreendido, no marco do *Estado Regulador*, como *colaborador* da empreitada pública. Figura, portanto, como verdadeiro “**partícipe necessário da decisão política**”¹⁴¹.

Quanto ao ponto, recordam-se as considerações já mencionadas de Marques Neto, em relação ao movimento de maior abertura à participação social, por ele cognominado de “*republicização*”¹⁴² do Estado, promovido pelo *Estado Regulador* que, diante de suas características, impõe o envolvimento dos regulados na esfera pública, o incremento do ônus argumentativo e do dever de adequada motivação das decisões regulatórias, além da sujeição à maior vigilância e acompanhamento por parte da população de forma geral, e do Poder Judiciário em particular. São características que fazem com que parcela da doutrina atribua a esse paradigma estatal maior grau de republicanismo¹⁴³, ante a sua natureza eminentemente mais democrática.

Enfocando mais detidamente a realocação da situação jurídica ocupada pelo particular frente à produção de poder estatal, Mário Iório Aranha elenca como mais um dos pressupostos do *Estado Regulador* o *princípio da cooperação social*. Nesse paradigma estatal, o cidadão “é uma engrenagem essencial e uma força motriz necessária à implementação do interesse público, mediante coparticipação na prestação de atividades socialmente relevantes”¹⁴⁴. Se, no *Estado Absolutista*, ao indivíduo cabe o papel de *súdito*, no *Estado Liberal*, o de titular de direitos oponíveis em face do ente estatal e, no *Estado de Bem-Estar Social*, o de *cliente* apto a exigir da máquina pública que lhe proveja as prestações materiais necessárias à concretização de seus direitos, no *Estado Regulador*, o indivíduo é compreendido como “um ator do ambiente regulatório, partilhando com o Estado a responsabilidade pelo alcance do interesse público”¹⁴⁵.

Trata-se de visão que transforma a lógica estatal até então baseada na *autoridade*, como forma de viabilizar essa maior participação social. No campo dos conflitos entre regulador e regulados, substitui-se o *arbitramento* pela *arbitragem*. Ao invés de impor deliberação unilateral (*arbitramento*), a autoridade regulatória *compartilha* a responsabilidade pelo alcance da melhor solução ao conflito com o regulado (*arbitragem*).

Sob a perspectiva de atuação econômica, essa abordagem enseja a compatibilização do *Estado Regulador* com o modelo do *Estado Subsidiário*, desde que compreendido “em sua

¹⁴¹ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 20 (grifos no original).

¹⁴² MARQUES Neto, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. cit.*, p. 179.

¹⁴³ OLIVEIRA, Artur Coimbra de. *Republicanismo, instituições e a ingestão de normas internacionais por setores regulados brasileiros*. Dissertação de Mestrado: Faculdade de Direito (UnB), 2011.

¹⁴⁴ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 30.

¹⁴⁵ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 30.

apresentação de potencialização da iniciativa privada via funções de fomento, coordenação e fiscalização de setores relevantes”¹⁴⁶. Tal postura não impede, contudo, que, em determinados contextos específicos, o próprio Estado venha a atuar como “motor dinâmico da economia”, nos termos em que preconiza Mariana Mazzucato ao defender a figura do *Estado Empreendedor*¹⁴⁷. Para além de garantir a estabilidade macroeconômica por meio de intervenções corretivas pontuais, deve o ente estatal, em certas conjunturas, agir como “tomador de risco líder (*lead risk taker*)” ou “criador de mercados (*market creator*)”, servindo como “incubador da inovação não somente via financiamento de pesquisa de base, mas principalmente via aproximação dos atores de mercado e demais passos prévios à viabilização de novos mercados”¹⁴⁸.

Portanto, sumariando os pressupostos do *Estado Regulador* explicitados até o momento, reelaboram-se as listas apresentadas no início do presente capítulo, propostas por Othon de Azevedo Lopes¹⁴⁹ e Mário Iório Aranha¹⁵⁰ para se alcançar o seguinte rol: trata-se de paradigma estatal que (i) tem por *objetivo* precípua a garantia dos direitos fundamentais; (ii) atua na economia, por regra, apenas indiretamente (via fomento, fiscalização e planejamento/direção), apesar de admitir, em determinadas situações, a adoção de postura empreendedora; (iii) adota a estrutura do *Estado Administrativo*, ao reconhecer a diferenciação e autonomização da função de *administração das leis*; (iv) promove essa administração através do *acompanhamento conjuntural da realidade*; (v) apropria-se da *ampliação do poder regulamentar* para reconhecer atribuição de *poder normativo de conjuntura* a outras autoridades estatais não integrantes do Poder Legislativo; e que (vi) tem como fonte de *legitimidade* a participação do regulado no processo decisório e no compartilhamento da responsabilidade pela prestação das utilidades materiais necessárias à concretização dos direitos fundamentais.

Como se intentou demonstrar, tais pressupostos foram sendo sedimentados ao longo da jornada de juridificação vivenciada desde o surgimento do *Estado Absolutista* até o aparecimento do próprio *Estado Regulador*. Tiveram como condições de viabilidade para o seu paulatino aparecimento (i) a evolução do sistema capitalista que vem acompanhada “de um desenvolvimento social em que aflora a diferenciação entre os sistemas sociais, especialmente a economia e o sistema político-burocrático”¹⁵¹; (ii) o movimento de concentração do poder

¹⁴⁶ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 25.

¹⁴⁷ MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2014.

¹⁴⁸ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 25.

¹⁴⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 69.

¹⁵⁰ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 44/45.

¹⁵¹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 111.

político-burocrático e da capacidade de editar normas juridicamente válidas pelo Estado, com a sua posterior descentralização *dentro* de instâncias do estamento estatal; (iii) o movimento de resgate da separação entre as esferas pública e privada, sendo a dicotomia objeto de posterior ressignificação a partir do entrelaçamento recíproco de uma sobre a outra; (iv) o resgate da relevância dos valores e dos fatos para o sistema jurídico; (v) a funcionalização do direito e (vi) a transformação da relação entre governo e saber.

Esses os pressupostos e as condições de possibilidade que formam o amálgama do paradigma estatal centrado na **regulação**. Conceito esse que, apesar da sua centralidade, é o mais difícil de definir¹⁵².

Como recorda Márcio Aranha Iório, do ponto de vista funcional, a regulação é compreendida hoje como uma “**tecnologia de governo de sistemas sociais**”, que pode ter como agente implementador (i) órgãos estatais (*heterorregulação*), (ii) mecanismos internos de controle empresarial submetidos à auditoria estatal (*metarregulação*), (iii) mecanismos internos não auditáveis (*autorregulação*), (iv) “o livre mercado”; ou, ainda, (v) “uma composição de tais opções”¹⁵³.

Melhor esmiuçando o conceito, o mesmo autor assevera que a regulação se consubstancia em um “processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconformando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade”¹⁵⁴. Sob esse prisma, a regulação deve ser compreendida como “uma **força de coerência sistêmica** – de **resgate da ordem** – quando as contradições internas em determinado sistema social revelam uma disfuncionalidade”. Trata-se, portanto, de um instrumento de **constante retorno à função**, que tem a missão de impulsionar a estabilização e o equilíbrio dentro do sistema regulado e entre este e os demais sistemas sociais, zelando pelo estabelecimento de interações sistêmicas balanceadas, de modo a impedir “colonizações”¹⁵⁵. Em virtude dessa missão, a regulação “não se contenta com o *governo pelas leis*, ela exige o compromisso público pela *administração das leis pari passu*”¹⁵⁶.

Como derradeira consideração à adequada compreensão do conceito de *regulação*, há que se frisar que essa tecnologia de governo incide sobre sistemas sociais que dispõem de “suas próprias leis”¹⁵⁷. Portanto, para bem empreender o propósito de promover o resgate da ordem

¹⁵² ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 38.

¹⁵³ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 43.

¹⁵⁴ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 39.

¹⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. *Law as Medium and Law as Institution*. In: TEUBNER, Gunther. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlim/Nova Iorque: Walter de Gruyter, 1988, p. 203.

¹⁵⁶ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 41.

¹⁵⁷ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 39.

de determinado sistema, viabilizando a sua coerência interna, bem como a sua interação (sem desnaturação) com outros sistemas, o regulador deverá identificar e buscar preservar os códigos próprios ao ambiente regulado. Não há como negligenciar essa contingência, sob pena de incorrer em um de dois cenários igualmente desastrosos: ou se promove atividade regulatória absolutamente ineficaz ou se promove a desnaturação do ambiente que se buscava regular¹⁵⁸.

Ainda como decorrência da pré-constituição do sistema regulado, a doutrina regulatória se apercebeu da ***natureza hermenêutica da regulação***¹⁵⁹, na medida em que, tal como ocorre com o ato de interpretar, a regulação é “incapaz de absorver o mundo exterior, mas capaz de recriá-lo em si mesmo”. Pelo didatismo com que expõe o aspecto ora sublinhado, permite-se reproduzir as seguintes colocações de Mário Iório Aranha¹⁶⁰:

Algo antigo que, entretanto, é novo para o mundo da regulação encontra-se na assimilação da contribuição hermenêutica em seu conceito. Se, como explica a hermenêutica prescritiva, não absorvemos nada do mundo exterior; pelo contrário, recriamos em nós mesmos os significados mediante tipos-ideais preexistentes, isso implica compreender o fenômeno regulatório de contínua decodificação e adaptação como uma constante decorrente da natureza do fenômeno hermenêutico, ou seja, a regulação não é adaptativa por ser essa a melhor estratégica, mas por sua natureza hermenêutica de sistema incapaz de absorver o mundo exterior, mas capaz de recriá-lo em si mesmo. A ***natureza hermenêutica do fenômeno regulatório*** significa entender que a regulação não substitui o ambiente regulado, que existe enquanto sistema autônomo capaz de ser compreendido se os tipos-ideais ou códigos internos do sistema regulatório forem idealizados como códigos abertos à compreensão hermenêutica. A origem da regulação está na conformação de um código regulatório que tem por princípio reconhecer os sistemas regulados por sua dinâmica de relações de seus códigos internos com o mundo exterior e, com isso, recriar comandos regulatórios com potencial de repercussão em tais códigos. A consequência disso está em que **regular é atuar normativa ou administrativamente otimizando a repercussão de tais atos nos tipos-ideais dos sistemas regulados**.

Portanto, em última análise, a regulação¹⁶¹ é uma técnica de *gerenciamento*¹⁶² de determinada realidade, a partir da edição de normas concebidas como produto da análise conjuntural do ambiente regulado, considerando a necessidade de observância das próprias leis e contingências natural e culturalmente já incidentes sobre esse ambiente, com vistas à otimização da atuação dos regulados na direção da consecução dos objetivos compartilhados.

¹⁵⁸ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

¹⁵⁹ ARANHA, Mário Iório. *Ob. Cit.*, p. 277.

¹⁶⁰ ARANHA, Mário Iório. *Ob. Cit.*, p. 277.

¹⁶¹ O ponto será retornado no item 1.3, abaixo.

¹⁶² SUNDFIELD, Carlos Ari. *Agências reguladoras e os novos valores e conflitos*. p. 1294. In: **Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: realidade e utopia**. Vol. II, Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, 1999, p. 1291-1297. “O que é regular? É fazer este ‘gerenciamento’ que referi. Não se limitar à distante edição de normas abstratas capazes de cuidar da sociedade durante oitenta anos sem transformação mais profunda (...)” (SUNDFIELD, Carlos Ari. *Ob. Cit.* p. 1295).

1.3. A Constituição como acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico e a teoria do trilema regulatório de Gunther Teubner

Pelo que se viu até aqui, verifica-se que o *Estado Regulador* intensifica o processo de superação do *positivismo normativista puro*, iniciado pelo *Estado de Bem-Estar Social*, promovendo a *reabertura* do sistema jurídico aos demais sistemas sociais. Nesse contexto, o fenômeno jurídico passa a ser conformado por elementos externos ao seu próprio sistema, abrindo-se à percepção de influxos de ordem política, ética, econômica, e de outras espécies. Reconhece-se, dessa forma, a necessidade de se promoverem as condições necessárias para que se possa viabilizar a **integração social** entre os diferentes subsistemas.

Contudo, é fundamental salientar que o reconhecimento da necessidade dessa *integração* não leva à superação da *autonomia (autorreferência)*, com a necessária preservação da *diferenciação funcional* caracterizadora de cada sistema. Como teoriza Luhmann, os sistemas são *operacionalmente fechados*¹⁶³ na medida em que produzem (e reproduzem) *internamente* os elementos necessários à sua constituição e funcionamento, sem a influência de fatores externos. Luhmann conceitua essa capacidade de autorreprodução dos próprios elementos de *autopoiese*¹⁶⁴. Portanto, os sistemas seriam *autopoiéticos*. Além disso, seriam *autorreferenciais*¹⁶⁵ porque, no desenvolvimento desse processo de autorreprodução, em razão do seu fechamento operacional, utilizam como referências os elementos já concebidos no interior do próprio sistema.

Nada obstante, essas características não podem significar “jamais que um sistema autopoiético opere como se não houvesse nenhum *ambiente*”¹⁶⁶⁻¹⁶⁷. Apesar do seu *fechamento operacional*, os sistemas conservam *abertura cognitiva*, o que lhes sujeita à percepção de estímulos do ambiente que se lhes apresentam como *perturbação* ou *irritação*¹⁶⁸ (*ruído*).

De acordo com Luhmann, quando essas *perturbações* tiverem a aptidão para desempenhar um papel de “ferramenta auxiliar de funcionamento das operações” do próprio

¹⁶³ NEVES, Romulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 20.

¹⁶⁴ NEVES, Romulo Figueira. *Ob. Cit.*, p. 50.

¹⁶⁵ NEVES, Romulo Figueira. *Ob. Cit.*, p. 20.

¹⁶⁶ LUHMANN, Niklas. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt. a. M. Suhrkamp, 2002, p. 372.

¹⁶⁷ Luhmann distingue os conceitos de *sistema* e *ambiente*, estabelecendo uma relação entre eles próxima aquela entre o *todo (ambiente)* e a *parte (sistema)*, na medida em que estes seriam produtos de processos de *diferenciação funcional* que os distinguiriam do *ambiente*, indiferenciado, correspondente a uma espécie de *estado de natureza*, por assim dizer. Para maiores aprofundamentos, ver NEVES, Romulo Figueira. *Ob. Cit.*, p. 17-19.

¹⁶⁸ NEVES, Romulo Figueira. *Ob. Cit.*, p. 51.

sistema, verifica-se a ocorrência de um *acoplamento estrutural*¹⁶⁹, que consiste em um mecanismo “por meio do qual um sistema utiliza as estruturas de funcionamento de outro sistema”. Ou seja, o *acoplamento estrutural* consiste numa espécie de *ponte* capaz de conectar dois sistemas sociais autônomos. Nesse mecanismo, mantém-se a *autorreferencia* de cada sistema, na medida em que a conexão que viabiliza o compartilhamento de *estruturas* não enseja a concomitante importação do *significado* que essa estrutura ostenta para o sistema originário. O seu sentido “vai ser construído apenas dentro do próprio sistema em que foi realizado o processo comunicativo, de forma independente do significado que tinha naquele sistema original”¹⁷⁰. Portanto, “a informação se constitui de novo em cada discurso e a interferência contribui unicamente para a simultaneidade dos eventos comunicativos”. Vale dizer, as “informações não são transportadas via *input/output*, e sim reconstruídas por perturbações e acoplamentos estruturais”¹⁷¹. Diante da necessidade dessas interações, Teubner reconhece a “íntima dependência existente entre sistema e ambiente”¹⁷².

Em relação ao sistema jurídico, isso significa que o reconhecimento da necessidade de integração sistêmica não pode prescindir da igualmente necessária manutenção do seu código próprio (*lícito/ilícito*). Essa condição impõe que a *comunicação* entre os subsistemas seja viabilizada através da *reconstrução* dos elementos próprios a um dado sistema a partir da sua *tradução* para a *linguagem (código)* do outro sistema. Relaciona-se, portanto, com a aludida *natureza hermenêutica da regulação* acima referenciada, apontando, outrossim, para a natureza *reflexiva* do processo de interação entre os sistemas sociais parciais.

A partir dessa perspectiva, a Constituição passa a ser compreendida como *acoplamento estrutural* entre os sistemas *político* e *jurídico*¹⁷³, que “desparadoxiza ou soluciona o paradoxo da soberania política e da soberania jurídica, na medida em que relaciona mutuamente uma à outra”. Desse modo, viabiliza-se o *Estado de Direito* pelo condicionamento da soberania

¹⁶⁹ Na definição de Romulo Figueira Neves, “[p]elo acoplamento estrutural um sistema ‘empresta’ de um outro sistema, que é visto” (*Ob. Cit.* p. 54).

como parte do ambiente daquele primeiro, as estruturas necessárias para realizar as suas próprias operações”

¹⁷⁰ NEVES, Romulo Figueira. *Ob. Cit.*, p. 53. O mesmo autor acrescenta que “Apenas a complexidade operacional de um sistema do ambiente é reproduzida dentro do sistema que realiza o processo comunicativo, não seus processos de cognição” (p. 53).

¹⁷¹ TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 52 e 84, respectivamente.

¹⁷² ELMAUER, Douglas; KROSCHINSKY, Matthäus. *A teoria crítica dos sistemas de Gunther Teubner: um estudo sobre as três fases de sua obra*. In: Revista Brasileira de Sociologia do Direito (RBSD), v. 12, n. 2, maio/ago. 2025 (p. 29-66), p. 46.

¹⁷³ Nas palavras de Luhmann, a Constituição é uma “solução artificial que permite observar o direito desde o ponto de vista da política e a política desde o ponto de vista do direito”. (LUHMANN, Niklas. *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, 2009, p. 390)

política à autopoiese do sistema jurídico, fazendo com que o seu código de reprodução próprio (*lícito/ilícito*) passe a ser servir como “segundo código do poder”¹⁷⁴.

Ocorre que, a partir do processo de *globalização*¹⁷⁵ econômica e o concomitante surgimento de estruturas regulatórias supranacionais, com o consequente estabelecimento de regras internacionais e a colateral relativização da posição exclusiva que ostentara o ente estatal para regrar e controlar a atuação dos agentes econômicos nos seus territórios, Teubner¹⁷⁶ chama a atenção para o surgimento de “novas ordens jurídicas” que – concebidas fora da estrutura do Estado-nação, portanto, apartadas do sistema *político* – se formam através de “*acoplamentos estruturais do direito com outros sistemas funcionais autônomos*”. Nesse contexto, verifica-se a *fragmentação* do Direito, em razão da “produção de novas formas de interações entre a periferia do direito e outros sistemas sociais, especialmente por acoplamentos estruturais que não se limitam àquele existente entre direito e política”¹⁷⁷.

Marcelo Neves denominou esse quadro de “pluralidade heterárquica de ordens jurídicas”. Nesse contexto, relativiza-se a binariedade do código próprio ao sistema jurídico para realçar a polivalência do “vínculo do código jurídico com os códigos binários de outros sistemas fechados, nos termos de ‘*operações transjuncionais*’”¹⁷⁸. Nessa conjuntura, Teubner fala em um “direito intersistêmico de colisão”¹⁷⁹.

A constatação acerca dessa necessidade de se proporcionarem as condições necessárias à interação entre os diferentes subsistemas sociais – não apenas entre o *direito* e a *política*, mas entre o *direito* e quaisquer outros subsistemas – faz com que se passe a perceber o sistema jurídico como o responsável por zelar pelo *equilíbrio* dessa integração, evitando que, nesse processo interativo, um determinado subsistema promova invasões indevidas sobre outros¹⁸⁰ a partir de uma postura *reflexiva*¹⁸¹. Nesse marco, a *regulação* jurídica passa a ter como principal objetivo a viabilização da *integração sistêmica*¹⁸².

¹⁷⁴ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 160-161.

¹⁷⁵ MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 104/115. Para além da descrição do fenômeno, problematizando as suas consequências e desenvolvendo teorias que buscam apontar formas de lidar com a nova conjuntura, ver TEUBNER, Gunther. *Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização*. 2^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

¹⁷⁶ TEUBNER, Gunther. *The King's Many Bodies: the self-desconstruction of law's hierarchy*. In: *Law and Society Review*, v. 31, n.4, p. 763-787, 1997.

¹⁷⁷ ELMAUER, Douglas; KROSCHEINSKY, Matthäus. *Ob. cit.*, p. 41.

¹⁷⁸ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 263

¹⁷⁹ TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoiético*. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1993.

¹⁸⁰ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

¹⁸¹ O melhor desenvolvimento do conceito de *direito reflexivo* será apresentado a seguir, no item 2.1.

¹⁸² LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 163-170.

Entretanto, Teubner questiona a suficiência da mecânica proposta pelo *acoplamento estrutural* para “lidar com os problemas específicos do relacionamento entre direito e sociedade”¹⁸³. Ou seja, entre um subsistema específico e os demais subsistemas que se inserem todos eles em um “mesmo sistema social”. Propõe, a partir disso, dar maior realce à “relação interdiscursiva entre direito e sociedade”¹⁸⁴. Para tanto, propõe a modificação de três elementos do conceito de *acoplamento estrutural*¹⁸⁵: (i) substituir a noção de “perturbação” pela de “mal-entendidos produtivos”¹⁸⁶; (ii) a introdução da figura das “*instituições de ligação*” (*linkage institutions*); e (iii) o reconhecimento de uma “*responsividade social*” que permite aproveitar a simultaneidade de operações jurídicas e sociais”¹⁸⁷.

Dentre as três modificações propostas, destaca-se a figura da “*instituição de ligação*”, que seria responsável “pela duração, intensidade e qualidade do acoplamento estrutural atuando, assim, como *links* institucionais entre processos jurídicos e sociais”¹⁸⁸. Ou seja, as *instituições de ligação* proporcionariam maior grau de *durabilidade, intensidade* e com isso incrementariam a *qualidade* das interações intersistêmicas se comparadas ao mecanismo do *acoplamento estrutural*, que ensejaria apenas uma “transitória mudança estrutural”.

As *instituições de ligação* viabilizariam as já mencionadas “*operações transjuncionais*” (ou seja, aquelas estruturadas a partir da utilização de mais de um código binário, adotando natureza ambivalente) numa mesma instituição¹⁸⁹. Observa-se, contudo, que, apesar da sua natureza polivalente, na medida em que “representam, ao mesmo tempo, normas sociais e normas jurídicas, padrões e diretrizes”, sendo “dotadas de duas faces assim como o deus Janus”¹⁹⁰, as *instituições de ligação* terão significados específicos para cada sistema (não possuem significado interdiscursivo comum). Portanto, viabilizam uma interação intersistêmica mais intensa, duradoura e qualitativamente superior, mas mantém o *fechamento operacional* próprio a cada sistema. Viabiliza-se a interação sem desnaturação. Dessa maneira, a *instituição*

¹⁸³ TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 85.

¹⁸⁴ ELMAUER, Douglas; KROSCINSKY, Matthäus. *Ob. cit.*, p. 46.

¹⁸⁵ TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.* Piracicaba: Unimep, 2005, p. 85-86.

¹⁸⁶ “O mal-entendido é inevitável e torna-se produtivo quando a doutrina jurídica trata as teorias sociais como ‘desafios’ externos, mas, em vez de descartá-las em isolamento esplêndido, as reconstrói dentro de si, formando seus próprios conceitos e, responde a elas com a formação autônoma de normas” (TEUBNER, Gunter. *Direito e teoria social: três problemas*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2 (p. 75-101), p. 88).

¹⁸⁷ ELMAUER, Douglas; KROSCINSKY, Matthäus. *Ob. cit.*, p. 47.

¹⁸⁸ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97.

¹⁸⁹ TEUBNER, Gunther. *The King’s Many Bodies: the self-desconstruction of law’s hierarchy*. In: *Law and Society Review*, v. 31, n.4, p. 763-787, 1997, p. 781.

¹⁹⁰ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97

de ligação “tem a capacidade de levar em conta o caráter multivalente da sociedade fragmentada”¹⁹¹ sem deixar de preservar a autopoiese dos sistemas parciais.

Nesse contexto, de realce das interações intersistêmicas e destas com a sociedade de formal geral (*ambiente*), Teubner aponta para a *responsividade social* do sistema jurídico (“o direito responsável à sociedade”, ou seja, capaz de assimilar reorientações de sentido a partir de influxos dos demais sistemas sociais), “por meio da transformação de processos de autoprodução da sociedade em fontes de produção do direito”¹⁹², potencializando as capacidades das *instituições de ligação* que se tornariam aptas a proporcionar uma “estabilização da responsividade”¹⁹³ ao viabilizarem uma atuação cílica de um sistema sobre o outro, com processos de reprodução agindo além do próprio sistema, mas mantida sua respectiva autonomia. Teubner denomina essa espécie de sistema jurídico de “direito interdiscursivo dos conflitos”¹⁹⁴.

Diante dessa conjuntura, para garantir que a *integração social* se dê de forma adequada, Teubner aponta três características que devem permear a relação entre o Direito as teorias sociais: (i) a *transversalidade*, que consubstanciar-se-ia numa abordagem distanciada dos demais sistemas sociais pelo sistema jurídico, a partir da adoção de uma *razão transversal no direito*, que reconhece “a parcialidade das várias teorias sociais e, ao mesmo tempo, apenas se abre para a sua influência quando elas postulam afirmações que são válidas para seus campos de atuação”¹⁹⁵; (ii) a *responsividade*, que busca compensar a contingência da análise e tomada de decisão pelo sistema jurídico ser feita na sua própria linguagem – autônoma em relação ao subsistema social regulado – a partir da sua abertura às teorias sociais e à realidade fática, viabilizada por meio de instrumentos de observação externa que permitam reconstruir os conflitos existentes no interior dos demais sistemas sociais (“traduzindo-os”) tanto *antes* quanto *após* a decisão judicial, estendendo-se “à observação das consequências dessas decisões conforme elas surgem no seio da sociedade”; e (iii) a *autonormatividade*, inerente a cada sistema, que reconhece às ciências sociais o papel de fazer “*declarações cognitivas*”, mas proscreve a possibilidade de delas se extraírem “*postulações normativas*”, as quais somente pode ser formuladas nos códigos próprios (no caso, no interior do sistema jurídico),

¹⁹¹ TEUBNER, Gunther. *The King's Many Bodies: the self-desconstruction of law's hierarchy*. In: *Law and Society Review*, v. 31, n.4, p. 763-787, 1997, p. 781.

¹⁹² TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontexturalidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 98-99.

¹⁹³ ELMAUER, Douglas; KROSCHEINSKY, Matthäus. *Ob. cit.*, p. 51.

¹⁹⁴ TEUBNER, Gunther. *Altera pars audiatur: o direito na colisão de discurso*. In: *Direito e cidadania na pós-modernidade*. Piracicaba: Unimep, 2002.

¹⁹⁵ TEUBNER, Gunter. *Direito e teoria social: três problemas*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2 (p. 75-101), p. 82.

inviabilizando-se que as ciências sociais abasteçam outros contextos de ação com critérios normativos.

Lastrado nesse conjunto de características e conformado pelos mecanismos de interação intersistêmica acima referenciados, reconhece-se que “claramente, a integração social não pode ser alcançada pela imposição estatal de normas uniformes à sociedade”¹⁹⁶. o Direito deve reconhecer a sua incapacidade de regular *diretamente* os conflitos identificados nos demais subsistemas parciais, preterindo a busca por soluções *substantivas* dentro de suas fronteiras para passar a priorizar a construção de soluções *procedimentais*.

Nessa perspectiva, a “*procedimentalização*” representa a resposta da sociedade às necessidades de interação entre sistemas *autorreferenciais*¹⁹⁷. Segundo Othon de Azevedo Lopes, essa via consiste na “fórmula jurídica em que o direito desempenha papel promotor e controlador dos sistemas sociais, desenvolvendo capacidade de aprendizado, com novas formas não diretivas, enfatizando mecanismo de autorregulação dos sistemas, combinando competição barganhas, organização e compensações”¹⁹⁸. Desse modo, respeita-se a *autonomia* do subsistema regulado, viabiliza-se o contato com elementos *externos* e adota-se lógica de *coordenação* ao invés de intervenção direta¹⁹⁹.

A partir desse arranjo, emergem dois problemas principais que contingenciam a potencialidade do sistema jurídico de promover a regulação intersistêmica²⁰⁰: (i) saber até onde o Direito pode ir, diante da necessidade de preservação da autorreferencia do sistema regulado; e (ii) identificar qual o nível de conhecimento o sistema jurídico precisa alcançar em relação ao sistema regulado para que possa promover intervenção adequada. A obtenção de um diagnóstico equivocado em relação a essas questões levará à falha da regulação, desaguando na sua ineficácia, ou na desintegração do sistema regulado. Teubner identifica três caminhos possíveis para o insucesso, fazendo com que proponha um *trilema regulatório*. Nessa perspectiva, a falha pode advir de um cenário de (i) *incongruência entre direito, política e sociedade* (“‘incongruence’ of law, politics and society”); (ii) *sobrelegalização da sociedade* (“‘over-legalization’ of society”); ou (iii) *sobressocialização do direito* (“‘over-socialization of law”)²⁰¹.

¹⁹⁶ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

¹⁹⁷ TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.*, p. 25.

¹⁹⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 164.

¹⁹⁹ Nos termos empregados por Teubner no artigo original: “‘Proceduralization’ represents society’s response to the needs of self-referentiality: ‘autonomy’, ‘externalization’, and ‘coordination’” (TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.*, p. 25)

²⁰⁰ TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.*, p. 27.

²⁰¹ TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.*, p. 299-326.

No *primeiro caso* o desconhecimento das regras inerentes ao sistema regulado faz com que a intervenção jurídica seja desprovida de qualquer eficácia, o que leva à sua completa desconsideração pela comunidade regulada, que age como se não houvesse comando jurídico válido. No *segundo caso*, a regulação jurídica é eficaz, mas obtém a sua efetividade às custas da desintegração do sistema regulado, desnaturando-o. Por fim, no *terceiro caso*, a falha caminha na direção inversa, ocorrendo a “captura” do sistema regulador pelo sistema regulado, o que, no caso do sistema jurídico, leva à sua “politicização” ou “economização”²⁰².

Nesse cenário, a adequação integração sistêmica dependerá de um *direito reflexivo*, capaz de estabelecer uma “*procedimentalização*” que viabilize a *autorregulação* e a *coordenação* dos diferentes sistemas sociais, com a preservação de suas estruturas e capacidade de autorreprodução, sem deixar de induzir mecanismos de mútuo entendimento. Pelo didatismo com que sintetiza o raciocínio proposto, recorre-se à seguinte ponderação feita por Othon de Azevedo Lopes²⁰³:

Isso coloca o direito na posição de assumir a ‘responsabilidade de um processo de planificação global’, com verdadeiras análises de política social, o que exige uma competência cognitiva que está além do instrumental jurídico existente. Nesse contexto, o direito deve assumir-se como apenas um sistema dentro de um complexo ambiente, passando a se servir dos saberes das outras ciências sociais e principalmente autolimitando-se. É assim que se deve configurar o direito do Estado Regulador para dar conta dos imperativos de integração sistêmica em que sistemas, com o econômico e o político-burocrático, devem ser articulados de forma reflexiva e coordenada, assim como o direito deve reorganizar e refletir sobre si próprio, construindo autolimitações e fluxos comunicativos por canais principiológicos que lhe deem consistência, fundamentação e permitam contrafaticamente a existência de uma esfera individual indevassável pela economia e pelo sistema político-burocrático.

Sendo essa a missão contemporaneamente conferida ao sistema jurídico, compete ao Poder Judiciário de modo geral, e ao Supremo Tribunal Federal, em particular, atuar com vistas à sua concretização. Por conseguinte, incumbe à instância responsável pelo seu *gerenciamento* a promoção das condições e instrumentos necessários à boa execução do referido mister.

²⁰² TEUBNER, Gunther. *Ob. Cit.*, p. 29.

²⁰³ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 118.

CAPÍTULO II: O DIREITO E O FENÔMENO JURÍDICO CONTEMPORÂNEOS: AS TRANSFORMAÇÕES PROVOCADAS PELO ESTADO REGULADOR NA ESTRUTURA, NA FUNÇÃO E NA FORMA DE APLICAÇÃO DO DIREITO

Panoramicamente analisado o paradigma do *Estado Regulador*, bem como os principais traços caracterizadores dos paradigmas estatais anteriores, viabiliza-se a análise das transformações provocadas pelo novo paradigma estatal na compreensão e na manifestação do Direito e do fenômeno jurídico. É o que se buscará promover nas linhas seguintes a partir de uma abordagem tripartida, para lançar luzes sobre as alterações *funcionais, estruturais* e na *forma de aplicação* do direito decorrentes do advento do *Estado Regulador*.

2.1. *Da estrutura à função: a adoção da racionalidade reflexiva*

Ao abordar o paradigma do *Estado Absolutista*, verificou-se que, enquanto modelador da arquitetura do *Estado Moderno*, teve como uma de suas principais características a *concentração* do poder político, dando ensejo ao desenvolvimento da ideia de *soberania*. Diante de tal concentração, o *Estado-nação* passou a ter o monopólio sobre as *fontes* de edição do Direito oficialmente vigente.

Na jornada de *juridicidade* seguinte, com o advento do *Estado de Direito* e o seu consectário político-econômico, o *Estado Liberal*, buscando bem delimitar o espaço de atuação que seria permitido ao Estado, com vistas a garantir campos em que pudesse imperar a *autonomia da vontade privada* e o *livre desenvolvimento da personalidade*, resgatando a dicotomia entre as esferas pública e privada (que houvera se perdido durante o medievo), erigiu-se a *lei formal*, escrita em textos editados pelo Parlamento, à condição de viga-mestra da estrutura estatal. Não é demais recordar que o *Estado de Direito* é também cognominado como “*governo das leis*” ou “*império da lei*” (*rule of law*), na medida em que se tem nesse instrumento o único veículo capaz de conter o exercício do poder político e imputar obrigações aos particulares, limitando a sua liberdade.

Portanto, trata-se de cenário em que imperou o modelo jusfilosófico do *positivismo jurídico*²⁰⁴, o qual, na busca de maior certeza, previsibilidade e segurança, reconhece como norma jurídica válida apenas e tão somente aquela expressa em *lei escrita (positivada)*, editada pela *autoridade estatal competente*, de acordo com critérios estabelecidos por outras leis, de superior hierarquia, insertas dentro de um sistema hermético (*ordenamento jurídico*), infenso à

²⁰⁴ BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006. DIMOULIS, Dimitri. *Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político*. São Paulo: Método, 2006. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad.: João Baptista Machado. 7^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

influência de fatores externos, oriundos de outros sistemas sociais, caracterizando-se pela sua *unidade, coerência e completude*²⁰⁵.

Discorrendo sobre o ocaso histórico do *jusnaturalismo* e a consequente ascensão do *juspositivismo*, Roberto Barroso chama a atenção para a natureza paradoxal do movimento²⁰⁶. Isso porque, como se sabe, as *revoluções liberais* ocorridas nos Estados Unidos e na França lastrearam-se na crença *jusnaturalista* da existência de direitos fundamentais inerentes a todo e qualquer ser humano. A partir de postulados de um direito natural racional, lutou-se pelo reconhecimento de direitos que deveriam ser observados pelo Estado independentemente de qualquer condição, inclusive sua previsão em *leis escritas*. Ocorre que, com a vitória política e a decorrente assunção dos mecanismos institucionais formuladores do *direito posto*, promoveu-se intenso movimento de *positivação*, cujo ápice é didaticamente representado pela edição do Código Civil Napoleônico de 1804²⁰⁷. Passou-se, assim, à defesa intransigente da suficiência e integral correção do texto legal oficialmente editado, independentemente de qual viesse a ser o seu conteúdo.

Trata-se de modelo no qual o Direito seria eminentemente *formal*, porque desprovido de compromissos ou amarras de qualquer ordem *material* ou *prática*. A *validade* das normas jurídicas, o seu *reconhecimento*, seria aferível a partir da identificação da *autoridade* responsável pela sua edição (*competência*), pouco importando se seria *justo* (*legitimidade*) ou se produziria *resultados* (*eficácia*)²⁰⁸, ou mesmo se tais resultados eventualmente produzidos viessem a ser avaliados como ruins ou bons (*análise pragmatista ou consequencialista*).

²⁰⁵ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10^a ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

²⁰⁶ Nas palavras do próprio autor citado: “*O advento do Estado liberal, a consolidação dos ideais constitucionais em textos escritos e o êxito do movimento de codificação simbolizaram a vitória do direito natural, o seu apogeu. Paradoxalmente, representaram, também, a sua superação histórica. No início do século XIX, os direitos naturais, cultivados e desenvolvidos ao longo de mais de dois milênios, haviam se incorporado de forma generalizada aos ordenamentos positivos*”. (BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.* p. 236).

²⁰⁷ Nesse sentido, ver Bobbio, Matteucci e Pasquino: “*Com a promulgação dos códigos, principalmente do napoleônico, o Jusnaturalismo exauria a sua função no momento mesmo em que celebrava o seu triunfo. Transposto o direito racional para o código, não se via nem admitia outro direito senão este. O recurso a princípios ou normas extrínsecos ao sistema do direito positivo foi considerado ilegítimo*” (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5^a ed. Brasília: Editora UnB, 2000, p. 659).

²⁰⁸ Nesse sentido, Norberto Bobbio assevera que “[o] positivismo jurídico, definindo o direito como um conjunto de comandos emanados pelo soberano, introduz na definição o elemento único da *validade*, considerando, portanto, como normas jurídicas todas as normas emanadas num determinado modo estabelecido pelo próprio ordenamento jurídico, prescindindo do fato de estar normas serem ou não efetivamente aplicadas na sociedade: na definição do direito não se introduz assim o requisito da *eficácia*” (BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 142). Importante registrar que, nada obstante defendia o apartamento da *eficácia* como critério de *validade* da norma jurídica, especificamente no âmbito da *teoria pura do direito*, Kelsen admite que “*um mínimo de eficácia*” é exigido para que se possa ter a norma como *vigente* (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad.: João Baptista Machado. 7^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 11-12). Daí porque parcela da doutrina entender que o filósofo

Nesse sentido, Kelsen pondera que diante da sua natureza *formal* a norma jurídica (*pura/amoral/avvalorativa*), sem conteúdo previamente determinado, não poderia ser reconhecida a partir de baliza *material*. De outra banda, sendo algo de *deontológico (dever-ser)*, não poderia ser reconhecida através de perspectivas ontológicas (*ser*), como seria a matiz *eficacial*, pois “a ‘existência’ de uma norma positiva, a sua vigência, é diferente da existência do ato de vontade de que ela é o sentido objetivo.”²⁰⁹ Logo, “[d]izer que uma norma vale (é vigente) traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada”²¹⁰.

Desse modo, haveria uma cisão absoluta entre o plano dos *fatos* e o plano da *norma*, de forma que eventuais constatações verificadas em uma seara em nada repercutiriam na outra. O mesmo ocorreria em relação ao plano dos *valores*²¹¹, a partir da assimilação da “neutralidade axiológica”, preconizada por Weber²¹².

Com base nessa perspectiva, Kelsen vislumbra, na atividade do legislador, um proceder, do ponto de vista *material* – em relação ao *conteúdo* da norma –, totalmente livre, pois, segundo ele, qualquer conduta humana pode ser disciplinada pelo Direito. Não há restrições a comportamentos não aceitos socialmente, a norma poderia ser assim, contra o costume, admitindo-se, por via transversa, a figura do costume *contra legem*.

Nessa perspectiva, completamente desassociado de elementos axiológicos ou fáticos, o direito seria desprovido de uma *função* específica. Bem por isso, Bobbio observa que não interessaria aos juristas responder à pergunta “*para que o direito serve*”, mas apenas “*como o direito é feito*”²¹³. Portanto, a preocupação da ciência jurídica se concentrava na *estrutura* do

vienense teria estabelecido uma relação de *pressuposto* e *condição* entre os dois critérios. A *eficácia* seria então um pressuposto da *validade*. Contudo, essa só seria obtida caso se verificasse que a autoridade que a formulou dispunha da competência para tanto (Ver TAVARES, André Ramos; OSMO, Carla. *Interpretação jurídica em Hart e Kelsen: uma postura (anti)realista?* In: DIMOULIS, Dimitri; DUARTE, Écio Oto. *Teoria do direito neoconstitucional*. São Paulo: Método, 2008, p. 145).

²⁰⁹ KELSEN, Hans. *Ob. Cit.*

²¹⁰ KELSEN, Hans. *Ob. Cit.*

²¹¹ Eduardo Habenhorst chama a atenção para importante distinção. A neutralidade axiológica preconizada pelo positivismo jurídico não impede que determinada norma jurídica posta venha a adotar algum valor como guia. O que se busca enfatizar é a ausência de compromisso da ciência jurídica com um dado valor em abstrato, o que torna plenamente admissível o acolhimento de qualquer valor em determinado contexto concreto. Por isso, sob a perspectiva positivista, pode haver duas normas jurídicas, integrantes de ordenamentos jurídicos distintos, que incorporem valores antagônicos. Ambas serão consideradas válidas, se editadas pela autoridade competente e pelo processo legislativo adequado, cada qual em seu respectivo ordenamento (HABENHORST, Eduardo Ramalho. *Ser e dever ser na teoria kelseniana do direito*. In: *Revista Direito e Liberdade* (ESMARN), Mossoró/RN, v. 1, n.1, p. 119/130 – jul/dez 2005).

²¹² WEISS, Raquel. *Max Weber e o Problema dos Valores: As Justificativas para a Neutralidade Axiológica*. In: Revista de Sociologia Política., v. 22, n. 49, p. 113-137, mar. 2014.

²¹³ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad.: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP: Manole, 2007, p. 53.

Direito. Investigações teóricas relacionadas à tentativa de compreender a sua *função* ficariam a cargo da *sociologia* jurídica.

Não por acaso, ao elaborar a sua *Teoria Pura do Direito* Kelsen não só separa expressamente a análise *funcional* da análise *estrutural* do fenômeno jurídico, como alicerça nessa cisão a base teórica para promover a exclusão de uma (*função*) em prol da exclusividade da outra (*estrutura*). Em suas palavras, a ciência jurídica “não se considera obrigada senão a conceber o Direito positivo de acordo com a sua própria essência e a compreendê-lo através de uma análise de sua *estrutura*”²¹⁴, devendo se ater ao fornecimento de definições formais para os conceitos-chave da teoria do direito, “começando pelo conceito de norma jurídica e terminando com o de ordenamento jurídico”²¹⁵.

Importante notar que a centralidade ocupada pelo estudo da *estrutura* do fenômeno jurídico não significa que, para Kelsen, o Direito não possa ser funcionalizado. Ou seja, que determinado ordenamento jurídico posto, em determinado contexto, não possa servir a uma função específica. O ponto fulcral da abordagem *contra teleológica* kelseniana diz com a ausência de um *fim* pré-concebido para o Direito, dado que ele deveria ser compreendido como *instrumento (meio)*. Portanto, capaz apenas de assumir *função* meramente *instrumental*, desprovida de um *telos* substantivo. É por meio dessa distinção que Kelsen concilia a abordagem exclusivamente estrutural com a sua compreensão do Direito como “uma técnica específica da organização social”, cuja especificidade consiste no uso de meios coercitivos para indução da conformidade (direito como “ordenamento coativo”). O ponto é didaticamente elucidado por Bobbio nos seguintes termos²¹⁶:

O que distingue essa teoria funcional do direito de outras é que ela expressa uma concepção meramente instrumental do direito. A função do direito na sociedade não é mais servir a um determinado fim (aonde a abordagem funcionalista do direito resume-se, em geral, a individualizar qual é o fim específico do direito), mas a de ser um instrumento útil para atingir os mais variados fins. Kelsen não se cansa de repetir que o direito não é um fim, mas um meio. Precisamente como meio ele tem a sua função: permitir a consecução daqueles fins que não podem ser alcançados por meio de outras formas de controle social. Quais são, afinal, esses fins, é algo que varia de uma sociedade para outra: trata-se de um problema histórico que, como tal, não interessa à teoria do direito. Uma vez estabelecido o objetivo ou os objetivos últimos que um grupo social propõe para si, o direito exerce e exaure a sua função na organização de um meio específico (a coação) para obter a sua realização.

Essa racionalidade eminentemente formal – porque atomiza a norma jurídica, isolando-a de quaisquer influências externas, extraindo sua validade de outras normas pertencentes ao

²¹⁴ KELSEN, Hans. *Ob. Cit.*, p 118.

²¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Ob. Cit.* p. 55.

²¹⁶ BOBBIO, Norberto. *Ob. Cit.* p. 57.

mesmo sistema, baseado em lógica autorreferente e, por isso, alheia a qualquer preocupação axiológica ou pragmática – é construída sob a égide de um Estado que não interfere nas relações econômicas.

A observação é relevante porque, a partir do enfoque da dicotomia entre as esferas públicas e privada, permite realçar a diferença que imperava entre a forma de disciplina aplicada pela *sociedade civil* e aquela empregada pela *sociedade política (Estado)*. Reproduzindo a distinção hegeliana, Jhering atentava para o fato de que “[a] alavanca que move a sociedade econômica é a *recompensa*; a que move a sociedade política é a *pena*”²¹⁷. A distinção entre o *burguês* e o *cidadão* evidencia a cisão entre a esfera dos interesses *econômicos* e a dos interesses *políticos*, estando esta última seara limitada à *repressão* de condutas proibidas.

Ocorre que, com o advento do *Estado de Bem-Estar Social*, o absenteísmo estatal com vistas à garantia da autonomia individual, manifestada no livre desenvolvimento da personalidade, deixa de ser suficiente para atender aos compromissos assumidos pelo novo paradigma. Ao lado da preservação das *garantias* individuais já conquistadas, o Estado é chamado a *prover*. Como consequência dessa transformação, o Direito abandona a racionalidade estritamente *formal* e se vê obrigado a adotar a *racionalidade material*. Inicia-se, pela necessidade de entrega ao particular das prestações materiais inerentes à efetiva fruição dos direitos sociais então positivados, o movimento de *reaproximação* entre o *Direito*, os *valores* e a *realidade* (interrelacionando-se *fato*, *valor* e *norma*, para citar Miguel Reale²¹⁸).

Nesse contexto, Bobbio lança luzes sobre a *função promocional* do direito, que se contraporia à tradicional *função protetivo-repressiva* (de natureza instrumental). Trata-se de definição que repercute no escopo preferencial do ordenamento jurídico, pois a depender da função precípua, empregará como técnica o *desencorajamento* ou o *encorajamento*, valendo-se exclusivamente de normas coercitivas, ou admitindo a inclusão de regras de outra espécie. Isso porque, enquanto ao “ordenamento protetivo-repressivo” interessam “sobretudo, os *comportamentos socialmente não desejados*, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática” (*desencorajamento*), ao “ordenamento promocional” interessam “principalmente, os *comportamentos socialmente desejáveis*, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes” (*encorajamento*)²¹⁹.

²¹⁷ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 9.

²¹⁸ Trata-se da *teoria tridimensional do direito*. Para maior aprofundamento, ver: REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

²¹⁹ Abordando as espécies de normas jurídicas que podem ser empregadas como *estratégias* para que se promova o *desencorajamento*, Bobbio elenca a possibilidade de [a] tornar o comportamento *impossível* (v.g. pela vigilância ostensiva, ou pelo uso da força física); [b] torná-lo *difícil*; ou [c] torná-lo *desvantajoso*. Na primeira categoria, a norma atua *diretamente*. Na segunda e terceira categorias, a norma atua *indiretamente*, uma vez que o

Evidentemente, ao assumir o papel de *Estado Providência*, o *Estado de Bem-Estar Social* confere maior protagonismo à apontada função *promocional*. Contudo, pela forma como concebe o cidadão, nele enxergando a figura de um mero utente (*cliente*), destinatário das prestações materiais produzidas e fornecidas diretamente pelo aparelho estatal, do ponto de vista do ordenamento jurídico, opta-se por investir menos em *normas de conduta* (negligenciando a técnica do *encorajamento*) e mais em *normas de organização*. Tanto assim que Hayek vislumbrará na proliferação de normas deste segundo tipo a evidência estrutural da migração do modelo liberal para o modelo intervencionista²²⁰.

É que, enquanto as *normas de conduta* dirigem-se à atuação do indivíduo, buscando direcionar o seu comportamento (por isso, consideradas *normas primárias*), as *normas de organização* direcionam-se à própria Administração, consistindo “precisamente naquelas pelas quais o Estado regula a ação dos próprios órgãos”, por meio da distribuição de competências, criação de órgãos e outras estruturas burocráticas, estabelecimento do regime jurídico incidente sobre os funcionários públicos, dentre outros aspectos (consideradas *normas secundárias*). Desse modo, o emprego maior das *normas de organização* é reflexo de um Estado que tenha de ser o provedor direto de utilidades, uma vez que tal incumbência demanda a necessidade de organizar a “**ação direta do Estado**”. E como observa Bobbio, “o Estado assistencial, de fato, não pretende apenas levar a fazer (por meio de normas positivas ou sanções positivas), mas ele mesmo faz”²²¹.

Como aponta Mário Iório Aranha, nesse modelo, o interesse particular e o interesse público são colocados em posição de conflito, de modo que “[o] particular que avança seus interesses privados e ousa implementar interesses públicos é um inimigo do Estado por retirar-lhe parte de sua essencialidade como prestador estatizante do bem-estar social”²²².

Ante o florescimento do *Estado Democrático de Direito* e do seu homólogo político-econômico, o *Estado Regulador*, essa racionalidade *material* dá lugar à *racionalidade reflexiva*. Nesse paradigma, conforme já anteriormente mencionado, o particular passa a ser visto como *parceiro* do interesse público. Em razão da adaptação da *subordinação* à lógica da *cooperação*, o ente estatal mantém o compromisso de garantir o provimento dos serviços

comportamento indesejado pode ser praticado. Ocorre que sua prática será mais custosa (*dificuldade*) ou suas consequências mais danosas (*desvantagem*). A mesma racionalidade aplica-se ao *encorajamento*, que pode ser estimulado por [a] *necessidade*; [b] *facilidade* ou [c] *vantajosidade* (BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 15/16).

²²⁰ HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of liberty*. Chicago: Chicago University Press, 1960.

²²¹ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 11.

²²² ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 107.

essenciais à concretização dos direitos fundamentais, porém, lança mão dos *meios* a serem empregados para entrega da promessa.

Como observa Iório Aranha²²³, “os meios para sua consecução são entregues a um processo de contínuo realinhamento entre os interesses do Estado e dos particulares” em que “a regulação estatal conversa com os códigos do sistema regulado e, ao mesmo tempo, pressiona e cede terreno para o alcance de um ótimo regulatório de conformidade normativa”. Nesse arranjo, viabiliza-se inclusive a abertura de espaço “à conduta virtuosa do particular para além da conformidade exigida pelas regras jurídicas” (o que Bobbio adjetiva como sendo um comportamento *superconforme*²²⁴).

Nessa nova conjuntura, o Estado continua intervindo no domínio econômico. Contudo, passa a fazê-lo, em regra, de modo *indireto*. Por esse desenho, promove-se a manutenção do vínculo entre os sistemas econômico e político-burocrático, nada obstante, a referida conexão passe a ser feita por meio de uma *integração sistêmica* mais equilibrada. Isso porque, ao prescindir da intervenção *direta* sobre o sistema econômico, o sistema político-jurídico preserva a sua autonomia e diferenciação funcional²²⁵.

Como aponta Othon de Azevedo Lopes, entende-se que essa racionalidade é *reflexiva* porque remete “à autoidentificação do direito como sistema, à função de apoio que o direito permite de autoidentificação dos outros sistemas e aos mecanismos autorreferenciais de que a ordem jurídica se serve”²²⁶. E por buscar preservar a integração entre o sistema regulador e o sistema regulado a partir de análise permanente dos reflexos que as interações recíprocas provocam sobre um e outro, essa racionalidade reflexiva é também *responsiva*²²⁷, na medida em que reflete sobre as consequências produzidas pelos comandos que edita, aferindo se a sua repercussão viabiliza ou prejudica a integração social, em ordem a, renovando constantemente o processo decisório, deliberar pela manutenção ou ajuste da norma regulatória (realizando assim o *gerenciamento conjuntural da realidade* antes referido).

Em semelhante direção, haurindo a reflexividade do *Estado Regulador* da sua finalidade integrativa intersistêmica, buscando preservar a autonomia e diferenciação funcional de cada sistema social pela viabilização da representação do ambiente decorrente dos outros sistemas a

²²³ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 107.

²²⁴ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 20.

²²⁵ Como aponta Othon de Azevedo Lopes, “o direito, numa feição funcional, tem como desafio evitar a politização da economia, sem, no entanto, cair no exagero oposto, em que incorreu o Estado Liberal, de economicizar a sociedade e consequentemente a política” (LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 112). O ponto será retomado no item 1.3.

²²⁶ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 114.

²²⁷ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 113.

partir da manutenção da compatibilidade entre as suas funções e estruturas²²⁸, Márcio Iório Aranha desenvolve o seguinte raciocínio²²⁹:

A racionalidade própria ao Estado Regulador é **reflexiva**, pois ela relaciona o sistema econômico e o político-burocrático, entregando ao direito funções coordenadoras de integração sistemática da sociedade na relação entre economia e Estado. Com a racionalidade reflexiva, as respostas regulatórias a um problema do mundo não decorrem diretamente de princípios ou regras gestadas no silêncio do sistema político-burocrático estatal, mas decorrem, necessariamente, da **dinâmica de construção conjunta de soluções** capazes de comunicar os códigos normativos próprios aos sistemas regulado e regulador.

[...] Em síntese, **reflexivo é o método regulatório que abraça a preservação da diversidade, repudiando o domínio do Estado sobre o particular ao exigir de ambos uma conduta cooperativa de contínua reconstrução das soluções para a proteção dos direitos fundamentais**.

Nesse espaço de negociação reflexiva da intervenção regulatória, surgem as novas teorias jurídicas da regulação, aptas a lidarem com diversas personalidades dos regulados e incentivos intrínsecos dos sistemas regulados. **Os incentivos, para as novas teorias da regulação, não são meramente formas de maior liberdade de atuação do regulado, mas modos regulatórios capazes de galvanizar códigos de conduta intrínsecos aos sistemas regulados e alinhá-los ao interesse público, e vice-versa.**

Na mesma direção, Douglas Elmauer e Matthäus Kroschinsky asseveram que o *direito reflexivo* seria o “resultado da diferenciação funcional da sociedade e consistiria numa ‘constituição exterior’ para a autorreflexão do direito nos outros sistemas sociais”²³⁰. Deixando de promover uma regulação direta da sociedade, por essa perspectiva o sistema jurídico deve funcionar como “mecanismo abstrato de regulação social apto a estimular e controlar os processos de autorregulação dos demais sistemas sociais parciais, tomando para si a tarefa da integração social apenas de forma indireta”²³¹.

Em suma, o direito reflexivo se apresenta como espécie de amalgama evolutivo entre o direito *formalmente* racional e o direito *materialmente* racional, por meio do qual se busca regular “o contexto social autônomo, dando aos subsistemas atingidos uma constituição social, que lhes respeita a dinâmica própria, mas ao mesmo tempo, impõe-lhes restrições que, como ‘regras de contexto’ para cada parte resultam das condições da cooperação de todas as partes”²³²⁻²³³.

²²⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 112.

²²⁹ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 108 (grifos no original).

²³⁰ ELMAUER, Douglas; KROSCHINSKY, Matthäus. *A teoria crítica dos sistemas de Gunther Teubner: um estudo sobre as três fases de sua obra*. In: Revista Brasileira de Sociologia do Direito (RBSD), v. 12, n. 2, maio/ago. 2025 (p. 29-66), p. 32.

²³¹ ELMAUER, Douglas; KROSCHINSKY, Matthäus. *Ob. Cit.*, p. 32.

²³² NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 144.

²³³ Ainda sobre o conceito de reflexividade, em outra obra Marcelo Neves apresenta as seguintes explicações, que abordam especificamente o caráter reflexivo dos *princípios*: “A reflexividade diz respeito à referência de um processo a processos sistêmicos da mesma espécie. Assim, pode-se apontar para decisão sob retomada de decisão

Portanto, verifica-se que, obrigado a abandonar o ideal de *pureza* perseguido sob a égide do *Estado Liberal* e a consequente racionalidade *formal* que lhe distanciava de qualquer perspectiva utilitarista, o Direito – e o fenômeno jurídico – passa a ter reconhecida uma *função* específica bem sintetizada por Othon de Azevedo Lopes: “o seu papel é o de disponibilizar mecanismos de organização e procedimentais para que os sistemas sociais possam manter uma autonomia coordenada”²³⁴.

Diante dessa travessia, que desloca o enfoque da teoria jurídica da *estrutura à função*, o Direito se complexifica a partir da sua *reabertura* a elementos de ordem *axiológica* e *factual*. A preocupação com a sua efetiva concretização e com a avaliação valorativa das consequências que essa concretização venha a ensejar provocam alterações substanciais na estrutura do direito posto. É o que se passa a enfocar a seguir.

2.2. *O resgate da interação entre o Direito e os demais sistemas: o novo significado do texto e da norma, a alteração na forma de legislar, a reinserção dos valores e a consequente nova estrutura do ordenamento jurídico*

Diante da superação da visão do positivismo normativista, que apartava o Direito do mundo dos *fatos*, dissociando-o igualmente da *filosofia*, da *ética* e de qualquer outra seara *valorativa*, resgatada a interação entre o fenômeno jurídico, a realidade e os valores, reestabeleceram-se pontes de ligação entre *normatividade* e *facticidade* e entre *normatividade* e *eticidade*. Apenas a título ilustrativo desse movimento em âmbito nacional, recordam-se os princípios norteadores da elaboração do Código Civil de 2002, hauridos da exposição de motivos elaborada pela comissão de juristas coordenada por Miguel Reale²³⁵: a *sociabilidade*, a *operabilidade* e a própria *eticidade* antes referida.

nas organizações, a normatização da normatização no direito, o ensino do ensino (ou educação do educador, o aprendizado sobre o aprendizado na educação, o poder sobre o poder na política, a troca referente à troca (monetarização ou, em outro plano, o financiamento do uso do dinheiro) na economia, a comunicação amorosa sobre o próprio amor. A reflexividade relaciona-se imediatamente à autorreferência de processos, mas ela tem um significado no plano das estruturas. Por exemplo, a troca, ao implicar a moeda (estrutura), relaciona-se com a reflexividade no plano estrutural, um ter de segunda ordem (dinheiro) referente ao ter de primeira ordem (bens). Os argumentos referentes aos princípios são processos reflexivos à luz dos princípios como estrutura de reflexividade, ou seja, como normas reflexivas em relação a outras normas" (NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules – princípios e regras constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 129)

²³⁴ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.* p. 115.

²³⁵ REALE, Miguel. *Exposição de motivos do supervisor da comissão revisora e elaboradora do Código Civil*. Revista da EMERJ, v. fe/jun. 2002, n. esp., p. 9-34, 2002. Atenta-se para a relação entre o princípio da *sociabilidade* e o estabelecimento de um *fim*, em sentido substantivo (não instrumental) para o Direito (atenção à *funcionalização*); entre o princípio da *operabilidade* e o aspecto das consequências práticas das normas jurídicas, que devem ser dotadas de *eficácia* (atenção à *facticidade*); e entre o princípio da *eticidade* e a necessidade de salvaguardar o conjunto de valores tutelados pelo Direito (atenção à dimensão *axiológica*).

Em razão dessa reconexão verificada, modifica-se a compreensão em torno da *suficiência* do *texto* normativo enquanto fonte única e exclusiva da decisão a ser tomada para solução de determinada controvérsia. Em número cada vez mais expressivo de casos “a solução para os problemas jurídicos não se encontrará pré-pronta no ordenamento jurídico”. Diante dessa constatação, impõe-se que a solução tenha de “ser construída argumentativamente pelo intérprete, com recurso a elementos *externos* ao sistema normativo”. O recurso ao raciocínio silogístico perde sua utilidade, sendo tais decisões legitimadas “em valores morais e em fins políticos legítimos”²³⁶.

O reconhecimento dessa *insuficiência* do *texto* lança luzes sobre a relevante distinção entre o seu conteúdo e a própria *norma* jurídica. O *texto* deixa de se confundir com a própria *norma*, passando a ser compreendido como *ponto de partida* (“*início de solução*”)²³⁷ do processo interpretativo que deverá considerar outros elementos. Nessa direção aponta a *metódica estruturante* desenvolvida por Friedrich Müller²³⁸, para quem a *norma* jurídica consiste no produto da fusão entre o *programa normativo* (extraído a partir da atribuição de sentido ao *texto* normativo pelo emprego dos métodos clássicos de interpretação) e o *âmbito normativo* (que consiste na conjuntura fática, no contexto de realidade, sobre a qual o comando normativo buscará produzir efeitos).

Disso decorre que a *norma* passa a ser produto da interação entre *texto* e *realidade*. Como afirma Eros Grau, “a norma é produzida, pelo intérprete, não apenas a partir de elementos que se desprendem do *texto* (mundo do *dever-ser*), mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de elementos da *realidade* (mundo do *ser*)”²³⁹. Por essa compreensão “não existe norma em abstrato, mas somente norma concretizada”²⁴⁰. Trata-se de abordagem que, pelo ressignificado da *norma*, alça à condição de iguais protagonistas do

²³⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 301.

²³⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 302. No mesmo sentido conferir GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

²³⁸ MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 2^a ed. São Paulo: Max Limonad.

²³⁹ Pela pertinência, permite-se reproduzir o excerto integral do qual hauridas as expressões citadas: “Além de tudo, **as decisões interpretativas são sempre tomadas em função e em razão de um problema**. E as soluções atribuíveis aos *problemas jurídicos* não são definíveis exclusivamente a partir da atribuição de um ou outro significado a determinado texto, porém desde a ponderação de múltiplas variáveis. Eis o ponto a enfatizar: *questão de fato e questão de direito se interpenetram*, de sorte que, para cada decisão do caso real sob a norma – diz Hassemer [1985:73] –, a pessoa que deve tomar a decisão necessita de informações que não se desprendem da *norma*, mas que, não obstante, determinam a decisão. Lembre-se que a *norma* é produzida, pelo intérprete, não apenas a partir de elementos que se desprendem do *texto* (mundo do *dever-ser*), mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de elementos da *realidade* (mundo do *ser*)” (GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 75).

²⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 299. Como enfatiza Eros Grau: “[é] fundamental, ademais, aqui, relembrarmos que *interpretação* e *aplicação* não se realizam autonomamente. O discernimento do sentido do texto dá-se a partir – e em razão – de determinado caso” (GRAU, Eros Roberto, *Ob. Cit.*, p. 76).

fenômeno jurídico o *problema* a ser resolvido e o *intérprete* responsável pela sua solução. Nesse novo desenho, o *problema* “deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de parte dos elementos que irão produzir o Direito”²⁴¹. Tem-se dessa maneira um “*direito a serviço da realidade*”²⁴²⁻²⁴³.

Por sua vez, essa alteração de visão acerca do *texto* e da *norma* gera repercussões sobre a própria *estrutura* do Direito posto, bem como sobre o modo pelo qual venha a ser interpretado, com vistas à sua aplicação. Do conjunto de mudanças promovidas pelo novo “paradigma em construção” Roberto Barroso²⁴⁴ destaca (i) “a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios”; (ii) “a reabilitação da razão prática e da argumentação”; (iii) “a formação de uma nova hermenêutica”; e (iv) “o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana”. Além desses fatores, entende-se pertinente realçar (v) a ressignificação da relação entre “governo e saber”²⁴⁵, uma vez que o rearranjo entre a *política* e a *técnica* irá repercutir na forma de atuação do legislador, bem como na centralidade da sua posição de fonte exclusiva de produção do texto normativo. Destacam-se ainda a relevância (vi) do emprego cada vez mais frequente dos chamados *conceitos jurídicos indeterminados* pelo legislador; e do já apontado (vii) retorno à dignidade dos *fatos*.

Tomando o rol acima como bússola, inicia-se a análise das transformações elencadas na *estrutura* do direito posto pela observação das repercussões ensejadas pela “reentronização dos valores” no Direito, com o consequente “reconhecimento de normatividade aos *princípios*”. A admissão dos *princípios* como espécie de *norma jurídica* válida, dotada do mesmo nível de obrigatoriedade atribuídos às *regras (vinculatividade)*, impõe a superação de vários dogmas construídos pelo *positivismo jurídico*.

Em razão do seu alto grau de abstração e da sua natureza axiológica, diferentemente do que observado em relação às *regras*, os *princípios* não são passíveis de *identificação* por meio de uma *regra de reconhecimento*²⁴⁶. A sua origem “não está em qualquer decisão particular ou num ato legislativo”²⁴⁷. Portanto, não há fórmula pré-concebida para dizer quando um determinado valor é alçado à condição de norma jurídica. A existência do princípio se apoia em

²⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 299.

²⁴² GRAU, Eros Roberto. *Ob. Cit.*, p. 76.

²⁴³ Trata-se de pensamento que tem no método da *tópica*, desenvolvida por Teodor Viehweg uma de suas principais referências. Quanto ao ponto, ver VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1979.

²⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 246.

²⁴⁵ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 81.

²⁴⁶ HART, H. L. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p. 111.

²⁴⁷ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 254.

“referências institucionais”²⁴⁸. Além disso, enquanto as *regras* têm como *conteúdo* prioritário o estabelecimento (ou a proscrição) de um padrão de comportamento, os *princípios* “materializam conteúdos de moral política”²⁴⁹. Bem por isso, possuem maior capacidade de explicação e de *justificação*²⁵⁰, e ostentam “caráter constitutivo”, servindo de fundamento axiológico para o próprio ordenamento jurídico, diversamente do que ocorre em relação às *regras*, que se exaurem no seu próprio conteúdo, desprovidas de qualquer “força constitutiva além de si mesmas”²⁵¹. O *conteúdo* de um princípio é extraído de um processo dialético, cujo exato sentido varia a depender do contexto, diversamente das *regras* que tem significado estanque e atribuído *a priori* pelo legislador.

Ainda em razão desse conjunto de características, os *princípios* admitem a chamada dimensão de *peso*²⁵², tendo em vista que admitem graduações de incidência em determinado caso concreto. Portanto, ao contrário do que se verifica em relação às *regras*, que seguem a lógica do “tudo ou nada”, os *princípios* admitem uma aplicação relativa, não experimentando repercussões na sua validade (ou *integridade*²⁵³) em razão da prevalência de outro princípio ou regra em determinada situação. Por isso, é plenamente possível (e comumente verificado) que se verifique a *colisão* de princípios em determinado caso concreto. Trata-se de característica que enseja a utilização da técnica da *ponderação*²⁵⁴ para superação dos conflitos identificados²⁵⁵.

Em consonância com as exigências do *Estado Regulador*, a abertura semântica inerente aos princípios lhes confere elevado grau de *dinamicidade*. Nesse sentido, Othon de Azevedo Lopes frisa que “[a] indeterminação principiológica, em que uma constelação de princípios é concebida plasticamente com possibilidades de derivações e superações, é capaz de conduzir soluções altamente sofisticadas e coerentes”²⁵⁶. Essa plasticidade “permite a derivação de novas decisões adaptadas à sociedade complexa e com um maior grau de legitimidade pelo processo de argumentação que lhes é inerente”²⁵⁷. Nesse contexto, os *princípios* podem ser compreendidos como “filtros na seleção de expectativas normativas que circulam na sociedade

²⁴⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 254.

²⁴⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 300.

²⁵⁰ LARENZ, Karl. **Derecho Justo**. Madri: Civitas, 1985, p. 36.

²⁵¹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 302.

²⁵² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad.: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

²⁵³ DOWRKIN, Ronald. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

²⁵⁴ ALEXY, Robert. *Ob. Cit.*

²⁵⁵ Não havendo que se falar, no caso de conflito entre princípios, propriamente na ideia de *antinomia*, como ocorre em relação às *regras*.

²⁵⁶ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 314.

²⁵⁷ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 314.

como moral e valores, integrando-as ao direito”²⁵⁸. Portanto, como instrumento de *integração social*.

Prosseguindo no rol das transformações estruturais do ordenamento, diante da sua proximidade com a figura dos *princípios*, tendo em vista que também funcionam como mecanismo de *abertura semântica* do Direito, passa-se à análise do apontado emprego pelo legislador dos denominados *conceitos jurídicos indeterminados*. Trata-se de categoria jurídica que – juntamente com os *princípios* – é considerada espécie contida no gênero das *cláusulas gerais*²⁵⁹.

Como aponta Roberto Barroso, a técnica de “legislar por via de cláusulas gerais não constitui, a rigor, uma novidade do Direito contemporâneo”²⁶⁰. Observa-se, contudo, que o seu uso se expandiu durante a segunda metade do século XX²⁶¹. De acordo com Judith Martins-Costa, “[a] cláusula geral constitui uma disposição normativa que utiliza, no seu enunciado, uma linguagem de tessitura intencionalmente ‘aberta’, ‘fluida’ ou ‘vaga’, caracterizando-se pela ampla extensão do seu campo semântico”, com o objetivo de conferir ao intérprete “um mandato (ou competência) pra que, à vista dos casos concretos, *crie, complemente ou desenvolva normas jurídicas, mediante o reenvio para elementos cuja concretização pode estar fora do sistema*”²⁶². Diferencia-se dos *princípios* em razão da carga axiológica a esses reconhecida, bem como a sua apontada possibilidade de *colisão*²⁶³.

Tanto os *princípios* quanto os *conceitos jurídicos indeterminados* podem ser compreendidos pelo que Julie Allard denomina de “*obscuridades linguísticas*”, que nada mais são do que expressões “necessárias ao direito, de modo que se pode aí encontrar a vontade do legislador de deixar aberto o direito (aberto para a razão prática)”. O objetivo é “deixar o direito aberto à interpretação, ou seja, às interpretações sucessivas. Em termos kantianos, trata-se de apelar à faculdade de julgar de todos os membros da comunidade de princípios”²⁶⁴.

²⁵⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 295.

²⁵⁹ Nesse sentido ver MARTINS-COSTA, Judith. *O direito privado como um “sistema em construção”*. In.: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: a. 35, n. 139, jul./set, 1998.

²⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 305.

²⁶¹ Judith Martins-Costa esclarece que “[e]mbora a mais célebre cláusula geral, a da boa-fé objetiva, posta no parágrafo 242 do Código Civil Alemão, seja datada no século passado, esta técnica difundiu-se na codificação que vem sendo levada a efeito, nos vários países da *civil law*, a partir do final dos anos 40. Esgotado o modelo oitocentista da plenitude ou totalidade da previsão legislativa, em face da complexidade da tessitura das relações sociais, com todas as inovações de ordem técnica e científica que vêm mudando a face do mundo desde o após-guerra, iniciou-se, em alguns países da Europa, a ‘época das reformas nos Códigos Civis’, exemplificativamente a Itália, em 1942, Portugal, em 1966, a Espanha, em 1976 e, mais recentemente, a Grécia” (MARTINS-COSTA, Judith. *Ob. Cit.*, nota de rodapé n. 13).

²⁶² MARTINS-COSTA, Judith. *Ob. Cit.*, p. 8.

²⁶³ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 306.

²⁶⁴ ALLARD, Julie. *Dworkin et Kant. Reflexion sur le jugement*. Bruxelas: Editions de l’Universite de Bruxelles, 2001, p. 122-123.

Nada obstante, como adverte Eros Grau²⁶⁵, a *abertura* semântica proporcionada pelo emprego das ditas *cláusulas gerais* não deve ser confundida com o reconhecimento de uma *discrição* do julgador para decidir. Diversamente do que ocorre em relação ao poder discricionário, classicamente reconhecido em favor do administrador público em determinadas situações, nas quais se lhe confere a legitimidade para escolher entre alternativas igualmente admitidas pelo ordenamento jurídico, a operação de atribuição de sentido a um *concepto jurídico indeterminado* “envolve uma atuação predominantemente técnica, baseada em regras de experiência, em precedentes ou, eventualmente, em elementos externos ao Direito”²⁶⁶. Portanto, neste último caso, não há espaço para juízo de *conveniência e oportunidade*.

Essa *abertura* do sistema jurídico – que não enseja, como visto, o reconhecimento de qualquer discricionariedade em favor do julgador – deve-se também à apontada ressignificação da relação entre “governo e saber”²⁶⁷. Como bem observa Othon de Azevedo Lopes, com a agudização do processo de diferenciação e especialização entre os sistemas, o legislador passa a reconhecer sua incapacidade para regular mais profundamente determinadas atividades. Em razão disso, normas que antes eram produto de deliberações *políticas* passam a ser editadas com base em expertise *técnica*. Trata-se de transformação que produz reflexos na repartição de poderes na medida em que se “põe como tarefa do legislador parlamentar a tomada de decisões num metanível”, ou seja, incumbindo-lhe tomar “decisões sobre decisões, estabelecendo atores competentes e condições legítimas para a realização dos programas legislativos”²⁶⁸.

Daí porque se afirmar que, no âmbito do Direito Regulatório, “o legislador se desincumbe de tomar decisões em face de situações em que sua capacidade de precisão é insuficiente”, delegando a atribuição para densificação do programa legislativo à autoridade administrativa regulatória, imputando-lhe a responsabilidade e as competências institucionais necessárias para promover o *gerenciamento normativo de conjuntura*. O que faz com que “a regulação caracterize-se por um direito escrito em padrões de burocracia e técnica, com sobrecarga cognitiva técnica e científica”. Trata-se de um direito positivo “com baixo nível de densificação do saber jurídico”²⁶⁹, o que enseja do tomador de decisão – *administrador ou julgador* – um substancial incremento no ônus argumentativo, seja em termos de fundamentação, seja em termos de justificação.

²⁶⁵ GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 203.

²⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 307.

²⁶⁷ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 81.

²⁶⁸ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 116.

²⁶⁹ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 117.

Nada obstante, antes de adentrar na análise das transformações decorrente da reabilitação da razão prática e da argumentação no universo jurídico, passa-se ao exame das transformações decorrentes do *retorno à dignidade dos fatos*. É que esse é mais um dos fatores que, associados aos demais já analisados – *a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios; o emprego cada vez mais frequente dos chamados conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador; e a ressignificação da relação entre “governo e saber”* –, funcionam como afluentes que desaguam todos para o mesmo curso: a necessidade de maior argumentação, pelo socorro à razão prática.

No que concerne à redescoberta dos *fatos* pelo Direito, além das considerações acima já aludidas, quando da abordagem da distinção contemporaneamente assentada entre os conceitos de *texto* e *norma*, vale realçar o surgimento do **pragmatismo** jurídico²⁷⁰. Esta forma de interpretar o direito possui duas características principais: (i) o *consequencialismo*, que pode ser compreendido como “um programa teórico que condiciona a adequação jurídica de uma decisão à valoração das consequências relacionadas à mesma e às suas alternativas”²⁷¹; e (ii) o *contextualismo*, que condiciona esse processo de avaliação das consequências práticas ao “contexto em que a decisão se insere”²⁷².

Trata-se de abordagem que ganha especial relevo na medida em que se reconhece que as normas jurídicas não são apenas comandos lógico-teóricos, indiferentes às consequências práticas que produzem e à consequente aferição quanto à sua real adesão pela comunidade regulada, e que as próprias normas constitucionais são “para valer”²⁷³, torna-se evidente que “a realidade deve ser considerada na interpretação das normas”, dado que, nessa conjuntura, “normas constitucionais e a realidade se influenciam reciprocamente”²⁷⁴. Afinal, afastando-se da realidade concreta sobre a qual incide o comando normativo impugnado, o julgador corre o

²⁷⁰ Para maiores aprofundamentos sobre o *pragmatismo jurídico* e o *pragmatismo filosófico* ver SOBOTA, Katharina. *Não mencione a norma!* Trad. João Maurício Leitão Adeodato. In: *Anuário da Pós-graduação em direito da Faculdade de Direito do Recife*, nº7. Recife: UFPE, 1996, p. 271-272; CARDOZO, Benjamin Nathan. *A Natureza do Processo Judicial*. Trad. Silvana Vieira. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 120; WAAL, Cornelis de. *Sobre pragmatismo*. Edições Loyola: São Paulo, 1997. p. 17-18; STROH, Guy H. *A Filosofia Americana: uma introdução (de Edwards a Dewey)*. Trad. Jamir Maritns. Ed. Cultrix: São Paulo, 1900, p. 95-98; HOLMES Jr., Oliver Wendell. *O caminho do direito*. In: Morris, Clarisse (Org.). *Os grandes filósofos do direito: leituras escolhidas em direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

²⁷¹ BRANDÃO, Rodrigo; FARAH, André. *Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa*. In: *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 831-858, set./dez. 2020, p. 835.

²⁷² BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 275.

²⁷³ BARROSO, Luís Roberto. *Efetividade das normas constitucionais por que não uma constituição para valer?* In: *Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 39, p. 27-61, 1987.

²⁷⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 237-238.

risco de empreender atividade hermenêutica estéril, porque desprovida de eficácia prática, contribuindo, em última análise, para erosão da própria força normativa da Constituição, convertida em mera “*folha de papel*”²⁷⁵.

Como exemplos ilustrativos das repercussões que os *fatos* podem ensejar na *validade* e na *eficácia* das normas jurídicas, mencionam-se o fenômeno da *mutação constitucional*²⁷⁶ e a técnica da *modulação temporal dos efeitos das decisões*²⁷⁷, esta última empregada originalmente, no âmbito nacional, na seara do controle concentrado de constitucionalidade²⁷⁸. Além disso, no plano do direito positivo pátrio, ganha especial relevo o conjunto de artigos inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, pela Lei nº 13.655, de 2018²⁷⁹.

Todos os fatores até aqui abordados – *a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios; o emprego cada vez mais frequente dos chamados conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador; a ressignificação da relação entre “governo e saber”; e o resgate da dignidade dos fatos* – impõem a redescoberta da *argumentação* e da *razão prática* pelo Direito. Nada obstante, diante da sua relevância para a adequada compreensão dos reflexos que as transformações preconizadas pelo advento do *Estado Regulador* ensejaram na própria atividade de *interpretar* e consequentemente *aplicar* o Direito – e, portanto, na atividade dos tribunais de um modo geral e do Supremo Tribunal Federal em particular –, promover-se-á exame em tópico próprio, juntamente com a mencionada “formação de uma nova hermenêutica”.

Como último aspecto a ser analisado no presente item, aborda-se “o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana”. Quanto ao ponto, vale lembrar a centralidade que ocupam os direitos fundamentais para o *Estado Regulador*, sendo um dos seus pressupostos anteriormente elencado precisamente a função de garantidor do fornecimento das condições necessárias à sua efetiva fruição. Trata-se de missão

²⁷⁵ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991, p. 24.

²⁷⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

²⁷⁷ ABOUD, Georges. *Modulação de efeitos como categoria consequencialista: das funções tradicionais às contemporâneas*. In: Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 363-393, jul./dez. 2021.

²⁷⁸ Conforme autorização legislativa conferida pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99: “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

²⁷⁹ Dentre outras inovações, os novos dispositivos inseridos à LINDB impõem que o administrador, o controlador ou o julgador considerem as consequências práticas de suas decisões, sendo-lhes proscrito deliberar com base apenas em valores abstratos (Art. 20. *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*).

com inegável viés pragmático (*utilitarista*), ainda que lastreada em valores. A eleição da dignidade da pessoa humana como alicerce fundante dos direitos fundamentais faz com que se estabeleçam limites à atuação estatal demasiadamente focada na entrega das prestações necessárias aos indivíduos, interditando o emprego de determinados meios que, apesar de um eventual resultado predominantemente positivo, ensejam reflexos prejudiciais a determinado membro da comunidade. Essa limitaçãoposta pelo reconhecimento da dignidade da pessoa humana é bem sintetizado por Kant²⁸⁰: o homem deve ser sempre compreendido como um fim em si mesmo, e nunca “como um meio para a realização de metas coletivas ou de projetos sociais de outros”²⁸¹.

Vê-se, portanto, que a funcionalização do Direito, a partir da adoção da racionalidade reflexiva, promove substanciais transformações na sua *estrutura*, modificando a forma pela qual o legislador elabora novas leis – deslocando deliberações regulatórias do campo da *política* para o campo da *técnica* – de modo a propiciar ao intérprete que disponha do espaço de *abertura cognitiva* necessário à “*devida atualização do direito*” em determinado contexto concreto, a partir da consideração de *valores, consequências práticas* e do nível de *expertise técnica* necessário à solução do problema posto. Nada obstante, fiel à sua finalidade precípua, ao deliberar sobre determinada matéria com a profundidade e amplitude que lhe são asseguradas pelo novo paradigma, não pode o administrador ou magistrado negligenciar o dever de plena observância aos direitos fundamentais do indivíduo, alicerçados sobre a dignidade da pessoa humana.

A forma de garantir que essa baliza seja efetivamente respeitada é precisamente a exigência da apresentação de *argumentação* adequada, lastreada, dentre outros elementos, no uso da *razão prática*. É que o se passa a enfocar.

2.3. Como os juízes constitucionais julgam hoje: do *dizer* ao *aplicar*

Em artigo escrito em 1971²⁸², Noberto Bobbio já abordava a “crise do primado do direito”, em razão das transformações verificadas na sociedade e, por consequência, no funcionamento do Estado, que levaram os juristas a saírem do seu “esplêndido isolamento”,

²⁸⁰ Nas palavras do próprio Kant: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad.: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2004, p. 69).

²⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 249.

²⁸² O mencionado artigo é originalmente intitulado *Il diritto*. In: *Le scienze umane in Italia, oggi*, Il Mulino, Bolonha, 1971, p. 259-77, republicado em livro formado por coletânea de artigos elaborados pelo pensador italiano intitulado *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*, como capítulo 3: “*Direito e ciências sociais*”.

diante da necessidade de “ampliar os próprios horizontes”, “acompanhada pela obscura consciência de que o direito não ocupa mais aquele posto privilegiado que lhe fora atribuído por uma longa tradição no sistema global da sociedade”²⁸³.

Segundo Bobbio, essa “crise” do Direito decorreria de duas tendências verificadas nas “sociedades industriais avançadas” que poriam em xeque a real capacidade que o sistema jurídico teria “de influir na mudança social”, bem como evidenciariam “os seus limites naquela que é a sua função específica, qual seja, servir como instrumento de *controle social* (no sentido mais amplo da palavra)”. Essas duas tendências seriam: (i) o abandono de um *controle social* pautado no “uso de meios coercitivos” em “função repressiva”, em favor de um controle “persuasivo”, “cuja eficácia, em última instância, é confiada não à força física, como ocorre em qualquer ordenamento jurídico, mas ao condicionamento psicológico”; e (ii) o deslocamento do momento de incidência da regulação social sobre o regulado, passando “do momento subsequente para o momento precedente ao comportamento ou evento não desejado”, substituindo-se a lógica *repressiva* pela lógica *preventiva*. Vale realçar que essas tendências estariam embasadas em “fenômeno muitíssimo mais complexo e relevante”, que consistiria na utilização “de conhecimentos cada vez mais adequados que as ciências sociais estão à altura de nos fornecer sobre as motivações do comportamento desviante e sobre as condições que o tornam possível com o objetivo não de recorrer às reparações quando ele já houver sido praticado, mas de impedir que ocorra”²⁸⁴⁻²⁸⁵.

A partir dessas constatações e dos reflexos que essas transformações ensejariam na forma de atuação do operador do direito, Bobbio divisa duas “imagens típico-ideais da função do jurista”. O jurista como conservador e “transmissor de um corpo de regras já dadas”, e o jurista “como criador, ele mesmo, de regras que transformam – a ele integrando-se e inovando-o – o sistema dado”. Por essa segunda perspectiva, o julgador passa de “apenas receptor” para figurar como “colaborador ativo e, quando necessário, crítico”, do ordenamento jurídico²⁸⁶.

Ainda de acordo com o pensador italiano, essas duas imagens ideais dependeriam de três fatores: (i) o primeiro, de ordem *institucional*, consubstancia-se no tipo de ordenamento jurídico adotado em determinado contexto (variando entre sistema *aberto* e *fechado*); (ii) o

²⁸³ BOBBIO, Noberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri/SP: Manole, 2007, p. 33.

²⁸⁴ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 35-36.

²⁸⁵ Essa transformação na forma de regular é compreendida por Foucault como surgimento do *poder disciplinar* (FOUCAULT, Michel. *O Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008). Para Othon de Azevedo Lopes, o aparecimento dessa nova forma de controle social corresponde ao surgimento da *regulação* (LOPES, Othon de Azevedo. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018).

²⁸⁶ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 37-38.

segundo, de ordem *social*, diz com a situação social na qual o jurista desempenha o seu trabalho (variando entre sociedade *estável* e sociedade em *transformação*); e (iii) o terceiro, de ordem *cultural*, relaciona-se à “ideologia do jurista”, à forma pela qual concebe o direito e a “relação direito-sociedade” (variando entre o jurista que vê o direito como *sistema autônomo/autossuficiente* ou como *subsistema de um sistema global/superestrutura social*).

Por fim, aponta que a partir desses três fatores podem ser concebidos os seguintes pares de modelos antitéticos: “vinculada-livre, conservadora-inovadora, formalista-realista”. Desse modo, na visão do tipo-ideal mais conservador – no qual o sistema jurídico seja *fechado*, a sociedade seja *estável* e impere uma ideologia de *autonomia* do direito em relação à sociedade – a jurisprudência deveria ser “vinculada, conservadora e formalista”. De outro lado, para o tipo-ideal mais progressista – inserido num sistema jurídico *aberto*, numa sociedade em *transformação*, e que enxerga o direito como reflexo da sociedade – a jurisprudência deveria ser “livre, inovadora e realista”. E conclui que, “ao menos no universo dos países de estrutura econômico-capitalista e de primazia do regime liberal-democrático”, não há dúvidas quanto à predominância da segunda imagem da função do jurista²⁸⁷.

Nessa perspectiva, ao invés de se ater às operações de (i) determinar o significado das regras, (ii) conciliar aquelas aparentemente incompatíveis, (iii) integrar as lacunas apontadas e (iv) promover uma interpretação sistemática do seu conteúdo, que seria completo, uniforme e coerente, o jurista passa a (i) analisar a situação concreta na qual a regra em tese incidiria, mediante emprego de técnicas hauridas de outros saberes, (ii) confrontando os diversos critérios de valoração em tese aplicáveis ao caso; para (iii) escolher a valoração mais adequada para *formulação* da regra.

É nesse contexto, conformado pelas transformações acima elencadas – decorrentes da reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios; do emprego cada vez mais frente dos chamados conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador; da ressignificação da relação entre “governo e saber”; e do resgate da dignidade dos fatos – que se promove a reabilitação da *argumentação* e do uso da *razão prática*, com a elaboração de uma nova hermenêutica constitucional.

Superada a visão do magistrado como mera “*boca da lei*”²⁸⁸, atrelada à compreensão de um ordenamento jurídico que seria capaz de conter em si a resposta para qualquer questão

²⁸⁷ BOBBIO, Noberto. *Ob. Cit.*, p. 37-41

²⁸⁸ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livro XI, Cap. VI. A expressão é retirada do seguinte excerto: “*Les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.*”.

jurídica submetida ao crivo judicial, ostentando as características da *unidade, coerência e completude*²⁸⁹, abandona-se a natureza *declaratória* da atividade jurisdicional. Forma-se amplo consenso em torno da participação do julgador, que exerce atividade criativa, no processo por meio do qual, ao se *interpretar* o Direito, com vistas à sua *aplicação*²⁹⁰, atribui significado concreto ao texto normativo. Texto este que passa a ser compreendido como ponto de partida, ao invés de linha de chegada do raciocínio jurídico.

Diante da multicitada *abertura cognitiva*, reconhece-se a possibilidade de se alcançar múltiplas decisões para determinada lide. Com isso, impõe-se que a decisão judicial – por ser livre – passe a ser adequadamente motivada. Trata-se do ato cognitivo mais elevado do *iter* procedural conformado pelas garantias processuais constitucionalmente asseguradas ao indivíduo.

A mera remissão a dispositivo de lei deixa de ser suficiente para justificar o decreto proferido²⁹¹. Impõe-se ao magistrado (i) que disserte sobre as *repercussões jurídicas e administrativas* que a sua decisão ensejará²⁹², (ii) que promova o cotejo entre o caso em julgamento e os *precedentes* firmados pelas Cortes Superiores²⁹³, (iii) que densifique os *conceitos jurídicos indeterminados* e as *cláusulas abertas* contidas no texto normativo²⁹⁴, (iv) que pondere os *princípios* eventualmente aplicáveis à situação. Ou seja, impõe-se ao magistrado que apresente *argumentação* adequada, na medida em que o ato de *dizer* (natureza *declaratória*

²⁸⁹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10^a ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

²⁹⁰ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

²⁹¹ Como aponta Luís Roberto Barroso, há, ainda hoje, casos em que o clássico raciocínio silogístico se mostra suficiente para fundamentar adequadamente uma decisão jurídica. Nada obstante, em razão das transformações experimentadas na concepção do Direito e, portanto, na sua *forma* e na sua *função*, tais casos estão ficando cada vez mais escassos. Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. No plano normativo, conferir a dicção do art. 489, § 1º, I, do CPC: “Art. 489 [caput] (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida”.

²⁹² Conforme prescreve expressamente o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei nº 13.655, de 2018. *In verbis: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

²⁹³ O dever é haurido do que dispõem os incisos V e VI do § 1º do art. 489 do CPC. *In verbis: Art. 489 [caput]. (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...) V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.*

²⁹⁴ O dever igualmente se extrai de disposição do § 1º do art. 489 do CPC. O seu inciso III dispõe que: “II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso”.

da jurisdição) o Direito foi substituído pelo ato de *concretizá-lo* (natureza *constitutiva* da jurisdição).

Trata-se de cenário no qual se reconhece a insuficiência da racionalidade formal, bem representada pelo raciocínio silogístico, com vistas ao resgate da *razão prática*. Segundo Atienza, “[a] exigência mais fundamental da racionalidade prática é que, a favor de uma ação, deve-se apresentar algum tipo de razão, seja avaliativa (valorativa) ou finalística”²⁹⁵.

Portanto, o magistrado deve apresentar as razões pelas quais entendeu mais correta determinada decisão, em dado contexto, em um processo racional e discursivo, que objetiva demonstrar a correção formal e a conformidade axiológica da solução proposta. É a forma encontrada para promover o controle da racionalidade da decisão judicial. A partir dessa operação, os destinatários da deliberação têm a possibilidade de aferir o acerto ou desacerto da determinação tomada.

Logo, *argumentar* é imperativo de legitimidade democrática imposto pela abertura decisória conferida ao julgador. Se, no modelo positivista, as decisões do Poder Judiciário ou do administrador público retiravam seu suporte de legitimidade da *autoridade* responsável pela elaboração da *lei* – a qual encontravam-se vinculados –, diante do reconhecimento do seu papel colaborativo na concepção da norma a ser aplicada em dado contexto – ou seja, diante do reconhecimento do seu convencimento *livre* – a argumentação passa a ser a nova fonte de legitimização da atuação judicial. Daí a relevância de zelar pela sua *qualidade e adequação*. Por isso é fundamental a “demonstração *racional* do itinerário lógico percorrido, o esforço de convencimento do auditório”²⁹⁶.

Buscando fornecer balizas para essa avaliação, Neil MacCormick entende que a argumentação será adequada quando atender *(i)* ao requisito da *universalidade*; *(ii)* ao requisito da *coerência* e da *consistência*; e *(iii)* ao requisito *consequencialista*. Pela obrigação de *universalidade*, busca-se evitar a apresentação de razões casuísticas, que não sejam generalizáveis e capazes de replicação aos demais casos com identidade fático-contextual. Pelo dever de *coerência* e *consistência*, zela-se pela *integridade* do sistema jurídico. Trata-se de requisito que juntamente com a exigência de *universalidade* visam resguardar a *isonomia* entre os atingidos pela mesma norma jurídica. Por fim, por imposição do requisito *consequencialista*, exige-se que “a justificação de qualquer decisão numa área não comandada por uma norma

²⁹⁵ ATIENZA, Manuel. As razões do direito: teorias da argumentação jurídica, 2002, p. 200.

²⁹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 331.

expressa que envolva obrigação, ou quando uma norma semelhante for ambígua ou incompleta, prossiga pela verificação das decisões propostas à luz de suas consequências”²⁹⁷.

De acordo com Atienza, a justificação adequada da decisão judicial depende do emprego de um dos (ou de ambos) tipos de razão substantiva: as *razões finalísticas* e/ou as *razões de correção*. Pelas primeiras, a decisão se justifica pelos *fins* que promove. Pela segunda, porque aponta para o acerto ou justeza da decisão tomada, independentemente das consequências que provocar²⁹⁸. Nada obstante a diferenciação, o mesmo autor observa que, “a orientação de acordo com os fins e a orientação segundo um critério de correção são duas faces da mesma moeda, pois os fins a levar em conta são, em última instância, os *fins corretos* de acordo com o ramo do Direito de que se trate”²⁹⁹.

O que se afigura indene de dúvidas é que, diante da abertura cognitiva assegurada ao julgador, bem como da incompletude do texto normativo, compreendido com *um* dos elementos – mas não o único – de produção da *norma do caso concreto*, uma fundamentação adequada não deverá se ater a elementos estritamente jurídicos. Ela deve ser construída argumentativamente pelo intérprete, “com recurso a elementos *externos* ao sistema normativo”³⁰⁰.

Nesse sentido, com base nas lições de Michelle Taruffo e Ada Pelegrini Grinover, Rui Portanova assevera que o dever de fundamentação adequada impõe que se enunciem as escolhas do juiz “com relação: a) à individuação das normas jurídicas; b) à análise dos fatos; c) a sua qualificação jurídica; d) às consequências jurídicas delas decorrentes”, bem como com os “nexos de implicação e coerência entre os referidos enunciados”. Afinal, se o direito é “pelo menos, fato, valor e norma, fundamentação bastante é aquela que atende a essas três dimensões”³⁰¹.

²⁹⁷ MACCOMIRCK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. Trad.: Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 192-193.

²⁹⁸ Trata-se de característica inerente aos *princípios*, sendo esse o traço que lhes distingue das *diretrizes políticas* (estas sim, orientadas à busca de uma finalidade específica). Nesse sentido ver LOPES, Othon de Azevedo. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

²⁹⁹ ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad.: Maria Cristina Guimarães Cupertino. Rio de Janeiro/RJ: Forense Universitária, 2002.

³⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 301.

³⁰¹ PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 8^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 230; 250.

2.4. *Premissas iniciais: a abertura cognitiva do magistrado e a necessidade de adaptações conjunturais na estrutura e no funcionamento da Suprema Corte*

A partir das transformações de ordem *funcional, estrutural* e na forma de *aplicação* do Direito, evidenciou-se o papel central que ocupa a apresentação de uma *argumentação* judicial racionalmente adequada para que se possa aferir a legitimidade da decisão judicial prolatada como produto de uma deliberação cognitivamente livre.

Liberdade essa que atrai – em verdade, impõe – a consideração de elementos *externos* ao sistema jurídico com vistas à tomada da melhor decisão, dentro dos espaço de conformação atribuído ao magistrado pelo marco constitucional atual. O que, por sua vez, demanda que se promova fundamentação igualmente ampliativa, não adstrita à menção de dispositivos normativos.

Trata-se de aspecto que, como se viu, produz profundas transformações na forma pela qual a atividade jurisdicional é desenvolvida. Enfocando-se mais detidamente o cenário nacional, especificamente o exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, pode-se visualizar o apontado movimento de *abertura cognitiva* da Corte à consideração de elementos externos ao sistema normativo a partir de um breve panorama do concomitante movimento de ampliação dos tipos de decisões passíveis de serem tomadas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade das leis, bem como de paulatina flexibilização do rol de óbices até então aplicáveis, inviabilizando a cognição judicial.

Até a chamada “*Corte Moreira Alves*”³⁰², o Tribunal adotou uma série de entendimentos jurisprudenciais defensivos, com vistas à preservação de um modelo simples e *objetivo* de controle concentrado, pretensamente alheio à realidade fática sobre a qual deveriam incidir as decisões, limitadas, em regra, a mera declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do diploma legal impugnado.

Nesse sentido, dentre os entendimentos construídos para blindar a Corte da análise de quaisquer outros elementos além do *texto* da lei, citam-se, exemplificativamente: (i) a impossibilidade de promover dilação probatória no âmbito das ações de controle concentrado³⁰³; (ii) a incognoscibilidade, nesta via, de questionamentos direcionados a atos

³⁰² Rodrigo de Oliveira Kaufmann atribui à “*Corte Moreira Alves*” a “*construção de uma jurisprudência ponderada, sensata e discreta*”, que foi “*suplantada pelos ventos do final dos anos 90 e início dos anos 2000 que exigiam um tribunal mais protagonista e ativista, que assumisse uma pretensa função realizadora no campo dos direitos*” (KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. *A grande dicotomia: o STF entre as visões de Moreira Alves e Sepúlveda Pertence*. In: Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-24/grande-dicotomia-stf-entre-moreira-alves-sepulveda-pertence/>).

³⁰³ Nesse sentido, cita-se, a título ilustrativo, a compreensão firmada na ADPF nº 922-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19/06/2023, p. 23/06/2023; na ADI nº 1.527, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno,

normativos “de efeitos concretos”³⁰⁴⁻³⁰⁵; (iii) a inadmissibilidade da intervenção, ainda que na condição de *amicus curiae*, de pessoa física³⁰⁶; (iv) a inviabilidade de escrutinar a constitucionalidade de leis revogadas ou cujos efeitos já tenham sido exauridos³⁰⁷; (iv) a impossibilidade de disciplinar, via ação direta, os efeitos já produzidos ou remanescentes do ato cuja vigência já tenha sido encerrada³⁰⁸; (v) a vedação à análise da realidade fática sobre a qual incide a norma, com vistas à tutela de direitos subjetivos³⁰⁹; (vi) a inviabilidade da utilização de dispositivos da própria Lei Fundamental como paradigma de controle idôneo quando verificada a sua natureza concreta (*não abstrata*) – *como ocorre nos casos em que*

j. 05/11/1997, p. 18/05/2001; e na ADPF nº 850-MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 11/11/2021, p. 22/03/2022.

³⁰⁴ Mesmo que se consubstancie Lei em sentido formal, como se pode verificar da ADI nº 643/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 19/12/1991, p. 03/04/1992. Naquela oportunidade, assentou-se que o “[o]bjeto do controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, “em tese,” quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe à jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.”

³⁰⁵ Ainda quanto ao ponto, pensa-se que há necessidade de distinguir o ato normativo de efeitos concretos e o ato normativo não dotado de suficiente generalidade e abstração (apesar da inegável aproximação). É que, a partir do novo paradigma mais adiante abordado, não é pela produção de efeitos concretos que se deve rechaçar a possibilidade de sindicar determinado ato pela via de controle *direto*. A impossibilidade deve advir da ausência de generalidade, compreendida adequadamente como a falta de qualquer repercussão para além do universo subjetivo singularmente identificado pelo diploma legal, valendo ressaltar que de acordo com a jurisprudência da Corte “a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização” (ADI nº 2.137-MC/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 23/03/2000, p. 12/05/2000). Nesse mesmo sentido se posicionam MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1410; e CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 625-626.

³⁰⁶ ADI nº 3.510/DF, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, j. 03/05/2006, p. 11/05/2006; ADI nº 3.695/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, j. 09/04/2014, p. 14/04/2014; ADI nº 7.375-MC/TO, Rel. Min. André Mendonça, decisão monocrática, j. 20/07/2023, p. 21/07/2023; ADI nº 3.396-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06/08/2020, p. 14/10/2020.

³⁰⁷ ADI nº 2.542-AgR/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16/10/2017, p. 27/10/2017; ADI nº 4.365/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 05/03/2015, p. 08/05/2015; ADI nº 4.663-MC-Ref/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/10/2014, p. 16/12/2014.

³⁰⁸ A hipótese é distinta da situação anterior, havendo inclusive alteração da jurisprudência do Tribunal em relação ao tema. Como pontua o Min. Gilmar Mendes em âmbito doutrinário, sob a égide da Carta Política de 1967 e da EC nº 1/69, em compreensão que perdurou durante os primeiros anos posteriores à promulgação da CF/88, “entendia-se que se a revogação [do ato impugnado] ocorresse após a propositura da ação era possível que o Tribunal procedesse à aferição da constitucionalidade da lei questionada, desde que a norma tivesse produzido algum efeito no passado”. Tal orientação sofreu alteração com o julgamento de Questão de Ordem suscitada na ADI nº 709/PR, Rel. Paulo Brossard, Tribunal pleno, j. 07/10/1992, p. 24/06/1994, “quando o STF passou a admitir que a revogação superveniente da norma impugnada, independentemente da existência ou não de efeitos residuais e concretos, prejudica o andamento da ação direta” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1412; grifos acrescidos).

³⁰⁹ ADI nº 4.389-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 28/09/2018, p. 05/11/2018; ADI nº 4.620-AgR/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20/06/2012, p. 1º/08/2012; ADI nº 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 03/11/2004, p. 29/04/2005.

alegada ofensa ao § 1º do art. 169 da CF/88³¹⁰; (vii) a exigência de que o ato normativo impugnado seja *contemporâneo* ao paradigma de controle, vedado o controle abstrato de constitucionalidade do direito pré-existente³¹¹; (ix) o reconhecimento da *alteração substancial* do ato impugnado como hipótese de perda superveniente do objeto da ação de controle abstrato³¹².

Ocorre que, com a aposentadoria do Ministro Moreira Alves, em 2003, observou-se o início do apontado movimento de paulatina flexibilização de vários dos óbices acima apontados e da simultânea ampliação do leque de decisões possíveis no âmbito do controle abstrato, com o emprego de técnicas tais como as *sentenças manipulativas*, com o estabelecimento de *condicionantes*³¹³, o reconhecimento de um *estado de coisas inconstitucional*³¹⁴, a determinação para assunção, pelas instituições competentes, de um *compromisso significativo (meaningful engagement)*³¹⁵, a possibilidade de *homologação de acordo* em controle abstrato³¹⁶; o reconhecimento da natureza *estrutural* de um processo dito objetivo³¹⁷.

Na compreensão da doutrina, verificou-se uma espécie de “*virada na compreensão do significado dos fatos no controle de constitucionalidade*”, sendo preciso fazer a migração “[d]a abstração do controle, e da negação dos fatos, à concretização da interpretação constitucional, consideradas as provas”³¹⁸.

Como decorrência de tal modificação, advém a necessidade de assegurar que as Cortes Constitucionais disponham de instrumental adequado à promoção da referida análise — quanto aos fatos e prognoses legislativas, assim como às consequências e ao contexto no qual se insere

³¹⁰ Não se desconhece que a partir da ADI nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008, p. 22/08/2008, o Tribunal passou a reconhecer a possibilidade de impugnação, via ação direta, das *leis orçamentárias*. Ocorre que a Corte recentemente reassentou a sua jurisprudência no sentido de afastar a utilização da norma inserta no § 1º do art. 169 da CF/88 como paradigma para realização de tal controle, na linha do que aqui se pontua. Na ADI nº 7.391-AgR/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/05/2024, p. 14/05/2024, assentou-se que “[a] alegação de ofensa ao art. 169 da Constituição da República pela ausência de dotação orçamentária ou autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do Distrito Federal, depende do cotejo da norma impugnada com normas infraconstitucionais e do reexame de fatos e provas”.

³¹¹ Recordando-se que a discussão quanto à *recepção* ou não de determinada norma editada sob a égide de regime constitucional anterior situa-se no plano da *vigência* e não da *validade* do referido ato (CUNHA Jr, Dirley da. *O controle de constitucionalidade no Brasil e no direito comparado*. 11ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 240). Nesse sentido: ADI nº 7/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 07/02/1992, p. 04/09/1992.

³¹² ADI nº 4.571-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 20/09/2018, p. 05/10/2018; ADI nº 5.781/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023, p. 05/10/2023; ADPF nº 425/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 10/10/2018, p. 29/10/2018.

³¹³ Pet. nº 3.388/RR, Rel. Min. Carlos Britto, j. 19/03/2009, p. 01/07/2010.

³¹⁴ ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016.

³¹⁵ ADPF 760/DF, Red. p/ acórdão Min. André Mendonça, j. 14/03/2024, p. 26/06/2024.

³¹⁶ ADO nº 25-QO/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/05/2020, p. 12/11/2020.

³¹⁷ ADPF nº 709/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 29/09/2025, p. 14/10/2025.

³¹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Os fatos no Supremo Tribunal Federal*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 32.

a decisão — daí surgindo a possibilidade de determinar, também no âmbito da jurisdição constitucional *abstrata*, (i) a realização de *perícias*, (ii) a promoção de *audiências públicas*, (iii) a *oitiva de especialistas*, (iv) além da possibilidade de admissão dos “*amigos da corte*” — que devem ostentar notória especialização técnica e representatividade adequada.

Trata-se de aspecto já percebido pelo Ministro Gilmar Mendes à época em que atuava na Casa Civil da Presidência da República. Sendo um dos artífices da redação do projeto legislativo que culminou na edição das chamadas *Leis do controle abstrato* — a Lei nº 9.868/99 e a Lei nº 9.882/99 — teve o cuidado de ali incluir³¹⁹, dentre as faculdades conferidas ao Ministro relator, “[e]m caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos”, a possibilidade de “requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria”³²⁰. Estipulou-se, ainda, a possibilidade de, “considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes”, colher a “manifestação de outros órgãos ou entidades”, os quais passaram a ser admitidos no feito na condição de *amicus curiae*³²¹.

Diante do redimensionamento do escopo — *incluída a facticidade ao lado das dimensões ético-morais/valorativas* — e do consequente emprego de novas ferramentas processuais — *tais como as acima elencadas* — no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, surge então a necessidade de readequar o procedimento originalmente desenhado para conformar a prestação jurisdicional nessa seara. O incremento dos aspectos e dos consequentes mecanismos de análise ensejam maior complexidade procedural, superando o *iter* marcadamente simplificado que caracterizou o controle *abstrato* em momento anterior.

É preciso, assim, assegurar mecanismos para prestação de uma tutela constitucional efetiva, atenta ao contexto fático sobre a qual recairá, a partir do “desenvolvimento de técnicas que possibilitem decisões racionalmente fundadas por parte do órgão judicial de controle”³²².

Nessa toada, diante do vácuo de normatização positiva (em diploma legal) capaz de disciplinar um novo arranjo procedural contemporaneamente adequado, verificou-se o florescimento de mecanismos concebidos a partir da própria atuação prática do Tribunal. Além

³¹⁹ A finalidade dos dispositivos mencionados — *de possibilitar que a Corte tivesse aparato processual adequado à investigação dos fatos constitucionais* — é abordada pelo Ministro Gilmar em âmbito doutrinário. Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial*. In: Revista Jurídica Virtual Brasília, vol. 1, n. 8, janeiro 2000.

³²⁰ Cf. art. 9º, § 1º, e art. 20, § 1º, da Lei nº 9.868/99.

³²¹ Cf. art. 7º, § 2º da Lei nº 9.868/99.

³²² MENDES, Gilmar. *Ob. cit.*, p. 10-11.

disso, como já apontado, a Corte iniciou movimento de paulatina revisão de algumas de suas compreensões históricas. Apercebeu-se, outrossim, da amplitude do leque de possibilidades que podem advir do novo modelo.

O que se verifica a partir de uma análise do papel e das atribuições confiadas à Presidência da Suprema Corte é que, como decorrência desse substancial incremento de complexidade da sua atuação jurisdicional, a partir da autoproclamada *abertura cognitiva*, a Presidência do Tribunal também se reinventou.

A hipótese a ser explorada a seguir é que esse movimento de adaptação resultou na assunção de um papel de *gerenciamento conjuntural da ordem dos trabalhos e da estrutura da Corte* em ordem a viabilizar aos seus integrantes as ferramentas cognitivas necessárias ao adequado cumprimento da missão constitucionalmente atualizada confiada ao Tribunal: atuar como *instituição de ligação* entre o sistema jurídico e os subsistemas sociais regulados pelo sistema jurídico, de modo a atingir a *integração social* adequada, sem invasões³²³, mas viabilizando o acesso aos saberes inerentes a outros domínios, a partir da sua “tradução”, com a preservação do código próprio ao sistema jurídico, nos termos preconizados por Teubner³²⁴.

Com vistas à consecução desse desiderato, a Presidência passa a empreender uma série de modificações na dinâmica dos trabalhos da Corte, tanto no que concerne à *gestão dos julgamentos*, quanto no que tange ao já mencionado *leque de alternativas decisórias*, bem como no âmbito da *estrutura organizacional* do Tribunal. Trata-se de modificações dinâmicas, muitas vezes empreendidas sem qualquer ato formal regulamentar, de modo unilateral pelo Presidente, a partir da constatação de uma necessidade conjuntural que demanda atuação premente. São medidas que não se enquadrariam, *a priori*, em quaisquer das funções tipicamente reconhecidas à figura do Presidente.

Cita-se, como exemplos: **(a)** a institucionalização do Plenário Virtual, sendo os contornos de sua recente expansão e as regras mais específicas de seu funcionamento promovidas por Resoluções editadas pela Presidência³²⁵; **(b)** a elaboração e divulgação, com

³²³ Termo que corresponderia a noção de *colonização* empregada Habermas ou ao conceito de *desdiferenciação* utilizado por Luhmann, de acordo com Othon de Azevedo Lopes. *Ob. Cit.*, p. 312.

³²⁴ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

³²⁵ Cita-se como exemplo a Resolução nº 642, de 14 de junho de 2019, editada com vistas à regulamentação da Emenda Regimental nº 52, de 14 de junho de 2019, que ampliou os casos sujeitos à julgamento no ambiente do plenário virtual. Antes restrito à apreciação de agravos internos, agravos regimentais e embargos de declaração, a partir da referida emenda, foi incluída a possibilidade de julgamento em modalidade virtual (i) de medidas cautelares em ações de controle concentrado; (ii) de *referendum* de medidas cautelares e de tutelas provisórias; (iii) de recursos extraordinários e agravos, inclusive com repercussão geral reconhecida, cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF; e (iv) de demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF. Nada obstante a relevância da alteração regimental ora

antecedência às vezes semestral, da pauta de julgamentos do plenário presencial da Corte³²⁶; **(c)** a iniciativa de fracionamento do julgamento, com a realização de sessões voltadas exclusivamente à realização de sustentações orais³²⁷; **(d)** a iniciativa de uniformização das ementas dos acórdãos da Corte, com vistas à otimização dos trabalhos e melhor sistematização da jurisprudência³²⁸; **(e)** a disponibilização, para os magistrados da Corte e suas assessorais, de instrumentos de inteligência artificial para auxílio na elaboração de decisões judiciais³²⁹; **(f)** a adoção do formato de deliberação *per curiam*³³⁰⁻³³¹, em substituição à tradicional modalidade

especificada, tem-se que a principal modificação na dinâmica de julgamento da Corte em ambiente virtual ocorreu no plano normativo da Resolução editada pela Presidência com vistas à regulamentação do ato regimental: a previsão da ferramenta do *destaque*. Concebida, originariamente, exclusivamente no âmbito da Res. nº 642, de 14 de junho de 2019, o *destaque* inaugurou mecanismo inédito para o gerenciamento do julgamento, na modalidade virtual, pelos integrantes da Corte. Isso porque, passou a investi-los da possibilidade de, a qualquer momento durante o transcurso da deliberação no formato assincrônico, promover o seu reinício, necessariamente em ambiente presencial, com a possibilidade de renovação das sustentações orais e o cancelamento dos votos eventualmente já proferidos (*valendo registrar que após o julgamento de Questão de Ordem na ADI 5.399, a Corte entendeu pela preservação exclusivamente dos votos proferidos pelos Ministros que venham a se aposentar ou, por qualquer outro motivo, deixem de integrar a Corte*).

³²⁶ Valendo realçar que não há previsão no Regimento Interno que atribuía à Presidência a competência específica de promover a elaboração e divulgação antecipada dos casos que serão submetidos a julgamento pelo colegiado. De acordo com o art. 125 do RISTF, após a verificação do número de Ministros, da discussão e aprovação da ata relacionada à sessão anterior, e de eventuais indicações e propostas, deverão ser chamados para julgamento os “processos em mesa” (inciso IV do art. 125 o RISTF). A ordem dos trabalhos é complementada pelo art. 128, que em seu § 1º estipula que “[o/s processos serão chamados pela ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores”, devendo ser chamados primeiro os de numeração mais baixa (*caput* do art. 128), dando-se prioridade às classes elencadas no art. 145 do RISTF. Veja-se, portanto, que de acordo com as disposições expressas do Regimento Interno da Corte, a rigor, não haveria espaço ou necessidade de elaboração de uma pauta antecipada de processos a serem apreciados em determinada sessão. Bastaria examinar o rol de processos apresentados em mesa, identificar aqueles de relatoria do Ministro de maior antiguidade e, dentre eles, iniciar pelos das classes prioritárias, que tivessem numeração mais baixa (porque distribuídos a mais tempo).

³²⁷ Novidade introduzida na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, que expressamente faz alusão ao modelo de julgamento empregado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a *SCOTUS*, que agenda sessões exclusivamente para a colheita das sustentações orais (conhecidas como *argument days*).

³²⁸ Posteriormente estendida aos demais tribunais de justiça do país através da Resolução nº 154, de 13 de agosto de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

³²⁹ Sendo o mais recente desses instrumentos a MARIA (*Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial*), sistema que usa a inteligência artificial generativa para auxiliar na produção de diversos tipos de textos, com possibilidades de aplicação no *resumo de votos*, na *elaboração de relatórios em processos recursais* e na *análise inicial de processos de reclamação constitucional*. Para maiores informações sobre a iniciativa: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-lanca-maria-ferramenta-de-inteligencia-artificial-que-dara-mais-agilidade-aos-servicos-do-tribunal/> (acesso em 30/09/2025).

³³⁰ Trata-se de modelo tradicionalmente empregado em países que adotam formato de deliberação dos magistrados integrantes de colegiados em *sessões reservadas*. Inacessíveis ao público externo. Nessa sistemática, são divulgadas apenas as razões que conduziram a opinião majoritária (ou unânime) da Corte, sendo escolhido um dos seus membros para redigir a *opinião* representativa da posição de todo o colegiado em relação ao caso. Não são veiculadas as razões empregadas por cada um dos magistrados, de modo particular. Como exemplos tradicionais de Cortes que adotam o sistema *per curiam* apontam-se os tribunais da França e da Itália.

³³¹ De acordo com a ata de julgamento veiculada pela Suprema Corte, o modelo *per curiam* teria sido empregado no julgamento de mérito da ADPF nº 635, relatada pelo Ministro Edson Fachin, finalizado no dia 30/04/2025. Nada obstante, não se pode deixar de pontuar que, tendo sido publicizados, no *inteiro teor do Acórdão*, as razões de votos individualmente manifestadas por alguns dos Ministros que integram o colegiado, o formato parece mais ter se assemelhado àquele empregado pela Suprema Corte Americana, pelo qual, além das razões que conduziram a opinião majoritária, são publicizadas as eventuais divergências.

*seriatim*³³²; **(g)** a criação de painéis com vistas ao monitoramento, em tempo real, do acervo processual do Tribunal³³³; **(h)** a criação de um Núcleo de Soluções Consensuais, o NUSOL, junto à estrutura da Presidência, para fomentar a adoção de métodos alternativos de resolução dos litígios submetidos à Corte³³⁴; **(i)** a criação de um Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, o NUPEC, também vinculado à Presidência, para fornecer assessoria especializada a qualquer dos Ministros responsáveis pela relatoria de feito classificado nessa nova categoria de demanda judicial, cuja identidade específica fora reconhecida pela Corte³³⁵, *etc.*

Nesse cenário, o Presidente deixa de ser compreendido como mero “coordenador”³³⁶ dos trabalhos da Corte. A suposição proposta é que essas atuações possam representar a manifestação do desempenho de uma *função regulatória* pela instância de cúpula da mais alta corte nacional.

³³² Nesse modelo, são divulgados os votos de cada um dos integrantes da Corte, os quais se manifestam de forma individualizada, haurindo-se a vontade majoritária do colegiado de julgamento a partir do cômputo das manifestações particularmente veiculadas. Trata-se de formato expressamente previsto no Código de Processo Civil (art. 941) e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (art. 135).

³³³ Atualmente disponibilizadas no sistema batizado de *Corte Aberta*, disponível ao público em geral por meio de endereço eletrônico disponibilizado na página da Corte na Internet: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/> (acesso em 30/09/2025).

³³⁴ Originalmente batizado como *Centro de Mediação e Conciliação* (CMC), pela Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, teve suas competências ampliadas e a atual nomenclatura e configuração esquadinhadas pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023.

³³⁵ Originalmente previsto pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023, atualmente possui previsão expressa no Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, aprovado pela Resolução nº 819, de 05 de fevereiro de 2024 (art. 17, parágrafo único, inciso I).

³³⁶ O termo foi utilizado pelo Ministro Marco Aurélio, em discussão travada com o Ministro Dias Toffoli, então Presidente da Corte, que houvera suspendido a eficácia de uma decisão cautelar proferida pelo Ministro Marco Aurélio na ADC nº 54, por meio da qual, na prática, impedia o cumprimento antecipado da condenação penal após julgamento em segunda instância. A decisão do Ministro Dias Toffoli foi tomada na SL nº 1.188/DF. O excerto do qual retirado o termo foi o seguinte: “*É inconcebível visão totalitária e autoritária no Supremo. Os integrantes ombreiam, apenas têm acima o colegiado. O presidente é coordenador e não superior hierárquico dos pares. Coordena, simplesmente coordena, os trabalhos do colegiado. Fora isso é desconhecer a ordem jurídica, a Constituição Federal, as leis e o regimento interno, enfraquecendo a instituição, afastando a legitimidade das decisões que profira. Tempos estranhos em que verificada até mesmo a autofagia. Aonde vamos parar*”.

(disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/10/17/marco-aurelio-presidente-do-stf-e-coordenador-e-nao-superior-hierarquico.htm>. Acessado em: 20/10/2025).

CAPÍTULO III: A ENTRONIZAÇÃO DO PARADIGMA DO ESTADO REGULADOR NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO E AS CONCOMITANTES TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO DA SUPREMA CORTE

Uma vez analisadas as transformações provocadas pelo *Estado Regulador* na compreensão e na manifestação do Direito e do fenômeno jurídico – pelo exame das alterações *funcionais, estruturais* e na *forma de aplicação* do direito decorrentes do advento do novo paradigma estatal – viabilizam-se as condições necessárias ao afunilamento da investigação, passando-se a enfocar de modo mais detido o processo de mudanças estruturais – alicerçadas em alterações normativas e culturais – que pavimentaram as condições necessárias à entronização da *regulação* na administração do Poder Judiciário e, de modo mais específico, na gestão da Suprema Corte nacional. Processo esse que tem na edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o seu marco catalisador.

Para realização desse desiderato, inicialmente será promovida breve contextualização histórica acerca do papel e da estrutura da Presidência do STF. Para tanto, serão analisadas (i) as atribuições que lhe foram conferidas ao longo das alterações regimentais vivenciadas até a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, bem como (ii) a estrutura de que dispunha o órgão de cúpula até o advento do marco constitucional indicado.

O intuito dessa primeira abordagem da Presidência é viabilizar a construção de um modelo-padrão capaz de retratar as atribuições e a estrutura assumida pelo órgão a partir de uma visão tradicional. Em seguida, serão abordadas as transformações verificadas a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Para tanto, serão analisadas as principais inovações identificadas nas gestões da Presidência da Corte no período compreendido entre 03/06/2004 e 28/09/2025. O interregno corresponde às doze presidências mais recentes do Tribunal, com exceção da gestão atual.

3.1. A Presidência do Supremo Tribunal Federal: breve contextualização histórica e considerações iniciais

Instalado em 28 de fevereiro de 1891, para suceder o Supremo Tribunal de Justiça³³⁷, o Supremo Tribunal Federal era inicialmente composto por quinze juízes³³⁸. O cargo era vitalício³³⁹. Não havia divisão em turmas ou órgãos fracionados. Sua estrutura orgânica era

³³⁷ Diante das substanciais transformações promovidas no modelo estatal pela passagem do *império à república*, por razões metodológicas optou-se por limitar a contextualização histórica à instalação do *Supremo Tribunal Federal*, deixando-se de abordar as atribuições e a estrutura da Presidência do *Supremo Tribunal de Justiça*.

³³⁸ Art. 56 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

³³⁹ Art. 57 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

limitada à *Presidência*, à *Vice-Presidência* e à *Secretaria do Tribunal*. O arranjo organizacional estava previsto no primeiro Regimento Interno da Corte, aprovado em 08 de agosto de 1891.

De acordo com as disposições regimentais, o Presidente e o Vice-Presidente deveriam ser eleitos entre os próprios pares, em escrutínio secreto, para mandato de três anos (art. 5º), facultada a reeleição (art. 5º, § 3º). Já naquela época foram atribuídas à Presidência o desempenho de várias funções que se mantêm concentradas no órgão até os dias atuais. Exemplificativamente, menciona-se a competência para (i) figurar na linha sucessória da Presidência da República, substituindo o Presidente nos casos previstos na Constituição em vigor (art. 16, § 1º); (ii) Presidir o Senado Federal, quando este tiver de deliberar como tribunal de justiça (art. 16, § 2º); (iii) dirigir os trabalhos do Tribunal e presidir suas sessões (art. 16, § 4º); (iv) expedir portarias para a execução das resoluções e sentenças do Tribunal, exceto no que estiver a cargo do juiz relator (art. 16, § 8º); (v) impor penas disciplinares aos empregados da secretaria do Tribunal e do juízo que faltarem ao cumprimento de seus deveres (art. 16, § 14º); (vi) convocar sessões extraordinárias (art. 16, § 20º). De outro lado, como regra, o Presidente não tomava parte nas votações, competindo-lhe apenas proferir voto de desempate nos processos cíveis (art. 46, *caput*). Como se pode verificar do rol acima elencado, bem como das demais competências que lhes foram confiadas pelo art. 16 do Regimento, o cargo ostentava maior proximidade com a figura de um “*coordenador de trabalhos*”, em relação ao âmbito interno, e de “*representante institucional*”, em relação aos demais poderes e à sociedade em geral.

Apesar das sucessivas modificações da ordem constitucional vigente, pela edição das Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, o referido desenho organizacional não sofreu substanciais alterações pelos regimentos internos subsequentes. Nesse sentido, o segundo Regimento Interno da Corte, aprovado em 24 de maio de 1909, manteve a estrutura organizacional do Tribunal (apenas com a enxuta tríade composta pela *Presidência*, *Vice-Presidência* e *Secretaria do Tribunal*, havendo subdivisões em seções apenas no âmbito da *Secretaria*³⁴⁰). Durante o período de sua vigência, de aspecto substancial, há que se registrar apenas (i) a alteração do número de ministros, reduzindo-se o colegiado de quinze para onze integrantes e (ii) a autorização legal para o fracionamento da Corte em turmas, o que se deu pelo Decreto nº 19.656, de 1931, editado pelo Governo Provisório, instituído após a Revolução de 30. Nada obstante, a efetiva criação da Primeira e a Segunda Turmas do Tribunal apenas se concretizou com a edição de Emenda Regimental aprovada em 24 de novembro de 1937 (já com

³⁴⁰ Nos termos do art. 241 do Regimento de 1909, a Secretaria do Tribunal era composta por três seções: [a] seção administrativa; [b] seção judiciária criminal; e [c] seção judiciária cível.

fundamento no Decreto-Lei nº 6º, de novembro de 1937)³⁴¹. Não se verificaram alterações significativas no rol de competências atribuídas ao Presidente da Corte³⁴². Registra-se apenas a instituição da exigência para que passasse a “apresentar, ao Tribunal, na ultima sessão de Janeiro, um relatorio circunstaciado dos trabalhos effectuados no anno decorrido, bem como os mapas dos julgados do Tribunal, que deverão ser enviados à Directoria Geral de Estatistica” (§ 11º do art. 17)³⁴³.

O terceiro Regimento Interno do Tribunal, aprovado em 25 de janeiro de 1940, igualmente não promoveu alterações substanciais na estrutura da Corte, ou no feixe de atribuições reservadas à Presidência (art. 26). Pontua-se apenas a supressão da previsão de substituição extraordinária do Presidente da República, bem como da assunção da Presidência do Senado Federal quando este houvesse de deliberar como Tribunal de Justiça. Nada obstante, tais supressões decorreriam diretamente do momento constitucional contemporâneo à edição do ato (durante o período do Estado Novo).

A par de tais alterações, consigna-se apenas que, em sua redação original, o novo Regimento afastou a possibilidade de reeleição do Presidente e Vice-Presidente para o triênio imediatamente seguinte (art. 7º, *caput*)³⁴⁴. Nada obstante, foi aprovada Emenda Regimental em 8 de abril de 1954, para que fosse “reestabelecida a tradição” que permitia a reeleição, promovendo-se, no mesmo ato, a redução do mandato para dois anos. Contudo, a possibilidade de reeleição estava expressamente limita a uma única vez³⁴⁵. Em seguida, foi editada nova Emenda Regimental, aprovada em 20 de agosto de 1962, para afastar mais uma vez a possibilidade de reeleição, tal como originalmente instituído pelo Regimento de 1940, restando

³⁴¹ As informações foram extraídas de obra sobre a história da Corte elaborada pelo Ministro Celso de Mello (MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*). 5ª ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023, p. 49). A mesma fonte registra ainda que as alterações promovidas pelo Decreto nº 19.656, de 1931, editado pelo Governo Provisório, foram posteriormente constitucionalizadas pelo art. 73 da Carta de 1934. Interessante registrar que o referido Texto Constitucional previa a possibilidade de o número de ministros ser ampliados para dezesseis, sendo “irreduzível” em qualquer caso (§ 1º do art. 73). Pontua-se, outrossim, o contraste com a Constituição Federal de 1988, que apesar da sua reconhecida amplitude, não adentrou na disciplina da divisão intestina do Tribunal (deixando de prever, por exemplo, a possibilidade – ou impossibilidade – de fracionamento do colegiado em Turmas ou órgãos menores).

³⁴² O rol previsto nos §§ 1º a 21 do art. 17 do Regimento Interno de 1909 é praticamente idêntico àquele contido nos §§ 1º a 21 do art. 16 do Regimento Interno de 1891.

³⁴³ A rigor, a exigência de apresentação do relatório de atividades do ano antecedente foi estabelecida por Emenda aprovada nos anos finais de vigência do Regimento Interno de 1891 (durante sessão administrativa realizada em 1º de junho de 1904 foi aprovada a inclusão de mais um parágrafo no art. 16 com a seguinte redação “§ Apresentar ao tribunal na ultima sessão de Janeiro, um relatório dos trabalhos effectuados no anno decorrido”).

³⁴⁴ “Art. 7º O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, para servirem por tres (sic) anos, contados da posse do cargo e não poderão ser reeleitos para o triênio imediato”.

³⁴⁵ O art. 7º reformado passou a contar com a seguinte redação: “Art. 7º. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, para servirem por dois anos, contados da posse do cargo, permitida uma reeleição”.

preservada a redução do mandato presidencial para dois anos³⁴⁶. A mesma Emenda Regimental deslocou o período de recesso do Tribunal para os meses de janeiro e fevereiro, passando a Corte a funcionar de maneira ininterrupta pelos dez meses subsequentes (de março a dezembro)³⁴⁷.

Ainda sobre o período de vigência do terceiro Regimento, vale registrar que, em razão da edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, o Tribunal teve sua composição ampliada para dezesseis ministros. Contudo, com a edição do Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, a Corte retomou à sua composição tradicional durante o período republicano, de onze ministros³⁴⁸. Em razão da expansão temporária, durante o referido período funcionou na Corte uma excepcional *Terceira Turma*, extinta concomitantemente ao movimento de redimensionamento do Tribunal³⁴⁹.

O quarto Regimento Interno, aprovado em 18 de junho de 1970, manteve a duração do mandato do Presidente em dois anos, bem como a vedação à reeleição para o biênio subsequente, tal como estabelecido pela sistemática aprovada por emenda ao regimento anterior, em 1962. No que concerne ao feixe de atribuições (art. 14), registra-se a menção expressa, pela primeira vez, à competência para (i) “submeter questões de ordem ao Tribunal” (inciso VII do art. 14); (ii) “relatar a arguição de suspeição a Ministro” (inciso XVI do art. 14); e (iii) “nos períodos de recesso, determinar medida cautelar que não seja de sua competência ordinária, submetendo-a, se for o caso, ao exame do Tribunal” (inciso VIII). Em relação a essa última atribuição, previu-se ainda a possibilidade de o Presidente promover a sua delegação a outro ministro da Corte (parágrafo único do art. 14). Ainda sobre o ponto, anota-se que o período de recesso fora novamente alterado, tendo em vista que o ano judiciário no Tribunal passou a ser dividido em dois períodos, passando as férias a recair nos meses de janeiro e julho (art. 74).

³⁴⁶ A nova redação conferida ao art. 7º foi a seguinte: “Art. 7º. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, para servirem por dois anos, contados da posse do cargo e não poderão ser reeleitos para o biênio imediato”.

³⁴⁷ Até então, o recesso se dava entre o período de 1º de fevereiro a 31 de março. De acordo com a justificativa publicada no Diário da Justiça de 10 de setembro de 1962, “Pelo novo critério, caindo as férias nos meses de janeiro e fevereiro, desdobra-se seguidamente a atividade do Tribunal, durante os dez meses restantes, perfazendo um ciclo integral, sem a transposição que atualmente ocorre”. A “transposição” citada relacionava-se ao mês de janeiro, o qual, por ficção, era computado no ano civil anterior. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/art_7_10setembro1962.pdf. Acessado em 29/10/2025.

³⁴⁸ O período foi marcado pelas aposentadorias compulsórias dos Ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva, seguidas pelas aposentadorias compulsórias dos Ministros Antônio Carlos Lafayette de Andrade e Antônio Gonçalves de Oliveira, por terem se manifestado contra a cassação dos três primeiros. Sobre o episódio ver FERREIRA, Siddharta Legale; FERNANDES, Eric Baracho Dore. *O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes*. In: *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, jan./jun. 2013, p. 23-45).

³⁴⁹ MELLO FILHO, José Celso de. *Ob. Cit.*, p. 51.

Até então, os regimentos anteriores (*i*) não previam expressamente a possibilidade de serem formuladas questões de ordem pelo Presidente; (*ii*) estabeleciam que a exceção de suspeição apresentada em face de um de seus ministros deveria ser distribuída livremente entre um dos seus demais integrantes (excluído, obviamente, o arguido)³⁵⁰; e (*iii*) atribuíam ao Ministro Relator o exame das questões urgentes, nos casos em que fosse necessária a “conservação de direitos”, bem como a realização dos atos que ficassem prejudicados caso não fossem praticados durante o recesso³⁵¹.

Verifica-se, portanto, um movimento de centralização de poderes antes distribuídos pelos demais ministros na figura do Ministro Presidente. Nessa mesma direção aponta ainda a previsão contida no art. 275 do novo Regimento, atribuindo ao Presidente a relatoria do incidente de “*Suspensão de Segurança*”, facultando-lhe a possibilidade de “suspender em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”, para “evitar grave lesão à ordem, à saúde, [ou] à segurança pública”³⁵².

Em relação ao aspecto organizacional, o Regimento Interno de 1970 trouxe como novas estruturas o estabelecimento de quatro *Comissões Permanentes*, bem como a possibilidade de criação de *Comissões Temporárias*. Estas poderiam ser criadas por determinação do plenário (art. 8º, V) ou do Presidente (art. 14, XII), cabendo a este a designação dos membros tanto das comissões de natureza temporária quanto daquelas permanentes. No que concerne à estrutura organizacional do Poder Judiciário nacional, registra-se que, durante a vigência do quarto Regimento Interno, sobreveio a edição da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, editada pelo Presidente da República em exercício, no uso dos poderes que lhe foram conferidos pelo Ato Institucional nº 5, de 1968. Dentre as principais alterações empreendidas, destaca-se a previsão de criação do *Conselho da Magistratura Nacional*, a ser composto por sete ministros do Supremo Tribunal Federal, com atribuição para “conhecer de reclamações contra membros de

³⁵⁰ Até então, a exceção de suspeição seguia o procedimento previsto pelos artigos 227 a 236 do Regimento Interno aprovado em 25 de janeiro de 1940.

³⁵¹ Conforme dispunha o art. 257, “a”, do Regimento Interno aprovado em 25 de janeiro de 1940.

³⁵² Quanto ao ponto, vale mencionar que com a previsão do *pedido de avoação*, a partir da inclusão da alínea “o” ao inciso I do art. 119 da Constituição de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, em razão da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, foram editadas as Emendas nº 5 e 6, ambas de 1978, ao Regimento Interno da Corte. Tais emendas disciplinavam o processamento do mecanismo de avoação de processos ao STF recém-criado, e previam que o incidente deveria ser objeto de livre distribuição entre os ministros. Portanto, diante do rito estabelecido e da considerável proximidade entre o novo instituto e o pedido de *suspensão de segurança*, pode-se dizer que a sua criação ensejou certa flexibilização da concentração de poderes então estabelecida na figura do Presidente, ao menos em relação às atribuições para exercício do poder geral de cautela.

Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância”³⁵³.

Por fim, sobreveio a edição do atual Regimento Interno, aprovado em 15 de outubro de 1980. Enfocando-se, nesse momento, a sua redação original, bem como as alterações que lhes foram promovidas em momento anterior à edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, constata-se a ausência de grandes alterações em relação ao feixe de competências até então reservadas à Presidência da Corte. No que tange às questões de ordem, o Regimento passou a prever que o Presidente detinha competência não apenas para submetê-las ao Tribunal, mas também para decidi-las monocraticamente (art. 13, VII). Em relação à participação nas votações, a redação original do art. 146 manteve o regramento anterior, segundo o qual, em regra, o Presidente não proferiria voto³⁵⁴. A título de inovação, vale mencionar o disciplinamento expresso dos instrumentos normativos colocados à disposição do Tribunal e da Presidência para operacionalização das atribuições que lhes tenham sido confiadas. Nesse sentido, a Emenda Regimental nº 1, de 25 de novembro de 1981, elenca como atos normativos da Corte³⁵⁵ (i) em matéria regimental, [a] a Emenda Regimental e [b] o Ato Regimental; e (ii) em matéria administrativa, [a] o Regulamento da Secretaria, [b] o Ato Regulamentar e [c] a Deliberação. Por sua vez, à Presidência, tanto em matéria regimental quanto em matéria administrativa, é facultada a edição de [a] Resolução ou [b] Portaria³⁵⁶.

Trata-se de previsão que dá maior flexibilidade ao Presidente para exercer a faculdade outorgada pelo parágrafo único do art. 356, o qual, reproduzindo disposição já contida no Regimento Interno anterior, assegura-lhe a liberdade para “organizar seu Gabinete e assessorias, dando-lhes estrutura necessária à execução de suas atribuições e fixando sua lotação”. Vale dizer, confere-lhe incipientes instrumentos capazes de viabilizar o adequado gerenciamento dos trabalhos da Corte.

³⁵³ Referida atribuição estava prevista no § 1º do art. 120 da Constituição Federal de 1967 (com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969), incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977, associada à reforma do Poder Judiciário. Buscando não se distanciar do escopo inicialmente traçado, deixa-se de aprofundar, com maior detalhamento, as implicações provocadas pela previsão de criação do Conselho Nacional da Magistratura. Sobre o assunto, faz-se remissão ilustrativa à seguinte referência: SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

³⁵⁴ De acordo com os incisos I a VI do art. 146 em sua redação original, o Presidente somente votaria: (i) em matéria constitucional; (ii) em matéria administrativa; (iii) em matéria regimental; (iv) nos demais casos, quando ocorrer empate, salvo no julgamento de *habeas corpus*; (v) nos processos em que esteja vinculado pelo relatório, pelo visto de Revisor, ou pelo pedido de vista; (vi) nas representações para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual.

³⁵⁵ Nos termos do art. 361, incluído pela Emenda Regimental nº 1, de 25 de novembro de 1981.

³⁵⁶ Nos termos da redação original do art. 363, incluído pela Emenda Regimental nº 1, de 25 de novembro de 1981. Por oportuno, registra-se que após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – linha de corte estabelecida para análise da presente seção –, foi incluída a possibilidade de o Presidente editar [c] Despacho, nos termos do inciso III do art. 363, incluído pela Emenda Regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009.

3.1.1. As atribuições previstas no atual Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

Esboçada breve visão panorâmica e retrospectiva acerca das atribuições e estrutura organizacional da Presidência da Corte até a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, passa-se a enfocar, de modo mais detido, o leque de competências conferidas ao Presidente do Supremo Tribunal Federal pela atual versão do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), nos termos do seu art. 13, bem como os instrumentos normativos regimentalmente previstos para fiel execução do rol de atribuições confiadas à Presidência, elencados no art. 363 do aludido Regimento. Com vistas à melhor identificação e sistematização da matéria, transcrevem-se os referidos dispositivos a seguir:

Art. 13. São atribuições do Presidente:

- i – velar pelas prerrogativas do Tribunal;
- ii – representá-lo perante os demais poderes e autoridades;
- iii – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento;
- iv – *(Suprimido pela Emenda Regimental n. 18, de 2 de agosto de 2006)*
- v – despachar:
 - a) antes da distribuição, o pedido de assistência judiciária;
 - b) a reclamação por erro de ata referente à sessão que lhe caiba presidir;
 - c) como Relator, nos termos dos arts. 932 e 1.042 do Código de Processo Civil, até eventual distribuição, as petições, os recursos extraordinários e os agravos em recurso extraordinário ineptos ou manifestamente inadmissíveis, inclusive por incompetência, intempestividade, deserção, prejuízo ou ausência de preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, bem como aqueles cujo tema seja destituído de repercussão geral, conforme jurisprudência do Tribunal;
 - d) como Relator, nos termos dos arts. 932 e 1.042 do Código de Processo Civil, até eventual distribuição, os recursos extraordinários e os agravos que veiculem pretensão contrária a jurisprudência dominante ou a súmula do Supremo Tribunal Federal;
 - e) como Relator, até eventual distribuição, os habeas corpus que sejam inadmissíveis em razão de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente.
- vi – executar e fazer cumprir os seus despachos, suas decisões monocráticas, suas resoluções, suas ordens e os acórdãos transitados em julgado e por ele relatados, bem como as deliberações do Tribunal tomadas em sessão administrativa e outras de interesse institucional, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios;
- vii – decidir questões de ordem, ou submetê-las ao Tribunal, quando entender necessário;
- viii – decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias;
- ix – proferir voto de qualidade nas decisões do Plenário, para as quais o Regimento Interno não preveja solução diversa, quando o empate na votação decorra de ausência de Ministro em virtude de:
 - a) impedimento ou suspeição;
 - b) vaga ou licença médica superior a 30 (trinta) dias, quando seja urgente a matéria e não se possa convocar o Ministro licenciado.
- x – dar posse aos Ministros e conceder-lhes transferência de Turma;
- xi – conceder licença aos Ministros, de até três meses, e aos servidores do Tribunal;
- xii – nomear e dar posse ao Diretor-Geral, ao Secretário-Geral da Presidência, aos Secretários e aos Assessores-Chefes;
- xiii – superintender a ordem e a disciplina do Tribunal, bem como aplicar penalidades aos seus servidores;
- xiv – apresentar ao Tribunal relatório circunstanciado dos trabalhos do ano;
- xv – relatar a arguição de suspeição oposta a Ministro;

xvi – assinar a correspondência destinada ao Presidente da República; ao Vice-Presidente da República; ao Presidente do Senado Federal; aos Presidentes dos Tribunais Superiores, entre estes incluído o Tribunal de Contas da União; ao Procurador-Geral da República; aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal; aos Chefes de Governo estrangeiro e seus representantes no Brasil; às autoridades públicas, em resposta a pedidos de informação sobre assunto pertinente ao Poder Judiciário e ao Supremo Tribunal Federal, ressalvado o disposto no inciso XVI do art. 21;

xvi-A – designar magistrados para atuação como Juiz Auxiliar do Supremo Tribunal Federal em auxílio à Presidência e aos Ministros, sem prejuízo dos direitos e vantagens de seu cargo, além dos definidos pelo Presidente em ato próprio;

xvii – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal;

xviii – decidir, de forma irrecorável, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou em qualquer processo em curso no âmbito da Presidência;

xix – praticar os demais atos previstos na lei e no Regimento.

Parágrafo único. O Presidente poderá delegar a outro Ministro o exercício da faculdade prevista no inciso VIII.

Art. 363. Os atos da competência própria do Presidente, em matéria regimental ou administrativa, obedecem à seguinte nomenclatura:

i – Resolução – numerada seguida e ininterruptamente, para complementar o Regimento Interno ou o Regulamento da Secretaria e resolver os casos omissos, bem assim para complementar a legislação relativa ao funcionalismo, ou regular sua aplicação;

ii – Portaria – sem numeração, para designar os membros das Comissões Permanentes e Temporárias, nomear, designar, exonerar, demitir e aposentar servidores ou aplicar-lhes penalidades;

iii – Despacho – para designar a realização de audiência pública de que trata o art. 13, XVII, deste Regimento:

A partir de uma leitura sistematizada dos dois artigos, verifica-se que a instância de cúpula do Poder Judiciário nacional possui atribuições próprias (i) de natureza *jurisdicional* (atuando o Presidente como relator natural e órgão competente para decidir sobre classes processuais específicas, conforme dispõem os incisos V, VIII, IX, XV, XVII e XVIII do art. 13 do RISTF); (ii) de natureza *administrativa* (dirigindo os trabalhos do Tribunal e presidindo as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir o Regimento, dando posse a novos ministros, concedendo-lhes licença nas hipóteses regimentais, etc., nos termos dos incisos I, II, III, VI, VII, X, XI, XII, XIV, XVI, XVI-A e XIX do art. 13 do RISTF); (iii) de natureza *normativa* (podendo editar *resoluções* e *portarias* para "complementar o Regimento Interno ou o Regulamento da Secretaria e resolver os casos omissos, bem assim para complementar a legislação relativa ao funcionalismo, ou regular sua aplicação", conforme disposto no art. 363, I, do RISTF); e (iv) de natureza *correicional e disciplinar* (superintendendo a ordem e a disciplina do Tribunal e deliberando sobre a aplicação de penalidades por atos infracionais praticados por servidores do Tribunal, nos termos

preconizados pelo inciso XIII do RISTF). Trata-se, portanto, de órgão concentrador de amplo feixe de competências.

Desde a edição do atual Regimento, aprovado em 15 de outubro de 1980, esse conjunto de atribuições foi objeto de modificações pela edição de quinze emendas regimentais³⁵⁷, das quais treze foram editadas após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004. As únicas alterações anteriores ao marco apontado promoveram (i) ajustes no inciso IX do art. 13, que, em sua redação original, dispunha sobre a atribuição para concessão de *exequatur* a cartas rogatórias e homologação de sentenças estrangeiras³⁵⁸; e (ii) a alteração do inciso XVI, nele inserindo nova atribuição para assinar correspondência destinada a altas autoridades da República, em resposta a pedidos de informação sobre assunto pertinente ao Poder Judiciário e ao Supremo Tribunal Federal. Nada obstante, em relação à primeira modificação (promovida pela Emenda nº 1, de 25 de novembro de 1981), observa-se que, com as alterações na distribuição de competências entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, tanto a concessão de *exequatur* a cartas rogatórias quanto a homologação de sentenças estrangeiras passaram a ser reservadas à Corte Cidadã (nos termos do art. 105, I, “i”). Em razão dessa condição superveniente, o dispositivo foi novamente alterado pela Emenda Regimental nº 35, de 2 de dezembro de 2009. Portanto, em resumo, apenas uma única alteração promovida no rol de atribuições confiadas ao Presidente antes da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ainda subsiste, tratando-se de matéria eminentemente burocrática (uma vez que busca disciplinar formalidades relacionadas à troca de correspondências oficiais entre altas autoridades da República).

No que concerne às alterações realizadas após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, observa-se que, das treze emendas regimentais editadas, seis³⁵⁹ promoveram modificações no inciso V do art. 13, que disciplina a atribuição do Presidente para despachar como Relator em determinadas hipóteses. Em sua redação original, o dispositivo manteve tradicional atribuição da Presidência para despachar (i) antes da distribuição, o pedido de assistência judiciária (alínea “a”); e (ii) a reclamação por erro de ata referente à sessão que lhe caiba presidir (alínea “b”).

³⁵⁷ Em ordem de cronológica, as Emendas que alteraram o art. 13 foram as seguintes: (i) nº 1, de 25 de novembro de 1981; (ii) nº 7, de 6 de abril de 1998; (iii) nº 18, de 2 de agosto de 2006; (iv) nº 19, de 16 de agosto de 2006; (v) nº 21, de 30 de abril de 2007; (vi) nº 22, de 30 de novembro de 2007; (vii) nº 24, de 20 de maio de 2008; (viii) nº 26, de 22 de outubro de 2008; (ix) nº 29, de 18 de fevereiro de 2009; (x) nº 32, de 7 de agosto de 2009; (xi) nº 35, de 2 de dezembro de 2009; (xii) nº 39, de 5 de agosto de 2010; (xiii) nº 41, de 16 de setembro de 2010; (xiv) nº 50, de 19 de abril de 2016; e (xv) nº 54, de 1º de julho de 2020.

³⁵⁸ Emenda Regimental nº 1, de 25 de novembro de 1981.

³⁵⁹ Trata-se da Emendas Regimentais (i) nº 19, de 16 de agosto de 2006; (ii) nº 21, de 30 de abril de 2007; (iii) nº 24, de 20 de maio de 2008; (iv) nº 39, de 5 de agosto de 2010; (v) nº 41, de 16 de setembro de 2010; e (vi) nº 54, de 1º de julho de 2020.

Com as alterações promovidas, o Presidente foi investido de competência de natureza jurisdicional para despachar, como Relator, em uma série de classes processuais, com vistas à extinção prematura de feitos que aportavam ao Tribunal, mas não estariam aptos para julgamento em relação ao mérito, ou cujo mérito poderia ser decidido em apreciação monocrática, lastreada em jurisprudência pacífica estabelecida pela Corte. Entende-se interessante registrar que a primeira alteração com esse escopo, promovida pela Emenda Regimental nº 19, de 16 de agosto de 2006, foi posterior à inserção, em sede constitucional (pela EC nº 45/2004), da exigência de demonstração da *repercussão geral* como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, mas foi anterior à efetiva implementação do novo requisito, que só começou a ser efetivamente verificado pelo Tribunal a partir de 3 de maio de 2007, conforme decidido em questão de ordem formulada pelo Ministro Sepúlveda Pertence durante o julgamento do Agravo de Instrumento nº 664.567/RS. No referido julgado, a Corte entendeu que, apenas com a publicação da Emenda Regimental nº 21, de 30 de abril, de 2007 (segunda editada com o intuito de alterar o inciso V do art. 13, depois da EC nº 45/2004), o novo requisito constitucional teve sua regulamentação concretizada, tornando-se, a partir de então, exigível³⁶⁰.

A apontada precedência cronológica do início da edição das emendas voltadas à ampliação dos poderes da Presidência para apreciação monocrática de várias classes processuais, quando comparada ao marco inicial estabelecido para exigência do requisito da *repercussão geral* especificamente em relação aos recursos extraordinários, bem como a própria variedade de classes sujeitas a essa nova competência (“*petições ineptas ou doutro modo inadmissíveis*”, “*agravos de instrumento*”, além dos “*recursos que, conforme jurisprudência do Tribunal, tenham por objeto matéria destituída de repercussão geral*”) evidencia o surgimento na Corte de preocupações voltadas à criação de instrumentos e fluxos de trabalho capazes de racionalizar a sua atuação diante da vertiginosa escalada do número de processos que aportavam no Tribunal³⁶¹.

³⁶⁰ Nos termos da QO-AI nº 664.567/RS, Min. Sepúlveda Pertence, j. 18/06/2007, p. 06/09/2007, o Tribunal decidiu que “*a exigência da demonstração formal e fundamentada, no recurso extraordinário, da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 03 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental nº. 21, de 30 de abril de 2007*”.

³⁶¹ Exemplificativamente, menciona-se que no seu discurso de posse na Presidência da Corte, em 27 de maio de 1999, o Ministro Carlos Velloso afirmou que o Tribunal teria recebido até aquele momento do ano, cerca de 19.000 processos. De outro lado, o relatório de atividades apresentado por ocasião do encerramento da gestão da Ministra Ellen Gracie aponta que durante o ano de 2005 foram protocolados 95.213 novos processos na Corte. Já em 2006, foram protocolados 127.534 novos processos. A íntegra do discurso de posse do Ministro Carlos Velloso na Presidência da Corte está disponível no seguinte endereço eletrônico: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaquette_Possepresidencial_CarlosVelloso_NOVACAPA.pdf. Já o relatório mencionado está disponível em:

Com as emendas posteriores, que incluíram o *habeas corpus* às classes processuais sujeitas à atuação monocrática da Presidência, essa competência foi ainda mais ampliada, passando o Presidente a concentrar a apreciação de um número cada vez mais elevado de processos que chegavam ao Tribunal. Ao analisar essa nova conjuntura a partir do volume de processos decididos monocraticamente pela Presidência, da gestão da Ministra Ellen Gracie até a gestão do Ministro Roberto Barroso, verifica-se que a instância passou a “agir como filtro”, passando a ter “o poder de controlar a quantidade de decisões que chega a cada um dos gabinetes”. Ainda que em níveis variados, “todas as presidências a partir da gestão Peluso parecem ter usado com frequência essa prerrogativa”³⁶². A título exemplificativo, registra-se que, já na gestão da Ministra Ellen Gracie, deixaram de ser distribuídos 15.808 processos aos demais Ministros da Corte³⁶³. Por sua vez, na gestão do Ministro Roberto Barroso, a Presidência reteve 53.873 processos, distribuindo apenas 39.226 entre os demais integrantes do colegiado³⁶⁴. Especificamente em relação à competência recursal³⁶⁵, o número corresponde a uma taxa de retenção da ordem de 79% do volume total de processos que chegam à Corte. Portanto, somente 21% dos processos que chegam ao Tribunal pela via recursal são distribuídos aos demais ministros³⁶⁶.

Além das citadas modificações empreendidas na competência estabelecida pelo inciso V do art. 13, com vistas à ampliação do poder decisório da Presidência em matéria jurisdicional, as demais alterações do feixe de atribuições conferidas ao Presidente realizadas após a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, destinaram-se: (i) à ampliação do seu poder decisório durante o recesso, pela modificação da redação do inciso VIII³⁶⁷; (ii) à inclusão de atribuição para convocação de audiências públicas, bem como para deliberar sobre requerimentos

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Relatorio_de_Atividades_2006_a_2008.pdf.

³⁶² ALMEIDA, G.; ALMEIDA, D. S. *Presidência do STF em números: de Gracie a Toffoli*. 2020. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3686813>.

³⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades biênio 2006-2008* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Assessoria de Gestão Estratégica, 2008.

³⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades 2024* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

³⁶⁵ De acordo com tradicional classificação doutrinária, comumente empregada nos relatórios estatísticos da Corte, as competências do STF podem ser distribuídas em três categorias: [a] originária ordinária; [b] recursal; e [c] constitucional. Nesse sentido ver: FALCÃO, J.; CERDEIRA, P.C.; ARGUELHES, D.W. *1º Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2011.

³⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades 2024* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

³⁶⁷ Enquanto a redação originária do inciso VIII atribuía competência ao Presidente para “*decidir, nos períodos de recesso ou de férias, pedido de medida cautelar*”, a nova redação investiu-lhe da prerrogativa de “*decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias*”. Apesar da relativa proximidade, a alteração viabilizou a apreciação de questões não veiculadas em medidas cautelares, ampliando as possibilidades decisórias a partir de uma interpretação mais alargada do que poderia vir a ser uma “questão urgente”, apta a descortinar a sua atuação durante o período do recesso.

apresentados durante a sua realização, com a inserção dos incisos XVII e XVIII³⁶⁸; (iii) à abertura da possibilidade para designação de magistrado para atuação como Juiz Auxiliar do Supremo Tribunal Federal em auxílio à Presidência e aos demais Ministros, com a inserção do inciso XVI-A³⁶⁹; (iv) à criação do “*voto de qualidade*”, com vistas à superação de empate verificado no julgamento de algumas questões específicas, em virtude da ausência de algum Ministro, nos termos estabelecidos pela nova redação do inciso IX³⁷⁰; e (v) à inauguração da possibilidade de delegar a atribuição para a prática de atos processuais não decisórios, voltados à fiel execução de suas decisões monocráticas ou da Corte, aí incluídas as de natureza administrativa, tomadas em prol do interesse institucional do Tribunal, por meio da alteração redacional do inciso VI³⁷¹.

A partir de uma análise global de todo o conjunto de modificações empreendidas, identifica-se um movimento de expansão das atribuições do Presidente, que parece estar lastreado em preocupações de ordem *gerencial*. Trata-se de constatação embasada na verificação de que a Corte estabeleceu para a sua Presidência um desenho institucional com poderes decisórios ampliados, associados a mecanismos de execução descentralizada, em combinação capaz de gerar aumento significativo na sua capacidade de trabalho e, portanto, na sua produtividade. É o que se verifica da leitura sistemática da atual redação do inciso V, conjugado com as faculdades que passaram a permitir a convocação de juízes auxiliares (inciso XVI-A), bem como a delegação das atribuições necessárias para a prática de atos processuais não decisórios (redação atual do inciso VI). Esse diagnóstico é corroborado pelos números apresentados, ano após ano, nos relatórios de atividades mais recentes elaborados pelo Tribunal³⁷².

Ocorre que, como se buscará demonstrar a partir da análise do feixe de atividades atualmente desempenhadas pela Presidência, essa ampliação regimental das competências do Presidente não conseguiu captar, em sua integralidade, as novas funções verificadas. Vale dizer, a partir da observação das atividades realizadas diuturnamente pela Presidência da Corte,

³⁶⁸ Emenda Regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009.

³⁶⁹ Emendas Regimentais nº 22, de 30 de novembro de 2007; e nº 32, de 7 de agosto de 2009.

³⁷⁰ A interpretação da nova redação atribuída ao art. 13, inciso IX, pela Emenda Regimental nº 35, de 2 de dezembro de 2009, permite concluir que o Presidente poderá desempatar julgamentos que não envolvam questão cuja decisão da Corte deva ser tomada em quórum qualificado, exigindo-se maioria absoluta. Por essa interpretação, o “*voto de minerva*” do Presidente somente poderia ser utilizado em deliberações sujeitas à maioria simples. Nesse sentido parece apontar a análise conjugada do art. 13, IX, com o art. 146, ambos alterados pela ER nº 35/2009.

³⁷¹ Emenda Regimental nº 41, de 16 de setembro de 2010.

³⁷² Exemplificativamente, menciona-se que em 2024 a Presidência foi responsável por 47% das 94.069 decisões monocráticas proferidas pelo Tribunal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades 2024* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025).

identificam-se atuações que não guardam suporte direto em nenhum dos incisos do art. 13 ora examinados.

Antes, contudo, de aprofundar a abordagem dessas atividades, para sua melhor compreensão, faz-se necessário promover breve exposição acerca da evolução da *estrutura* da Presidência da Corte, buscando demonstrar, também sob a perspectiva orgânico-administrativa, as transformações ocorridas a partir da edição do marco constitucional catalizador do novo paradigma: a Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

3.1.2. A estrutura da Presidência até o advento da Emenda Constitucional nº 45

Utilizando-se da prerrogativa assegurada pelo art. 356 do Regimento Interno aprovado em 15 de outubro de 1980, e fazendo uso dos instrumentos normativos previstos pelo art. 363, incluído ao Regimento através da Emenda nº 1, de 25 de novembro de 1981, observa-se que as Presidências mais recentes da Corte promoveram consideráveis adaptações da estrutura organizacional estabelecida em torno do órgão com vistas ao atendimento das agendas elencadas como prioridade pelas suas respectivas gestões.

Em contraste com esse cenário mais recente, até o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, não se verificam grandes modificações no organograma da Presidência desde a instituição do Tribunal, em 28 de fevereiro de 1891. Como já mencionado, naquela época, a Corte não era dividida em turmas ou órgãos fracionados e tinha como estrutura orgânica, nos termos do seu primeiro Regimento Interno, aprovado em 08 de agosto de 1891, a *Presidência*, a *Vice-Presidência* e a *Secretaria do Tribunal*. Não havia registro, nas disposições regimentais, de subdivisões ou outras repartições dentro desses órgãos. Nesse sentido, o cargo responsável pelo *gabinete da Presidência* aparece apenas nas disposições do terceiro Regimento Interno da Corte, aprovado em 25 de janeiro de 1940. Tratava-se do art. 264, que previa um cargo de *secretário*, “com as funções que o Presidente determinar”³⁷³. A partir do quarto Regimento, aprovado em 17 de junho de 1970, a direção do *gabinete da Presidência* passa a ser exercida pelo *Secretário-Geral da Presidência* (art. 337). Por sua vez, a *Secretaria do Tribunal* passa a ser dirigida pelo *Diretor-Geral* (art. 336). Ambos os cargos eram de livre nomeação do Presidente.

Trata-se de organização que foi mantida pela versão original do atual Regimento Interno, aprovado em 15 de outubro de 1980. Apenas com a edição da Emenda Regimental nº 8, de 8 de maio de 2001, observou-se alteração nesse quadro, com a menção expressa à

³⁷³ O teor integral do dispositivo citado era o seguinte: “Art. 264. No gabinete da Presidência servirá um secretário com as funções que o Presidente determinar, (decreto-lei n. 1.148, de 14 de março de 1939, artigo único)”.

Secretaria de Controle Interno da Corte. A referida estrutura foi criada pelo Ato Regulamentar nº 30, de 15 de abril de 1998, que a inseriu no âmbito da Presidência. Esse normativo criou ainda a *Secretaria de Imprensa*, igualmente vinculada à Presidência, e a *Assessoria de Planejamento e Organização*, inserida na estrutura da Secretaria do Tribunal.

Ainda com relação a esse plano normativo inferior (porque abaixo do Regimento Interno), observa-se que o primeiro *Regulamento da Secretaria*³⁷⁴, aprovado durante a vigência do Regimento Interno atual, no âmbito da gestão do Ministro Xavier de Albuquerque, em 1981, foi mantido até a gestão do Ministro Maurício Correa, em 2003. Nada obstante, a norma foi objeto de três alterações substanciais, promovidas, respectivamente, pelo já citado Ato Regulamentar nº 30, de 15 de abril de 1998, durante a gestão do Ministro Celso de Mello; pelo Ato Regulamentar nº 32, de 7 de março de 2001, durante a gestão do Ministro Carlos Velloso; e pelo Ato Regulamentar nº 33, de 18 de dezembro de 2002, durante a gestão do Ministro Marco Aurélio.

Através do mencionado Ato Regulamentar nº 30, de 15 de abril de 1998, editado durante a gestão do Ministro Celso de Mello, teve início o processo de robustecimento das estruturas da Corte, com a gradual complexificação das divisões internas da *Presidência* e da *Secretaria*. Além da já mencionada instituição da *Secretaria de Controle Interno* e da *Secretaria de Imprensa*, o ato normativo passou a prever como nova estrutura vinculada diretamente à Presidência a figura da *Secretaria-Geral da Presidência*³⁷⁵, composta pelo *Gabinete do Secretário-Geral* e pela *Assessoria Especial*. Com o Ato Regulamentar nº 32, de 7 de março de 2001, editado pela gestão do Ministro Carlos Velloso, a *Secretaria de Imprensa* foi transferida para dentro da *Secretaria-Geral da Presidência*, passando à condição de *Assessoria*. Além dela e da já existente *Assessoria Especial*, o ato criou ainda a *Assessoria de Cerimonial* e a *Assessoria de Articulação Parlamentar*.

Depois de vinte e dois anos de vigência do ato editado durante a gestão do Ministro Xavier de Albuquerque, sobreveio novo *Regulamento da Secretaria*, aprovado no curso da gestão do Ministro Maurício Corrêa, em 30 de outubro de 2003. Esse novo normativo

³⁷⁴ Como visto, nos termos do art. 361, II, “a” do RISTF, o *regulamento da secretaria* é o ato regimentalmente previsto para “fixar a organização da *Secretaria*, a competência de seus vários órgãos e as atribuições dos diretores, chefes e servidores, bem assim para complementar, no âmbito do Tribunal, a legislação relativa ao funcionalismo, ou regular sua aplicação”.

³⁷⁵ Vale frisar que, conforme mencionado linhas acima, a partir do quarto Regimento interno da Corte, aprovado em 17 de junho de 1970, a direção do *gabinete da Presidência* passa a ser exercida pelo *Secretário-Geral da Presidência*. Deve-se perceber que se trata da previsão de um único cargo, que faz às vezes de *chefe de Gabinete* do Presidente. Totalmente diverso é o cenário estabelecido pela criação de uma outra *estrutura* (que vai muito além de único cargo, inserido dentro de um órgão já existente), que passa a contar com um *gabinete* próprio, além de assessoria específica. O realce é importante para a boa compreensão do desenvolvimento das estruturas, sublinhando-se a relevância da alteração promovida pelo AR nº 30/1998 em relação à conjuntura anterior.

permaneceu em vigor até a gestão do Ministro Dias Toffoli, em 2018. E, apesar de não ter promovido substanciais alterações quando da sua edição, foi objeto de modificações posteriores que intensificaram o movimento de robustecimento e especialização das estruturas vinculadas à Presidência. As duas primeiras alterações foram promovidas durante a gestão do Ministro Nelson Jobim, pelos Atos Regulamentares nº 1 de 25 de junho de 2004, e nº 2 de 26 de julho de 2005. Por meio deles, a *Assessoria de Imprensa* foi transformada em *Secretaria de Comunicação Social*, passando a ser subdivida nas *Coordenadorias de Rádio, de Imprensa, e de Televisão*. Já a *Assessoria de Cerimonial* foi retirada de dentro da *Secretaria-Geral da Presidência* e transformada em *Assessoria de Assuntos Internacionais e Cerimonial*, vinculadas diretamente à Presidência. No âmbito da *Secretaria do Tribunal*, foram criadas a *Secretaria de Tecnologia da Informação* e a *Assessoria de Gestão Estratégica*.

Em relação ao último ato mencionado, registra-se que, apesar de ter sido editado em momento posterior à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ainda foi veiculado num contexto de transição, considerando que a efetiva implementação dos novos instrumentos e do rearranjo orgânico-institucional promovidos pelo novo marco constitucional ainda pendiam de regulamentação em âmbito legal e regimental³⁷⁶.

O exame da estrutura até então estabelecida para a Presidência auxilia a dimensionar o volume e a natureza das atribuições conferidas ao Presidente na referida época. Nesse sentido, verifica-se que, apesar de iniciado o movimento de expansão do organograma representativo das estruturas do Tribunal, quando cotejado com o atual desenho institucional estabelecido pelo Regulamento da Secretaria de 5 de fevereiro de 2024, aprovado durante a gestão do Ministro Roberto Barroso, e posteriormente alterado pelos Atos Regulamentares nº 28, de 27 de janeiro de 2025, e nº 29, de 18 de março de 2025, o grau de complexidade organizacional existente antes das transformações provocadas pela Emenda Constitucional nº 45 era consideravelmente menos elevado. Essa constatação também pode ser inferida a partir de análise comparativa entre a quantidade e a sazonalidade com que as modificações na estrutura da Corte eram empreendidas antes do novo marco constitucional e após a sua edição. Em relação a esse aspecto, verifica-se que entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, transcorrem-se dezesseis anos. Nesse período, foram aprovados um novo *Regulamento da Secretaria*, em 2003, e dezoito Atos Regulamentares³⁷⁷. De outro lado, entre 2005 e 2025, transcorreram-se vinte anos. No período, conforme será abordado,

³⁷⁶ O que somente ocorreu com a edição da Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007.

³⁷⁷ Para esse recorte específico, desconsiderou-se o Ato Regulamentar nº 2 de 26 de julho de 2005, porque posterior à EC nº 45/2004.

foram aprovados dois novos *Regulamentos da Secretaria*, em 2018 e 2024, e vinte e oito Atos Regulamentares³⁷⁸, valendo realçar que, durante o mesmo interregno, algumas alterações foram promovidas por meio de *Resolução*³⁷⁹, ao invés do Ato Regulamentar.

3.2. A edição da Emenda Constitucional nº 45

Como aponta Floriano de Azevedo Marques Neto³⁸⁰, as transformações no *paradigma de Estado* provocam transformações no *desenho institucional* da Administração Pública. Desse modo, a assimilação do paradigma do *Estado Regulador* inescapavelmente enseja alterações no *aparelho do Estado*³⁸¹. No caso brasileiro, esse processo de remodelamento das estruturas executivas do Estado como reflexo da busca pela adaptação ao novo paradigma estatal se deu com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998³⁸². Por sua vez, no âmbito do Poder Judiciário, a entronização do paradigma do *Estado Regulador* ocorreu através da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

De acordo com Helena Campos Refosco³⁸³, trata-se de emenda à Constituição motivada por fatores internacionais e internos. No plano internacional, a medida encontrou incentivo em discursos do Banco Mundial veiculados por Ibrahim F. I. Shihata³⁸⁴, que ocupou os cargos de conselheiro-geral e vice-presidente da instituição de 1983 a 1998. Embasada na abordagem teórica do “*Direito e Desenvolvimento*”, a instituição multilateral voltara-se ao Direito como “instrumento governamental capaz de produzir desenvolvimento econômico, por funcionar como um enquadre para o mercado”³⁸⁵. Nessa perspectiva, as reformas judiciárias deveriam ser

³⁷⁸ Os dados foram extraídos a partir de consultas realizadas no *portal de Atos Normativos* disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acessado em 1 de nov. de 2025.

³⁷⁹ Exemplificativamente, registra-se que a criação do *Centro de Mediação e Conciliação (CMC)* se deu pela Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, cuja relevância será enfocada adiante com mais vagar.

³⁸⁰ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Ob. cit.*

³⁸¹ Para empregar a terminologia utilizada por Luís Carlos Bresser Pereira e empregada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado ao elaborar o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)* (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006).

³⁸² Buscando não se distanciar do escopo inicialmente traçado, pedimos licença para não aprofundar a questão. A abordagem do referido marco normativo será feita apenas na medida necessária à compreensão dos reflexos que ensejou no escopo do trabalho: as reformas no Poder Judiciário.

³⁸³ REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e democratização do acesso à justiça*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2023, p. 35-54. No mesmo sentido: SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. In: *Estudos Avançados*, vol. 18., n. 51, mai/agosto, 2004, p. 79-101.

³⁸⁴ SHIHATA. Ibrahim. F. I. *Legal Framework for Development: Role of the World Bank in Legal Technical Assistance*. In: *The World Bank in a Changing World*. Brill Nijhoff, 1995, p. 127-145.

³⁸⁵ REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 38. Para maior aprofundamento ver TRUBEK, David M. e SANTOS, Alvaro (org.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

formuladas para assegurar a preservação dos direitos relacionados à propriedade, servindo as instituições e os institutos jurídicos como ferramentas de “*enforcement* (cumprimento) dos contratos, cabendo ao Poder Judiciário os papéis de previsibilidade, contenção do Estado e proteção ao mercado”³⁸⁶.

Essa forma de compreender o fenômeno jurídico enxergava no *Rule of Law (Estado de Direito)* um instrumento fundamental para o bom funcionamento da economia, de modo que a instituição responsável pela sua guarda e efetiva implementação, o Poder Judiciário, deveria ser “eficiente (‘*well-functioning judiciary*’), previsível, economicamente acessível e célere, como parte de um sistema legal funcional”³⁸⁷.

Nessa perspectiva, Shihata visualizava o Poder Judiciário como indispensável para afirmação do *Estado de Direito* na medida em que o fenômeno jurídico não se esgotaria na positivação do conjunto de leis existentes, dependendo também da forma de sua interpretação pelos juízes, “aos quais cabia aplicar a lei de forma justa, previsível e independente, sem atrasos e custos excessivos, criando uma atmosfera de paz na qual o desenvolvimento floresceria”³⁸⁸.

De modo mais objetivo, ressaltando a relevância das reformas judiciárias para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, o Banco Mundial editou o Documento Técnico nº 319, intitulado “[o] setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma”. Nele, a instituição internacional indicou os elementos básicos que deveriam ser contemplados pelas reformas. Esses seriam (i) a garantia da independência orçamentária do Judiciário; (ii) o aprimoramento da *gestão judicial*; (iii) a reforma das leis processuais; (iv) o reconhecimento e o incentivo à utilização dos meios alternativos para solução de disputas; (v) a instituição de programas de aperfeiçoamento para magistrados e demais profissionais jurídicos; (vi) a implementação de um sistema disciplinar relativo aos magistrados e (vii) a higidez no seu processo de recrutamento³⁸⁹.

Em enfoque complementar, no plano interno, na esteira do movimento iniciado em 1995, com vistas à *Reforma do Aparelho do Estado*, o rearranjo institucional do Poder Judiciário entrou definitivamente na agenda de governo com a criação da *Secretaria de Reforma do Judiciário*, que se deu por meio da edição do Decreto nº 4.685, de 2003. A estrutura foi inserida no âmbito do Ministério da Justiça – chefiado à época por Márcio Thomaz Bastos – e tinha

³⁸⁶ REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 38.

³⁸⁷ REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 43.

³⁸⁸ REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 44.

³⁸⁹ A lista reúne sistematizações extraídas de REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 47; e WENDPAP, Friedmann. *O Documento Técnico 319 do Banco Mundial e o Judiciário na América Latina*. In: *Consultor Jurídico*. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-14/segunda-leitura-documento-319-banco-mundial-judiciario-america-latina/>. Acessado em 25/10/2025.

dentre suas atribuições as tarefas de³⁹⁰ (i) “formular, promover, supervisionar e coordenar os processos de modernização da administração da justiça brasileira, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, dos Governos estaduais, agências internacionais e organizações da sociedade civil”; (ii) “orientar e coordenar ações com vistas à adoção de medidas de melhoria dos serviços judiciários prestados aos cidadãos”; (iii) “propor medidas e examinar as propostas de reforma do setor judiciário brasileiro; e (iv) “dirigir, negociar e coordenar os estudos relativos às atividades de reforma da justiça brasileira”.

O órgão contribuiu decisivamente para promoção das articulações políticas necessárias entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, configurando-se como manifestação concreta da prioridade que a implementação da reforma judiciária ostentaria para o governo³⁹¹. Com esse desiderato, buscou a aprovação da PEC nº 96, de 1992 – projeto original que teve a si apensadas as PECs nº 112-A, 127-A, 368-A e 500-A –, em movimento que culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 45, em 30 de dezembro de 2004.

A aprovação da reforma ocorre no contexto da celebração do primeiro *Pacto Republicano*, assinado em 15 de dezembro de 2004. De acordo com a epígrafe do documento, tratava-se de um “*Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*”. A partir da formalização do ato, o Presidente da República, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e o Presidente do Supremo Tribunal Federal assumiram “compromissos fundamentais” com vistas à adoção de todas as providências necessárias para a implementação das mudanças aprovadas pela Reforma até o final do primeiro semestre do ano subsequente (2005).

O Pacto foi redigido em onze itens. Com vistas à efetiva (i) “implementação da reforma constitucional do judiciário”, a ação coordenada entre os Poderes da República elenca medidas a serem tomadas nos seguintes eixos de atuação: (ii) “reforma do sistema recursal e dos procedimentos”; (iii) “Defensoria Pública e acesso à justiça; (iv) “juizados especiais e justiça itinerante”; (v) “execução fiscal”; (vi) “precatórios”; (vii) “graves violações contra direitos humanos”; (viii) “informatização”; (ix) “produção de dados e indicadores estatísticos”;

³⁹⁰ As atribuições elencadas correspondem aos incisos I a IV do art. 23 do Decreto nº 4.685, de 2003.

³⁹¹ FALCÃO, Joaquim. *Estratégias para a Reforma do Judiciário*. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005. RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. *A Reforma do Estado após a Emenda Constitucional 45/04: a Reforma do Poder Judiciário*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

- (x) “coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas”;
- (xi) “incentivo à aplicação das penas alternativas”³⁹².

Buscando ilustrar a existência de um certo senso comum em relação à necessidade de uma reformulação do modo de atuação do sistema judiciário brasileiro, o documento apresenta logo como primeira premissa a afirmação de que “[p]oucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária”. Ainda de acordo com a premissa, o diagnóstico consensualado pela comunidade nacional chegava à conclusão de que “[a] morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático”³⁹³.

Nesse contexto, dentre outras alterações empreendidas, Helena Refosco³⁹⁴ destaca que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, buscou *combater a morosidade* através (i) da previsão da razoável duração do processo como princípio constitucional e, para este fim, dispôs ser a atividade jurisdicional ininterrupta; (ii) da exigência de proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional, a efetiva demanda judicial e a respectiva população; (iii) da imposição de obrigação de imediata distribuição de processos em todos os graus de jurisdição; (iv) da permissão para que servidores recebam delegação para a prática de atos de administração e de mero expediente sem caráter decisório; (v) da criação da súmula vinculante e (vi) do resgate do requisito da repercussão geral como condição de cognoscibilidade do recurso extraordinário³⁹⁵. A mesma autora aponta que a Emenda buscou *promover o aperfeiçoamento profissional e a maior produtividade dos magistrados* através (i) do estabelecimento de critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição, com a exigência de frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento para aferição do merecimento dos juízes; (ii) da vedação da promoção ao juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal; e (iii) da criação de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), também instituída pela reforma.

³⁹² BRASIL. *Pacto Republicano nº 1*, de 15 de dezembro de 2004, publicado no Diário Oficial da União – Seção 1 de 16/12/2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2004/pactorepublicano-1-15-dezembro-2004-796247-publicacaooriginal-173026-pe_pl_jud.html. Acessado em 26/10/2025.

³⁹³ *Ob. Cit.*

³⁹⁴ REFOSCO, Helena Campos. *Ob. Cit.*, p. 45-46.

³⁹⁵ Esse item (vi) elencado não consta do rol apresentado pela autora citada. Nada obstante, optou-se pelo acréscimo em razão da sua evidente proximidade com o instituto abordado no item precedente (a súmula vinculante), na medida em que também é instituto processual cuja elaboração busca sanear a atuação do Supremo Tribunal Federal diante da multiplicidade de casos repetitivos.

Em convergência com todo esse conjunto de alterações, que tem como fio condutor comum a preocupação com a forma de *administração* dos Tribunais, a Emenda promoveu ainda a criação do *Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*, atribuindo-lhe competência para realizar “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”³⁹⁶. Trata-se de órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário nacional³⁹⁷, que deve ser presidido pelo *Presidente do Supremo Tribunal Federal* e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal³⁹⁸.

É com base nesse especial enfoque dado pela Emenda à forma pela qual devem ser *administrados* os Tribunais do país que a doutrina identifica, nas transformações empreendidas, “um programa de reformas *gerenciais*, que adota um discurso de serviço público, com uma racionalidade de eficiência administrativa, prestado para os seus usuários por um corpo de profissionais qualificados”. Sob esse viés, a prestação jurisdicional deve ser interpretada como “‘entrega’ do serviço demandado [...] segundo parâmetros de previsibilidade, com prazo e custos razoáveis”³⁹⁹.

Portanto, com vistas à implementação no âmbito do Poder Judiciário – enquadrado no “núcleo estratégico do Estado”⁴⁰⁰ –, da “lógica”⁴⁰¹ norteadora da *Reforma do Aparelho do Estado*, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, promoveu a transformação da forma de *administrar* os Tribunais do país pela substituição do modelo *burocrático* (centrado no *processo*, com a definição pormenorizada de procedimentos e protocolos de atuação, cuja exigência se impõe independentemente da aferição das consequências provocadas⁴⁰²) pelo modelo *gerencial* (centrado no *resultado*⁴⁰³, com o estabelecimento de metas a serem alcançadas, sem que se promova necessariamente a descrição pormenorizada dos *meios* ou protocolos a serem empregados para efetivo atingimento do escopo fixado).

³⁹⁶ Art. 103-B, § 4º, *caput*, da CF/88.

³⁹⁷ Art. 92, I-A, da CF/88.

³⁹⁸ Art. 103-B, § 1º.

³⁹⁹ KOERNER, A. BARREIRA, K. E. S. INATOMI, C. C. *A reforma gerencial do judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos*. In: *Acta Sociológica*, n. 72, jan.-abr., 2017, p. 13-42.

⁴⁰⁰ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, 86 p. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acessado em: 26/10/2025.

⁴⁰¹ SENA, G. A. SOUZA, E. A. S. LUQUINI, R. A. *A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial*. In: *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 33, ago. 2012, p. 68-78.

⁴⁰² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

⁴⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

A partir dessa viragem de modelo, provocam-se transformações no perfil do juiz tradicional, dando ensejo à figura do “*juiz gestor*”, que, sem abandonar os conhecimentos técnicos inerentes à compreensão do fenômeno jurídico, “incorpora conhecimentos gerenciais-administrativos e competências socioemocionais (*soft skills*) para assumir tarefas mais abrangentes na entrega da prestação jurisdicional”⁴⁰⁴. Quanto aos dirigentes das Cortes, estes deixam de desempenhar funções limitadas à execução do orçamento, aquisição de insumos básico, contratação e treinamento de pessoal, manutenção da infraestrutura e administração de sistemas (dotadas de viés eminentemente burocrático), e passam a ser responsáveis pela concepção e efetiva implementação da “*governança judicial*”⁴⁰⁵⁻⁴⁰⁶, compreendida como o “conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça.”⁴⁰⁷.

Na condição de órgão coordenador do sistema, ao Conselho Nacional de Justiça são confiados o *planejamento*, a *formulação*, o *monitoramento*, o *controle* e a *avaliação*⁴⁰⁸ das estratégias necessárias à efetiva implementação desse novo modelo⁴⁰⁹. Vale realçar, pela repercussão que enseja no desempenho desse mister, a composição multifacetada do referido colegiado. Integrado por representantes das diversas instituições essenciais à justiça, além de representantes da sociedade civil, o Conselho se configura em instância integradora dos diferentes setores do sistema, abrindo acesso à consideração, na elaboração dos programas de gestão, de influxos de ordem política, científica, econômica, para além daqueles de natureza estritamente jurídica. Essa “interação dialógica entre a rede de novos atores na direção dos assuntos antes reservados ao Poder Judiciário representam a nova forma de direção”, adjetivada

⁴⁰⁴ XIMENES, Fernando Braz. *Plenário Virtual do STF e Governança Digital: acessibilidade, accountability e desempenho do sistema*. São Paulo: Editora Dialética, 2025, p. 24.

⁴⁰⁵ Para maior aprofundamento sobre o tema, ver: SOUZA, Cintia Rosa Pereira de. *A governança judicial no Brasil: análise da interação entre as instituições judiciais e as organizações da sociedade civil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019; FILGUEIRA, Fernando. *Governance of justice and the state in Latin America*. In: GARGARELLA, Roberto; SOTO, Lorenzo (Ed.). *The Law and Policy of New Democracies*. Farnham: Ashgate, 2012. p. 89-106; NG, Gar Yein. *A discipline of judicial governance?* In: *Utrecht Law Review*, v. 7, n. 1, jan. 2011, p. 102-116.

⁴⁰⁶ Para adequada distinção entre os conceitos de *governo*, *governança* e *conformidade*, ver ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10^a ed., London: Laccademia Publishing, 2025, p. 51-64.

⁴⁰⁷ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomas de A. *Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico*. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015, p. 942.

⁴⁰⁸ As etapas elencadas correspondem aos ciclos das políticas públicas. Sobre o tema ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. Vale registrar que as etapas elencadas foram expressamente incluídas no Texto Constitucional pela Emenda nº 108, de 2020, que acrescentou o Parágrafo único ao art. 193 da Lei Maior.

⁴⁰⁹ Com esse desiderato, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 325, de 2020, que dispõe sobre a *Estratégia Nacional do Poder Judiciário* para o ciclo 2021-2026.

pela doutrina estrangeira de “*good governance*”⁴¹⁰, que tem como princípios fundamentais a *transparência, a responsabilidade, a eficácia e a eficiência, a participação e a coerência*⁴¹¹. Nesse sentido, verifica-se que “[u]m dos aspectos prioritários na atuação do CNJ foi o de impor planejamento estratégico, fracionado em metas, levando o Poder Judiciário a superar a prática de funcionar sem projeto, sem saber o que está fazendo, sem personalizar a administração e suas realizações.”⁴¹²

Trata-se de substancial transformação no modo pelo qual se gerenciam as Cortes nacionais, com especial repercussão sobre a figura da *Presidência do Supremo Tribunal Federal*, cujo responsável passa a exercer cumulativa e concomitantemente a relevante e inovadora atribuição de Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

Sobre outro enfoque, simultaneamente à intensificação das movimentações político-institucionais que culminariam na aprovação da reforma constitucional e na consequente criação do CNJ, no âmbito interno do Supremo Tribunal Federal significativas transformações também estavam em curso. Diante do protagonismo que exercia entre seus pares, a aposentadoria do Ministro José Carlos Moreira Alves, em 2003, simboliza o início de um processo de transição do *perfil* institucionalmente adotado pelo Tribunal, que abandona uma postura doutrinariamente classificada como *autorrestritiva*⁴¹³ e dá início a um movimento de gradual *expansão* das suas competências e possibilidades decisórias⁴¹⁴.

Nesse sentido, variados pesquisadores⁴¹⁵ correlacionam a atuação do Ministro Moreira Alves nos primeiros anos posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 com a adoção, pelo STF, de interpretações que culminaram numa inicial *restrição* dos poderes judiciais atribuídos à Corte pela nova ordem constitucional em vigor. É representativa dessa postura de autocontenção dos próprios poderes a jurisprudência construída em torno (*i*) dos requisitos necessários para o reconhecimento dos novos legitimados ativos para propositura das

⁴¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Branços e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 327.

⁴¹¹ BOCHENEK, A. C., DALAZOANA, V., & RISSETTI, V. R. *Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo: vol. 9, n. 2, jul./dez. 2013, p. 535-554.

⁴¹² CALMON, Eliane. *CNJ e Democratização do Poder Judiciário* In: *Rev. Interesse Nacional*, a. 4, n. 16, jan./mar. 2012, p. 42.

⁴¹³ PERRONE CAMPOS MELLO, P. *Trinta Anos, Uma Constituição, Três Supremos: Autorrestricção, expansão e ambivalência*. In: *Revista Eletrônica da PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2., set./dez. 2018; FERREIRA, Siddharta Legale; FERNANDES, Eric Baracho Dore. *O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes*. In: *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, jan./jun. 2013, p. 23-45.

⁴¹⁴ VIEIRA, O. Vilhena. *Supremocracia*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez, 2008, p. 441/ 464.

⁴¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Doze anos da Constituição brasileira de 1988*. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, t. I, p. 24; ARGUELHES, Diego Werneck. *Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização*. In: *Universitas Jus (encerrada)*, v. 25, n. 1, 2014, p. 25-45; VIEIRA, Oscar Vilhena. *O Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ações de controle direto de constitucionalidade (cf. previsto pelo rol dos incisos I a IX do art. 103 da CF/88)⁴¹⁶, ensejando limitações de âmbito *subjetivo*⁴¹⁷ à atuação da Corte; (ii) das espécies normativas e dos atos administrativos que poderiam ter sua constitucionalidade arguida através dos instrumentos de controle abstrato, ensejando limitações na dimensão *objetiva*⁴¹⁸; e (iii) quanto à extensão dos efeitos possíveis de serem atribuídos à decisão que reconhece a presença de determinada inconstitucionalidade, ensejado limitações aos potenciais reflexos que a atuação da Corte poderia provocar nos demais Poderes da República, especialmente em relação ao controle judicial das *omissões* inconstitucionais⁴¹⁹. Os três entendimentos foram firmados com a colaboração decisiva do Ministro Moreira Alves⁴²⁰.

Após a sua aposentadoria, a Corte vai gradualmente superando várias das compreensões de viés restritivo, ampliando as possibilidades de ser acessada. Em relação ao aspecto subjetivo, passa a reconhecer, por exemplo, a legitimidade de associações representativas de grupos

⁴¹⁶ Antes da Constituição Federal de 1988, somente o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, detinha legitimidade para propositura de ações dessa natureza perante o Supremo Tribunal Federal. Com a ampliação promovida pela nova ordem constitucional, o Texto passou a reconhecer como legítimos atores: (i) o Presidente da República; (ii) a Mesa do Senado Federal; (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (v) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (vi) o Procurador-Geral da República; (vii) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (viii) o partido político com representação no Congresso Nacional; e (ix) a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁴¹⁷ As restrições foram construídas jurisprudencialmente sobretudo em relação às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional, considerando que, para reconhecer sua legitimidade, a Corte exigia o atendimento do seguinte rol cumulativo de requisitos: [a] representação de categoria que seja qualificada como empresarial ou profissional; [b] representação que abranja a totalidade da categoria empresarial ou profissional; [c] caráter nacional da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados da federação; [d] pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição; e [e] homogeneidade entre os membros integrantes da entidade. Nesse sentido: ADI nº 846-MC/MS, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/09/1993, p. 17/12/1993. Na doutrina, ver: FERREIRA, Siddharta Legale; MACEDO, Marco Antônio Ferreira. *A “Corte” Moreira Alves (1975-2003): a judicatura de um civilista no STF e o controle de constitucionalidade*. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, ano 5, vol. 2, ago./dez. 2012.

⁴¹⁸ Dentre as restrições de natureza objetiva reconhecidas à época, a doutrina confere especial atenção à autoimposta vedação para o exame de constitucionalidade dos atos normativos editados sob a égide da ordem constitucional anterior, tendo a Corte, sob a condução do Ministro Moreira Alves, compreendido pela impossibilidade de realização do denominado juízo de *recepção* no bojo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI). Nesse sentido: ADI nº 1.360-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 26/10/1995, p. 24/11/1995; ADI nº 2/DF, Rel. Min. Paulo Brossar, Tribunal Pleno, j. 06/02/1992, p. 21/11/1997. Na doutrina, ver: ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, n. 2, mai./ago. 2016, p. 405-440.

⁴¹⁹ Ao analisar a decisão tomada pelo STF no MI nº 107, relatado pelo Ministro Moreira Alves, *leading case* para fixação da jurisprudência inicialmente adotada pela Corte em relação à possibilidade de avançar no suprimento judicial da omissão legislativa, Luís Roberto Barroso afirmou que o Tribunal “esvaziou as potencialidades do novo remédio” previsto na Constituição, “rejeitando o ônus político de uma competência política que não desejava” (BARROSO, L. R. *O Controle de Constitucionalidade das Leis no Direito Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2006, p. 125). No mesmo sentido, ver FERREIRA, S. L.; MACEDO, M. A. F. *Ob. Cit.*

⁴²⁰ Nesse sentido ver MENDES, G. F. *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

minoritários da sociedade⁴²¹. Em relação aos atos passíveis de controle em sede abstrata, é representativa desse movimento de superação a jurisprudência firmada em torno da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)*⁴²². No que concerne aos efeitos passíveis de serem atribuídos à decisão, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a Corte adota, em relação às omissões inconstitucionais, a chamada *teoria concretista direta* (avançando para suprir diretamente a lacuna identificada, ainda que de maneira provisória, através de atividade integrativa do Tribunal), com eficácia *erga omnes*⁴²³, superando a posição não concretista (pela qual a Corte deveria se limitar ao simples reconhecimento da omissão, não devendo fixar prazo para que a instância legislativa atue, ou colmatar diretamente a lacuna normativa identificada, ainda que provisoriamente).

Indo além da simples reversão dos posicionamentos que dificultavam o acesso à cognição de mérito pelo colegiado, observa-se a tomada de decisões inovadoras, que empregam técnicas decisórias importadas de cortes estrangeiras (como a *sentença manipulativa de perfil aditivo*, empregada na Itália, Alemanha e Portugal, e utilizada por parcela dos Ministros na Pet nº 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto⁴²⁴; e o reconhecimento de um *estado de coisas inconstitucional*, nos moldes concebidos pela Suprema Corte colombiana, na ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio⁴²⁵), viabilizando intervenções substancialmente mais

⁴²¹ Representando pontos altos desse movimento de superação dos critérios tradicionais de admissibilidade das ações de controle concentrado, citam-se as decisões tomadas na ADPF nº 527/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. 02/07/2018, p. 1º/08/2018; na ADPF nº 709-MC-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05/08/2020, p. 07/10/2020; e na ADPF nº 742-MC/Df, Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 24/02/2021, p. 29/04/2021.

⁴²² Na ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005, p. 27/10/2006, a Corte entendeu que essa espécie de ação de controle direto seria cabível quando não forem admitidas as demais ações abstratas (ADI, ADC ou ADO), ampliando a sua compreensão acerca do preenchimento do requisito da *subsidiariedade* (previsto no art. 4º, parágrafo único da Lei nº 9.882/99). Como decorrência desse alargamento, a Corte passou a admitir o cabimento da ADPF para apreciar a constitucionalidade [a] de atos anteriores à Constituição de 1988 (ADPF nº 130, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 30/04/2009, p. 06/11/2009); [b] de decretos e atos regulamentares (ADPF nº 656-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020, p. 31/08/2020); [c] de um conjunto de decisões judiciais (ADPF nº 101, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 24/06/2009, p. 04/06/2012); e [d] mais recentemente, até mesmo de e-mail institucional (ADPF nº 872, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 15/08/2023, p. 28/08/2023). Na doutrina, ver: PERRONE CAMPOS MELLO, P. *Trinta Anos, Uma Constituição, Três Supremos: Autorrestruturação, expansão e ambivalência*. In: *Revista Eletrônica da PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2., set./dez. 2018.

⁴²³ MI nº 708/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 25/10/2007, p. 31/10/2008. Para maiores aprofundamentos sobre as teorias relacionadas aos efeitos passíveis de serem atribuídos às decisões tomadas no controle das omissões inconstitucionais ver: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 1392-1411.

⁴²⁴ Ao apreciar a Pet nº 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 19/03/2009, p. 1º/07/2010 (caso *Raposa Serra do Sol*) parcela dos Ministros embasou o estabelecimento de extenso rol de *condicionantes* (“*salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa*”) na parte dispositiva da decisão a partir do emprego da mencionada técnica das *sentenças manipulativas de perfil aditivo*, empregadas na Itália, Alemanha e Portugal. Nesse sentido ver: MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

⁴²⁵ Ao reconhecer a existência de um *estado de coisas inconstitucional*, nos moldes concebidos pela Suprema Corte colombiana, o STF conferiu natureza *estrutural* ao litígio veiculado na ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco

incisivas em searas de atuação tipicamente reservadas aos demais Poderes da República. O que leva a academia a cogitar da adoção, pela Corte, de uma postura doutrinariamente classificada como *ativista*⁴²⁶. Em razão da convergência temporal, trata-se de movimento contemporâneo ao processo de implementação das reformas previstas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, com especial relevo para a instalação do Conselho Nacional de Justiça, ocorrida em 14 de junho de 2005⁴²⁷.

A partir dessas constatações, observa-se um movimento de confluência, com transformações ocorrendo nas três dimensões apontadas por Bresser-Pereira⁴²⁸ como condições de possibilidade necessárias à efetiva transformação do modelo de administração até então praticado: a dimensão *institucional-legal* (que demanda reformas no texto constitucional e na legislação ordinária), a dimensão *cultural* (baseada na mudança dos valores compartilhados pelos integrantes da Administração Pública) e a dimensão da “*cogestão*” (“atrelada à ideia de criação das agências autônomas”)⁴²⁹. No caso específico da gestão do Supremo Tribunal Federal, as modificações nessas três dimensões podem ser representadas (i) nas modificações normativas realizadas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004; (ii) na simultânea alteração do *perfil institucional* adotado pela maioria do colegiado da Corte, e (iii) na criação do Conselho Nacional de Justiça, instituído por determinação da multicitada Emenda, que, por isso, pode ser compreendida como marco catalizador, responsável pela aglutinação dos elementos necessários à entronização de um novo paradigma na administração da mais alta Corte do país.

Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015, p. 19/02/2016, ensejando, dentre outros comandos, o descontingenciamento de fundo orçamentário cujos recursos deveriam ser utilizados na superação da *situação* inconstitucional verificada. Sobre a técnica decisória ver: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 2^a ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

⁴²⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, n. 2, mai./ago. 2016, p. 405-440. VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez, 2008, p. 441/ 464. FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* In: *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, 2013, p. 429-469; ARGUELHES, Diego Werneck e RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32. TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press, 2020.

⁴²⁷ Em relação à concomitância apontada, entre o advento da EC nº 45/2004 e a mudança de perfil da Corte, faz-se remissão a todos os julgados citados pelos variados trabalhos acadêmicos já mencionados, os quais, sem exceção, elencam decisões tomadas pelo Tribunal a partir do ano de 2005. Por todos, conferir o extenso rol de casos apresentado por VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez, 2008, p. 441/ 464, mais especificamente na página 451. E os casos analisados na obra: TORON, Alberto Zacharias *et al.* *Decisões controversas do STF: Direito constitucional em casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁴²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Ver também: BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, 86 p. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acessado em: 26/10/2025.

⁴²⁹ SENA, G. A. SOUZA, E. A. S. LUQUINI, R. A. *A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial*. In: *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 33, ago. 2012, p. 68-78.

3.2.1. As transformações no papel e na atuação do Presidente do STF

O apontado processo de transformações vivenciado pelos responsáveis pela gestão da Suprema Corte é bem ilustrado pelo discurso proferido pelo Ministro Nelson Jobim por ocasião de sua posse na Presidência do Tribunal. Notório defensor da reforma constitucional, tendo trabalhado ativamente para viabilizá-la⁴³⁰, o Ministro identificou, na aludida cerimônia, carregada de inegável simbolismo institucional, a oportunidade para divulgar a nova forma de atuação que entendia que deveria ser adotada pelo Poder Judiciário. Para melhor compreensão das ideias propostas, transcreve-se o seguinte excerto da citada manifestação⁴³¹:

Os direitos subjetivos individuais cederam espaço para os direitos coletivos e transindividuais. O aparato judiciário não acompanhou esse fluir. Ficamos para trás. A paralisação reacionária produziu distorções no modelo. Paulatinamente, o Supremo Tribunal e os Tribunais Superiores foram perdendo a função de Cortes da Federação. A cada passo foram sendo transformados em Tribunais de Justiça às partes. Passaram a ser terceiro e quarto graus de jurisdição. Esvaziou-se a Justiça nos Estados. O grau de definitividade da decisão de 1º grau chegou próximo de zero. Tudo tinha e tem que chegar ao Supremo Tribunal e às Cortes Superiores. **O tempo se dilatou. Veio a morosidade. A Nação passou a perceber a disfuncionalidade do Poder Judiciário. Começou a cobrar. Era o fim do isolamento do Poder Judiciário. A questão judiciária passou a ser tema urgente da Nação.** O tema foi arrancado do restrito círculo dos magistrados, promotores e advogados. Não mais se trata de discutir e resolver o conflito entre esses atores. Não mais se trata do espaço de cada um nesse Poder da República. **O tema chegou à rua. A cidadania quer resultados.** Quer um sistema judiciário sem donos e feitores. Quer um sistema que sirva à Nação e não a seus membros. **A Nação quer e precisa de um sistema judiciário que responda a três exigências:** - acessibilidade a todos; - previsibilidade de suas decisões; - e decisões em tempo social e economicamente tolerável. **Essa é a necessidade. Temos que atender a essas exigências. O Poder Judiciário não é um fim em si mesmo.** Não é espaço para biografias individuais. **Não é uma academia para afirmações de teses abstratas.** É, isto sim, um instrumento da Nação. **Tem papel a cumprir no desenvolvimento do País.** Tem que ser parceiro dos demais Poderes. Tem que prestar contas à Nação. É tempo de transparência e de cobranças. Quem não faz o seu papel na História não é nem bom nem mau. Pior — é inútil. [...] O momento exige, de todos nós, lucidez política e humildade. **A mesa de discussões tem que se ampliar. Não mais só os tradicionais atores — juízes, promotores e advogados. Devem estar na mesa o governo, os políticos, os filósofos, os antropólogos, os economistas, os administradores. Também as organizações sociais e os sindicatos de trabalhadores e patrões. Enfim, todos os que são e fazem o País.** Todos críticos quanto ao nosso desempenho. [...] A História não registra e não se satisfaz com queixas, explicações ou desculpas. A História lembra do que fizemos e do que deixamos de fazer. Nada mais. A História incorpora resultados e fatos. Não há registro e espaço para boas intenções. A nossa geração não tem muito tempo. O

⁴³⁰ A afirmação é feita pelo próprio Ministro Nelson Jobim. Nesse sentido, ver: FONTAINHA, Fernando de Castro; de PAULA, Christiane Jalles; SATO, Leonardo Seiichi Sasada; e GUIMARÃES, Fabrícia Corrêa (Orgs.). *História oral do Supremo (1988-2013), v.9: Nelson Jobim*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

⁴³¹ BRASIL. *Posse dos Ministros Nelson Azevedo Jobim na Presidência e Ellen Gracie Northfleet na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 3 de junho de 2004*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2004 (grifos acrescidos). Segundo avaliação do próprio Ministro Jobim, “*Foi um discurso controvertido, inclusive. O pessoal... Grrr... E eu fiz de propósito*”. FONTAINHA, Fernando de Castro; de PAULA, Christiane Jalles; SATO, Leonardo Seiichi Sasada; e GUIMARÃES, Fabrícia Corrêa (Orgs.). *Ob. cit.*, p. 290.

diagnóstico de nosso problema é conhecido. É urgente a terapia. [...] Vamos ao diálogo e ao debate democrático. Proponho a elaboração de uma agenda comum. Eis um de seus possíveis itens. Vamos dimensionar a nossa capacidade de oferta de decisões e seus gargalos. Esse dimensionamento, absolutamente necessário, reclama uma análise estratégica do Poder Judiciário na sua integralidade. Análise essa que induza os vinte e sete Tribunais de Justiça Estaduais, os vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho, os cinco Tribunais Regionais Federais, com todas as suas estruturas de primeiro grau, juntamente com os quatro Tribunais Superiores e com o Supremo Tribunal Federal a começarem a agir em comum e de forma sistêmica. [...] Creio que o Conselho Nacional de Justiça, que o Senado Federal está para votar na Reforma Constitucional, deve ser visto nessa perspectiva: um órgão voltado para a consistência e a funcionalidade do sistema. [...] Impossível pensar que esse Conselho, por sua só composição, venha ferir autonomias e independências. Salvo se entendermos que a máquina judiciária não tem contas a prestar à Nação quanto às suas condutas administrativas e financeiras. Salvo se entendermos que o concurso público ou a aprovação pelo Senado Federal tenha dado ao magistrado um poder sem responsabilidade. A independência não é incompatível com a responsabilidade. Pelo contrário, a independência exige democraticamente a responsabilidade. [...] Aqueles que pensam o processo de forma só acadêmica preocupam-se com a consistência sistêmica do modelo e não com sua funcionalidade (transformam o processo em tese de mestrado e doutorado e não algo que esteja a serviço do povo e da Nação). Colocam em segundo plano a função real do processo: a produção de decisões em tempo eficaz. Nossa legitimidade está indissoluvelmente ligada à eficiência operacional. Há que modernizar a gestão dos Tribunais. A informatização é mais do que um imperativo de modernização administrativa. É condição operacional indispensável para a legitimidade, posto ser esta o produto da eficiência. [...] Todos comprometidos e responsáveis com o desenvolvimento do País. Senhor Presidente da República; Senhor Presidente da Câmara dos Deputados; Senhor Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional; Parlamentares; Governadores; Magistrados e Magistradas: é essa a regra do convívio democrático. São esses os pressupostos da ação. São essas as exigências do futuro. Façamos um acordo a bem do Brasil e do seu futuro. De um Brasil que reclama a inclusão social e o bem-estar de todos. Que exige o desenvolvimento social e econômico. Que passa a enfrentar os seus obstáculos culturais, sociais e econômicos. Que discute e quer dar solução à exclusão dos negros. Que sente o desafio deste século. Sejamos — todos — merecedores da condição de brasileiros.

O discurso contrasta com a abordagem dada ao tema pelos seus antecessores, os quais, ou afastavam a necessidade de qualquer mudança interna, no âmbito do próprio Poder Judiciário (como fizeram os Ministros Octávio Gallotti⁴³² e Maurício Corrêa⁴³³, este último antecessor direto do Ministro Nelson Jobim), ou a concebiam em termos bem mais módicos, rechaçando a participação de atores exógenos à magistratura (como defendeu o Ministro Carlos Velloso⁴³⁴). Indo na direção contrária ao *status quo*, o Ministro Jobim reconhece a necessidade de *abertura* do Poder Judiciário à sociedade e aos demais Poderes da República, com os quais deveria

⁴³² BRASIL. *Posse dos Ministros Octávio Gallotti na Presidência e Paulo Brossard na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 13 de maio de 1993*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1993.

⁴³³ Ata da Sessão Solene com a íntegra do discurso de posse publicada no Diário da Justiça nº 116, de 20 de junho de 2003, Seção 1, p. 18-21.

⁴³⁴ BRASIL. *Posse dos Ministros Carlos Mário da Silva Velloso na Presidência e Marco Aurélio Mendes de Faria Mello na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 27 de maio de 1999*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1999.

estabelecer atuação *colaborativa*. Aponta, ainda, que a *legitimidade* do Poder Judiciário decorre da sua *eficiência operacional* (em contraste com as abordagens que encontram suporte de legitimidade das atividades jurisdicionais em argumentos de ordem puramente *teórico-normativa*). E vislumbra no Conselho Nacional de Justiça “*um órgão voltado para a consistência e a funcionalidade do sistema*”.

A partir dessa perspectiva, empreende os esforços necessários à efetiva implementação da nova entidade em junho de 2005. E, com isso, torna-se o primeiro Presidente do STF a cumular a chefia do órgão jurisdicional de cúpula do sistema de justiça brasileiro com a chefia da nova estrutura criada para fiscalizar e aperfeiçoar as atividades prestadas pelos integrantes desse mesmo sistema, por ele dirigido. Trata-se de transformação que impacta significativamente o *desenho institucional* até então estabelecido para o Presidente do próprio Supremo Tribunal Federal, uma vez que a Corte passa a “além de ser o vértice hierárquico do sistema recursal e o guardião da constitucionalidade, acumular também a função de revisor da atividade administrativa e disciplinar do CNJ”⁴³⁵. Nesse sentido, verifica-se que antes da implementação da nova estrutura, “as questões concernentes à administração judicial não costumavam chegar ao STF e, quando chegavam, diziam respeito a uma só causa e a um só tribunal, isto é, elas só chegavam ao STF como questões individualizadas, de interesse de um juiz, de um cidadão ou de um tribunal”⁴³⁶. Com a criação do CNJ, o Presidente de ambas as instituições passa a receber esses problemas relacionados à administração judicial “enquanto política pública”⁴³⁷. Nessa nova *arquitetura institucional* o Presidente de ambas as instituições passa à condição de instância “*centralizadora do policy-making Judiciário*”⁴³⁸.

Nesse cenário, ao cumular a gestão simultânea das duas instituições, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal passa a receber demandas que lhe impõem a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de justiça como um todo, o que inclui, evidentemente, a própria Suprema Corte, enquanto órgão responsável pela orientação finalística de todos os órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário. Trata-se de relação simbiótica, através da qual a gestão do Conselho passa a reverberar na forma de gerenciamento da Suprema

⁴³⁵ CARVALHO, Ernani. *O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul*. In: *Revista de Informações Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 170, abri. / jun. 2006, p. 99-109, p. 108.

⁴³⁶ FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* In: *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, 2013, p. 429-469, p. 446.

⁴³⁷ FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Ob. Cit.*, p. 446.

⁴³⁸ CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. *O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça*. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013, p. 13-27, p. 13.

Corte⁴³⁹. Ao receber a incumbência de elaborar e zelar pela fiel execução de políticas públicas voltadas à maior eficiência do sistema, o Presidente passa a ter de considerar, obrigatoriamente, aspectos externos ao sistema jurídico, indo além do plano estritamente normativo, passando a se debruçar sobre as repercussões práticas das suas deliberações enquanto gestor de toda a estrutura da Justiça.

Há que se recordar, ainda, que, além das transformações estruturais promovidas (sobretudo com a criação do CNJ), a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, criou também dois instrumentos a serem utilizados pelo Supremo Tribunal Federal no seu papel de vértice do sistema. Trata-se do requisito da *repercussão geral* para admissibilidade dos recursos extraordinários e da possibilidade de edição das *súmulas vinculantes*. Ambos os mecanismos foram concebidos para municiar a Corte das ferramentas adequadas ao desempenho de sua missão uniformizadora, com vistas a maior racionalização do sistema. Através deles, a Corte passou a concentrar maiores poderes (*i*) em relação aos demais tribunais e (*ii*) em relação aos demais poderes.⁴⁴⁰

Como não poderia deixar de ser, trata-se de guinada que, somada à assunção da liderança do Conselho Nacional de Justiça, provocou ressonância no papel e na atuação exercidos pelo mesmo agente público no âmbito do gerenciamento interno do Tribunal, repercutindo na adoção de medidas concretas de natureza gerencial iniciadas ainda durante a administração do Ministro Nelson Jobim e que prosseguiram pelas gestões seguintes, como será visto a seguir.

Para melhor compreensão, a análise das transformações verificadas replicará a bifurcação empregada no item anterior, passando-se inicialmente às modificações na *estrutura* da Presidência e, após, em enfoque funcional, às alterações no leque de *competências* desempenhadas pelo Presidente.

3.2.2. As modificações na estrutura da Presidência

Sob a perspectiva organizacional, após a efetiva regulamentação interna dos novos institutos criados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004⁴⁴¹, a gestão do Ministro Gilmar

⁴³⁹ SADEK, Maria Tereza. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. In: DANTAS, H. (Org.). *Reformas do Estado Brasileiro: perspectivas e desafios*. São Paulo: Adenauer, 2010.

⁴⁴⁰ PERRONE CAMPOS MELLO, P. *Trinta Anos, Uma Constituição, Três Supremos: Autorrestrição, expansão e ambivalência*. In: *Revista Eletrônica da PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2., set./dez. 2018; VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez, 2008, p. 441-464; ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, n. 2, mai./ago. 2016, p. 405-440.

⁴⁴¹ Quanto ao ponto, rememora-se que o marco inicial para efetiva exigência do requisito de admissibilidade da repercussão geral foi fixado no julgamento da QO-AI nº 664.567/RS, Min. Sepúlveda Pertence, j. 18/06/2007, p. 06/09/2007. Na oportunidade, o Tribunal decidiu que “*a exigência da demonstração formal e fundamentada, no recurso extraordinário, da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a*

Mendes intensifica o movimento de expansão das estruturas vinculadas à Presidência da Suprema Corte. Inicialmente⁴⁴², foi editado o Ato Regulamentar nº 6, de 12 de maio de 2008, que criou a estrutura de um *Gabinete da Presidência*, apartado da estrutura da *Secretaria-Geral da Presidência*. Além do referido *Gabinete*, o ato criou ainda a *Secretaria de Segurança*, também diretamente vinculada à Presidência da Corte, promovendo outrossim o deslocamento da *Assessoria de Gestão Estratégica* da *Secretaria do Tribunal* para dentro da estrutura da própria *Presidência*. No âmbito da estrutura da *Secretaria-Geral da Presidência*, apartaram-se as *Assessorias de Assuntos Internacionais* e de *Cerimonial*. Além disso, a *Assessoria Especial* (também vinculada à *SGP*) ganhou atribuição para “realizar estudos jurídicos de interesse do Presidente, assessorá-lo na análise de assuntos que lhe sejam submetidos e nas questões referentes à repercussão geral e de requisitos formais de admissibilidade” (art. 8º do AR nº 6/2008). Vale frisar, por essa última alteração, a Presidência passa a ser dotada formalmente de uma estrutura de apoio para *gerenciamento* das questões relacionadas à apreciação do requisito da repercussão geral e à própria análise e julgamento dos recursos extraordinários.

Na gestão do Ministro Cezar Peluso, editaram-se seis Atos Regulamentares⁴⁴³. O primeiro deles é o Ato Regulamentar nº 9, de 5 de maio de 2010. O normativo promove verdadeiro remodelamento do perfil institucional da *Secretaria-Geral da Presidência (SGP)* e da *Secretaria do Tribunal (ST)*, além de enxugar as estruturas diretamente vinculadas à Presidência. Em relação à *SGP*, são-lhes transferidos todos os órgãos responsáveis por alguma atuação de *natureza finalística* da Corte. Como principal sinalização dessa tendência aponta-se a transferência de toda a *Secretaria Judiciária (SEJ)*, bem como da *Secretaria das Sessões*, que deixam de integrar a *Secretaria do Tribunal (ST)*, sendo este o seu *locus* histórico no organograma da Corte desde a sua criação⁴⁴⁴. No que concerne à *Secretaria do Tribunal*, são-

intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 03 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007”.

⁴⁴² Durante a gestão do Ministro Gilmar Mendes, editaram-se ainda os Atos Regulamentares nº 7, de 5 de março de 2009, e nº 8, de 14 de agosto de 2009. Contudo, considerando que os normativos em questão não promoveram alterações substanciais na estrutura da Presidência, enfocando em outras áreas do Tribunal, deixarão de ser abordados para manutenção do foco no escopo principal delineado para o presente trabalho.

⁴⁴³ Além do primeiro ato, acima analisado, durante a gestão do Ministro Cezar Peluso foram editados os Atos Regimentais nº 10, de 5 de agosto de 2010; nº 11, de 29 de setembro de 2010; nº 12, de 10 de dezembro de 2010; nº 14, de 15 de dezembro de 2011; e nº 15, de 18 de abril de 2012. Nada obstante, considerando que os referidos atos promovem apenas ajustes pontuais na estrutura, como a renomeação da *Assessoria Especial*, que passa se chamar *Assessoria Processual*, e volta a ser incluída dentro da árvore organizacional da *SGP*, bem como a transformação da *Secretaria das Sessões* em *Assessoria de Plenário*, mantendo-se a estrutura dentro da *SGP*, optou-se, para não delongar demasiadamente a exposição, por não os abordar de modo mais minudente. A mesma situação se verificou em relação ao Ato Regulamentar nº 19, de 16 de outubro de 2014, editado durante a gestão do Ministro Ricardo Lewandowski.

⁴⁴⁴ Desde a subdivisão da Secretaria do Tribunal em sessões, pelo Regimento Interno editado em 1909, as atribuições relacionadas à autuação, distribuição e ao processamento dos feitos no âmbito do Tribunal eram realizadas pela referida unidade. A partir do AR nº 9/2010, essa atribuição histórica da *ST* é assumida pela *SGP*,

lhes transferidos todos os órgãos responsáveis por alguma atuação de *natureza administrativa*. Nesse sentido aponta a migração da *Secretaria de Segurança*, que deixa de estar vinculada diretamente à Presidência, além da já mencionada perda da *SEJ* e da *Secretaria das Sessões*. Por fim, quanto às estruturas diretamente vinculadas à Presidência, passaram a ser apenas (i) o *Gabinete da Presidência*; (ii) a *Secretaria-Geral da Presidência*; (iii) a *Secretaria do Tribunal*; e (iv) a *Secretaria de Controle Interno*. As demais estruturas foram todas reinseridas em um desses três grandes eixos, a exemplo da *Assessoria de Gestão Estratégica*, transferida para dentro da *SGP*, e da já citada *Secretaria de Segurança*, transferida para dentro da *ST*.

Durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, foi editado novo *Regulamento da Secretaria*, aprovado em 31 de outubro de 2018. Trata-se de normativo que permaneceu em vigor até fevereiro de 2024, tendo sido objeto de reformas por Atos Regulamentares veiculados pelas gestões subsequentes da Corte. Em sua redação original, o referido *Regulamento da Secretaria* consolidou a centralização das estruturas de gestão do Tribunal nos quatro eixos estruturados ao longo das gestões anteriores. Nada obstante, promoveu considerável robustecimento da estrutura do *Gabinete da Presidência*, transformou a *Secretaria de Controle Interno* em *Auditoria Interna (AUDI)*, e promoveu mudanças significativas na *Secretaria-Geral da Presidência* e na *Secretaria do Tribunal*.

No que concerne à estrutura do *Gabinete da Presidência*, este foi substancialmente incrementado pela migração da *Assessoria de Comunicação (ACO)*, da *Assessoria de Cerimonial (ACE)*, da *Assessoria de Articulação Parlamentar (ARP)* e da *Assessoria de Assuntos Internacionais (AIN)*, até então alocadas dentro da *Secretaria-Geral da Presidência (SGP)*. Em relação à *SGP*, destaca-se a criação do *Núcleo de Repercussão Geral (NURG)* e da *Secretaria de Gestão Estratégica (SGE)*. A instituição do *NURG* ilustra o grau de relevância que adquiriu a análise dos recursos extraordinários realizada pela Presidência, como mecanismo gerencial capaz de racionalizar as atividades da Corte e fazer com que os demais integrantes do colegiado possam se concentrar no exame de processos relacionados a outros feixes de competências, como é o caso das classes relacionadas ao controle concentrado de constitucionalidade⁴⁴⁵, dotado de complexidade inegavelmente mais elevada. Por sua vez, a

estrutura que aparece no nível regimental apenas com a edição da Emenda Regimental nº 50, de 19 de abril de 2016, embora tenha sido criada, como se viu, bem antes disso (pela edição do AR nº 30/1998).

⁴⁴⁵ A corroborar o apontado direcionamento da Corte para maior concentração de esforços nos processos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADO e ADPF), registra-se que no *Plano Estratégico da Gestão 2023/2025* foi estabelecido como *objetivo estratégico* “Priorizar o perfil de Corte constitucional”. Para sua consecução estabeleceu-se como *meta* “Reducir em 20% o estoque de processos de controle concentrado”. Por sua vez, fixou-se como *indicador* a “Taxa de Redução do Estoque de Processos de Controle Concentrado”. De acordo com o *Relatório de Gestão 2023-2025*, durante o período proposto, conseguiu-se reduzir o acervo das classes processuais envolvidas na iniciativa em 16,5%, saindo de 1.191 ações em 28/09/2023 para 995 ações em

SGE foi concebida com dois núcleos autônomos, o *Escritório de Análise Estratégica (EAES)*⁴⁴⁶ e o *Escritório de Gestão Aplicada (EGAP)*⁴⁴⁷.

No âmbito da *Secretaria do Tribunal*, realça-se a criação do *Núcleo de Planejamento, Governança, Gestão de Riscos e Controles (NGRC)*, diante da sinalização que a sua instituição representa na direção de uma atuação *gerencial* da Presidência da Corte, preocupada em antecipar riscos, planejar linhas de ação e fixar metas institucionais⁴⁴⁸. A criação da estrutura conjuga-se com o considerável incremento do núcleo responsável pela implementação de uma gestão estratégica na Corte, como se viu acima, com a criação da SGE (que no organograma anterior tinha o *status* de Assessoria).

Ainda durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, foram editados os Atos Regulamentares nº 21, de 26 de junho de 2019, e nº 22, de 20 de março de 2020. Nada obstante, referidos normativos não promoveram grandes alterações na estrutura disposta pelo *Regulamento*. Registra-se apenas que o primeiro dos Atos mencionados incluiu no *Regulamento* o art. 108-A, buscando sistematizar e conceituar as diversas categorias de atos administrativos empregadas nos normativos da Corte. O dispositivo reforça a previsão regimental segundo a qual a *Resolução* é o ato de competência do Presidente para “complementar o Regimento Interno ou o Regulamento da Secretaria e resolver os casos omissos, bem assim para complementar a legislação relativa ao funcionalismo, ou regular sua aplicação”⁴⁴⁹.

17/09/2025. Informações extraídas das seguintes fontes: BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). *Plano Estratégico da Gestão 2023/2025*. [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Gestão Estratégica, 2024; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

⁴⁴⁶ De acordo com o *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, ao EAES compete “definir e aperfeiçoar metodologias de gestão da estratégia e de projetos; realizar o diagnóstico institucional; coordenar, implementar e monitorar a estratégia; assessorar a elaboração de planejamentos setoriais, operacionais e o gerenciamento estratégico de projetos; gerenciar o portfólio de projetos estratégicos; disseminar a cultura de gestão de projetos; promover a qualidade de dados e assessorar a elaboração de estatísticas e indicadores institucionais; elaborar relatórios estatísticos para atendimento de demandas internas e externas; e assessorar o gerenciamento dos subsistemas de estatística” (art. 15, §1, I).

⁴⁴⁷ De acordo com o *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, ao EGAP compete “gerenciar o portfólio de processos de trabalho; mapear e/ou modelar processos de trabalho; coordenar a elaboração e atualização da Cadeia de Valor; apoiar no planejamento, monitoramento e análise crítica das melhorias e riscos; definir e coordenar o Sistema de Gestão da Qualidade do Tribunal; definir e aperfeiçoar metodologias de gestão de processos, da qualidade e da gestão de riscos; disseminar a cultura de gestão de processos, qualidade e a gestão de riscos no Tribunal; e assessorar a identificação, análise, avaliação e o tratamento de riscos” (art. 15, §1, II).

⁴⁴⁸ De acordo com o *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, o NGRC é a “unidade responsável por planejar e implementar melhorias na gestão administrativa com foco na governança das contratações; direcionar e monitorar a atuação dos núcleos de gestão de contratos e implementar o gerenciamento de riscos nos processos de aquisições” (art. 12, IV).

⁴⁴⁹ Art. 108-A, XV, do *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, inserido pelo AR nº 21/2019. De acordo com o referido dispositivo, os atos administrativos da Corte devem ser catalogados em 17 espécies (*Ata, Atestado, Ato Regulamentar, Certidão, Comunicado, Declaração, Despacho, Fac-símile (fax), Informação,*

No uso dessa diretriz, o Ministro Dias Toffoli promove, via *Resolução*, a criação do *Centro de Mediação e Conciliação (CMC)*⁴⁵⁰, vinculado diretamente à Presidência, conferindo-lhe atribuição para “realização de acordos no Supremo Tribunal Federal (STF)”, devendo, para tanto, “buscar, mediante mediação ou conciliação, a solução de questões jurídicas sujeitas à competência do STF que, por sua natureza, a lei permita a solução pacífica”⁴⁵¹. Vale realçar que o referido normativo inaugura hipótese de atuação inédita pelo Tribunal, em momento “pré-processual”⁴⁵², expressamente consignando que “[o]s interessados poderão peticionar à Presidência do STF para solicitar a atuação do CMC em situações que *poderiam deflagrar* conflitos de competência originária do Supremo Tribunal Federal, de modo a viabilizar a solução pacífica da controvérsia *antes* da judicialização”. Trata-se da institucionalização de uma visão da Corte como espécie de instância capaz de desempenhar o papel de *negociador* político que recentemente emergiu na sociedade, a partir da forma como foram interpretadas certas atuações do Tribunal⁴⁵³.

Em seguida, o *Regulamento da Secretaria* foi objeto de mais três alterações durante a gestão do Ministro Luiz Fux⁴⁵⁴. Pelo Ato Regulamentar nº 23, de 30 de setembro de 2020, o *Núcleo de Repercussão Geral (NURG)* foi extinto, sendo criado em seu lugar a *Secretaria de Gestão de Precedentes (SPR)*, com atribuição para desenvolver as atividades (i) “de recebimento, classificação e triagem dos recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravo”; (ii) “de ampla e específica publicidade dos precedentes vinculantes e da jurisprudência da Corte”; e (iii) “de integração administrativa com os gabinetes, secretarias, assessorias, tribunais e juízos diretamente vinculados ao STF e com os agentes responsáveis pelas funções essenciais à justiça”⁴⁵⁵. A nova Secretaria (SPR) foi subdividida em quatro

Instrução Normativa, Memorando, Ofício, Ordem de Serviço, Portaria, Resolução, Requerimento e Procedimento Judiciário – incisos I a XVII).

⁴⁵⁰ Criado pela Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020.

⁴⁵¹ Art. 1º, *caput*, e art. 2º, parágrafo único, ambos da Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020.

⁴⁵² De acordo com art. 2º, “[o]” CMC deverá atuar nas seguintes atividades segmentadas: I – solução de conflitos pré-processuais”.

⁴⁵³ Nesse sentido, conferir estudo realizado por Marjore Marona, Felipe Recondo, Mariela Campos Rocha e Lucas Fernandes de Magalhães que, ao analisar a evolução do papel da Presidência do Supremo Tribunal Federal, propõe uma tipologia das suas presidências, classificando-as de acordo com os seguintes modelos: [a] *cerimoniais*, [b] *negociadores*, [c] *independentes* e [d] *protagonistas* (MARONA, M. C., FREIRE, F. R., ROCHA, M. C., & de MAGALHÃES, L. F. *Os donos do Supremo: dinâmica de liderança e protagonismo da Presidência do STF*. In: *SciELO Preprints*, 2025. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/11245>. Acessado em 1 nov. 2025).

⁴⁵⁴ Além do AR nº 23/2020, durante a gestão do Ministro Luiz Fux o *Regulamento da Secretaria* foi alterado pelos Atos Regulamentares nº 24, de 08 de novembro de 2021, e nº 25, de 29 de novembro de 2021. Nada obstante, considerando a ausência de modificações substanciais na estrutura da Corte em função dos referidos normativos (sobretudo ao se considerar o escopo do presente trabalho), serão enfocadas apenas as alterações promovidas pelo primeiro Ato (de nº 23/2020).

⁴⁵⁵ Art. 16-A do *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, inserido pelo AR nº 23/2020.

unidades: (i) a *Coordenadoria de Recebimento e Admissibilidade Recursal (CORA)*⁴⁵⁶; (ii) a *Coordenadoria de Análise de Jurisprudência (COAJ)*⁴⁵⁷; (iii) a *Coordenadoria de Integração Institucional (CINT)*⁴⁵⁸; e (iv) o *Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP)*⁴⁵⁹. O mesmo Ato Regulamentar promoveu, ainda, a transformação da *Secretaria de Documentação* em *Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação*, órgão dotado de competências mais alargadas para auxiliar o Presidente através da produção de “relatórios de inteligência para a Presidência da Corte, com o objetivo de subsidiar o processo de elaboração das agendas institucional e jurisdicional”⁴⁶⁰. As duas novas secretarias continuaram vinculadas à *Secretaria-Geral da Presidência (SGP)*.

Durante a gestão da Ministra Rosa Weber, sobreveio o Ato Regulamentar nº 26, de 19 de dezembro de 2022. Como ponto de maior relevância, destaca-se a criação, na estrutura do *Gabinete da Presidência*, da *Assessoria de Inteligência Artificial (AIA)* que, dentre outras atribuições, recebeu a incumbência de “propor soluções em inteligência artificial (IA) aplicadas à prestação jurisdicional do STF” e “assessorar a Alta Administração no aprimoramento da produtividade do trabalho jurídico, por meio da experimentação e da criação de soluções utilizando IA”⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, ajustado pelo AR nº 23/2020, à CORA compete “realizar as atividades referentes ao recebimento, classificação, autuação, indicação de prevenção e distribuição de recursos extraordinários e agravos; analisar estes feitos para fins de sua submissão ao rito da repercussão geral em virtude da questão jurídica de mérito ou processual nele veiculada e identificação dos que devam ser sumariamente inadmitidos” (art. 16-A, § 1º, I).

⁴⁵⁷ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, ajustado pelo AR nº 23/2020, a COAJ tem atribuição para “realizar as atividades de organização e de ampla e específica divulgação dos precedentes e da jurisprudência; desenvolver as atividades de tratamento da informação jurídica e de armazenamento para a manutenção da base de dados e de recuperação das informações jurisprudenciais e efetuar ações que promovam uma maior integração com outros tribunais e órgãos com relação à divulgação de precedentes e de jurisprudência” (art. 16-A, § 1º, II).

⁴⁵⁸ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, ajustado pelo AR nº 23/2020, a CINT é responsável por “realizar atividades de integração e interlocução com unidades internas e órgãos externos, envolvidos ou impactados por iniciativas alinhadas à missão e objetivos da Secretaria de Gestão de Precedentes, no tocante à identificação das necessidades e oportunidades de aprimoramento de processos, procedimentos e usos de recursos tecnológicos, com vistas ao necessário apoio e suporte a sua elaboração, execução e controle” (art. 16-A, § 1º, III).

⁴⁵⁹ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, ajustado pelo AR nº 23/2020, ao NUGEP cabe “realizar análise inicial de repercussão geral nos recursos, prover os sistemas informatizados relativos aos precedentes qualificados com informações padronizadas do instituto, monitorar seu funcionamento, realizar atividades de integração interna e externa, com a presidência, gabinetes de Ministros, tribunais e juízos vinculados ao STF e com os agentes responsáveis pelas funções essenciais à justiça” (art. 16-A, § 1º, IV).

⁴⁶⁰ Art. 17 do *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, com a redação conferida pelo AR nº 23/2020.

⁴⁶¹ Nos termos do art. 8º, VI, do *Regulamento da Secretaria* aprovado em 31 de outubro de 2018, inserido pelo AR nº 26/2022, a AIA tem as seguintes competências: “propor soluções em inteligência artificial (IA) aplicadas à prestação jurisdicional do STF; assessorar a Alta Administração no aprimoramento da produtividade do trabalho jurídico, por meio da experimentação e da criação de soluções utilizando IA; pesquisar e avaliar novas ferramentas, estruturas e bibliotecas relacionadas à IA; apoiar as contratações realizadas para atendimento de demandas de IA; promover a utilização e o aperfeiçoamento de componentes e serviços de IA; normatizar os padrões de uso dos serviços de IA; e orientar os usuários do Tribunal sobre os padrões de uso dos serviços de IA”.

Por fim, na gestão do Ministro Roberto Barroso, promoveram-se ajustes no *Regulamento* ainda vigente por meio do Ato Regulamentar nº 27, de 11 de dezembro de 2023, e, em seguida, editou-se novo *Regulamento da Secretaria*, aprovado em fevereiro de 2024. Esse novo *Regulamento* já foi objeto de duas alterações posteriores⁴⁶². Dentre as principais modificações verificadas destaca-se a inserção de uma quinta estrutura, ao lado das quatro tradicionalmente vinculadas à Presidência (*Gabinete da Presidência, Secretaria-Geral da Presidência e Secretaria do Tribunal*): a *Ouvidoria (OUVI)*. No âmbito da *Secretaria-Geral da Presidência*, realça-se a criação da *Secretaria de Relações com a Sociedade (SRS)* e da *Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ)*. A SRS é composta pela (i) *Coordenadoria de Integridade Digital (CIND)*; (ii) pela *Coordenadoria de Combate à Desinformação (CCOD)*; e (iii) pela *Coordenadoria de Sustentabilidade, Acessibilidade e ODS (CODS)*. Veja-se que a estrutura promove avanços consideráveis na tentativa de aproximar a Corte do público em geral, assumindo a tarefa de construir uma imagem mais amigável do Tribunal, através da promoção de ações institucionais voltadas ao esclarecimento da comunidade em relação às atividades desenvolvidas pela Corte⁴⁶³.

Por sua vez, a AAJ é integrada (i) pelo *Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)*; (ii) pelo *Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)*; e (iii) pelo *Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE)*. Diante da relevância que as inovações decorrentes do surgimento dessas novas estruturas ensejaram na forma pela qual o Tribunal passou a conduzir o processamento e o próprio julgamento de ações dotadas de elevado grau de complexidade ou de considerável repercussão política, tais unidades serão objeto de análise mais detida em sessão específica do capítulo seguinte. Desde logo, antecipa-se que, junto a outras medidas de ordem gerencial, a criação do NUPEC e do NUSOL (este último decorrente da transformação do *CMC*) pavimentou novos caminhos, substancialmente distintos das vias tradicionais, a serem adotados na condução e na deliberação de ações relacionadas ao exercício da *jurisdição constitucional* pelo Supremo Tribunal Federal.

⁴⁶² Trata-se dos Atos Regulamentares nº 28, de 27 de janeiro de 2025 e nº 29, de 18 de março de 2025.

⁴⁶³ Essa tentativa é evidenciada pelo estabelecimento, no *Plano Estratégico da Gestão 2023-2025*, do objetivo estratégico “*Aprimorar a comunicação com a sociedade*”. Para sua consecução estabeleceu-se como *meta* “*Divulgar 100% das decisões mais relevantes do Plenário por meio do boletim Informação à Sociedade*”. Por sua vez, fixou-se como *indicador* a “*Taxa de decisões do Plenário físico divulgadas no boletim Informação à Sociedade*”. De acordo com o *Relatório de Gestão 2023-2025*, até 16/09/2025, foram divulgados 148 boletins *Informação à Sociedade*. Desenvolveu-se, ainda, o Projeto “*Entender – a Justiça falando a sua língua*”, além da criação de um canal oficial do Tribunal no aplicativo de mensagens *WhatsApp*. Informações extraídas das seguintes fontes: BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). *Plano Estratégico da Gestão 2023/2025*. [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Gestão Estratégica, 2024; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

Da análise global de todo o conjunto de alterações promovidas nas estruturas vinculadas à Presidência da Corte, para além do *incremento quantitativo* de atos praticados com esse desiderato – rememorando-se que, durante os dezesseis anos compreendidos entre a promulgação da CF/88 e a edição da EC nº45/2004, foram editados 18 Atos Regulamentares e 1 novo Regulamento da Secretaria; e, nos vintes anos seguintes ao referido marco constitucional, foram editados 28 Atos Regulamentares e 2 novos Regulamentos da Secretaria⁴⁶⁴ – o cotejo analítico dos normativos evidencia uma considerável diferença *também em termos qualitativos*, identificando-se maior relevância, em termos de impacto que as modificações possam vir a provocar na maneira pela qual o Tribunal atua, nas mudanças mais recentes.

3.2.3. O surgimento e a institucionalização de novas competências

Vistas as transformações de ordem *estrutural* promovidas na Corte após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, passa-se a enfocar, de modo mais detido, as modificações de ordem *funcional*, na própria natureza das atividades que passaram a ser desenvolvidas pela Corte em geral e pela sua Presidência em particular.

Como primeira dessas modificações, tomada durante a Presidência do Ministro Nelson Jobim, destaca-se o processo de criação das *pautas temáticas* de julgamento, por ser ação que provocou alterações substanciais na *organização* dos trabalhos da Corte. Isso porque, historicamente, o Tribunal não possuía uma *agenda* previamente elaborada e conhecida, com o estabelecimento dos casos que iria julgar. De acordo com as disposições regimentais relacionadas à organização das sessões julgamento, os processos deveriam ser chamados de acordo com as prioridades de classe e com a ordem cronológica de autuação dentro da mesma classe prioritária, iniciando-se pelos feitos relatados pelo ministro mais antigo. Ainda nos termos do Regimento, facultava-se a flexibilização da referida ordem apenas para dar predileção aos feitos onde houvesse realização de sustentações orais ou, por requerimento do Relator ou do Procurador-Geral da República, para apreciação de medida cautelar. Tal sistemática é haurida da leitura conjunta dos artigos 128, 129, 130, 138 e 145 do RISTF⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Valendo realçar que, para além dos 28 ARs e 2 Regulamentos, após a EC nº 45/2004 foram editadas pelo menos 23 Resoluções voltadas a *estrutura* da Corte. A informação foi extraída de pesquisa realizada no *Portal de Atos Normativos* da Corte, disponível para consulta em sítio eletrônico, no seguinte endereço: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acessado em 1 de nov. de 2025.

⁴⁶⁵ **Art. 128.** Os julgamentos a que o Regimento não der prioridade realizar-se-ão, sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe. § 1º Os processos serão chamados pela ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores. O critério da numeração referir-se-á a cada Relator. § 2º O Presidente poderá dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral. **Art. 129.** Em caso de urgência, o Relator poderá indicar preferência para o julgamento. **Art. 130.**

Portanto, de acordo com as disposições regimentais, a rigor, o Presidente não teria qualquer ingerência sobre a formação da pauta⁴⁶⁶.

Ocorre que, com o aumento da quantidade de processos, a Corte passou a acumular grande volume de casos liberados para julgamento, mas que não conseguiam ser efetivamente apregoados. Essa conjuntura fez com que o Presidente, como condutor dos trabalhos, passasse a escolher discricionariamente, dentre o grande número de casos, aqueles que seriam efetivamente apreciados. Por sua vez, os demais Ministros, acompanhados de seus assistentes de plenário (chamados *capinhas*), tinham de comparecer à sessão carregando todo o acervo de processos físicos já liberados para julgamento dos quais eram relatores, para a eventualidade de serem chamados pelo Presidente. Tratava-se de dinâmica que, muitas vezes, culminava nos chamados pedidos de vista “*em mesa*”, pelo qual o Ministro vistor recebia os autos físicos do processo pautado para análise durante o transcurso da própria sessão, enquanto outro feito era submetido à apreciação do colegiado. Encerrada a leitura dos autos, o processo objeto da vista regimental era novamente chamado, nessa mesma reunião, para colheita dos votos⁴⁶⁷.

Em substituição a essa sistemática pouco racionalizada dos trabalhos, com a formulação e publicação antecipadas da *pauta* de julgamento, os Ministros passaram a se preparar melhor para os casos. Os advogados também conseguiam aprimorar suas sustentações orais. E a sociedade em geral passou a poder se informar com antecedência das decisões que a Corte poderia vir a tomar em relação a determinada matéria.

Vale frisar que essa relevante transformação foi promovida sem qualquer alteração regimental, prescindindo da edição de qualquer ato normativo para sua implementação. Trata-se de medida que foi enronizada no feixe de atribuições do Presidente – *a elaboração e*

Poderá ser deferida a preferência, a requerimento do Procurador-Geral, de julgamento relativo a processos em que houver medida cautelar. **Art. 138.** Preferirá aos demais, na sua classe, o processo, em mesa, cujo julgamento tenha sido iniciado. **Art. 145.** Terão prioridade, no julgamento do Plenário, observados os arts. 128 a 130 e 138: *i* – os habeas corpus; *ii* – os pedidos de extradição; *iii* – as causas criminais e, dentre estas, as de réu preso; *iv* – os conflitos de jurisdição; *v* – os recursos oriundos do Tribunal Superior Eleitoral; *vi* – os mandados de segurança; *vii* – as reclamações; *viii* – as representações; *ix* – os pedidos de avocação e as causas avocadas.

⁴⁶⁶ Para entendimento em sentido contrário, atribuindo interpretação diversa ao art. 13, II, do RISTF, nele entendendo inserida a competência para elaboração da pauta, ver GODOY, Miguel Gualano. **STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. Em desfavor dessa compreensão do Regimento pesa a prática institucional da Corte, pela qual, até a gestão do Ministro Nelson Jobim, como demonstrado, simplesmente não havia elaboração prévia da pauta de julgamentos. No sentido que ora se defende, de ausência de disposição regimental expressa em relação a essa atribuição específica, ver: ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal.** In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, a. 1, jan./abr. 2020, p. 129-154.

⁴⁶⁷ Para maior detalhamento da sistemática de julgamentos antes da institucionalização da prática de publicação antecipada da *pauta*, ver ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: Quem, o que, e como.** Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022.

divulgação antecipada da pauta – pela prática institucional verificada na Corte desde então, investindo-lhe de poderes para melhor gerenciar as atividades do plenário.

Na gestão seguinte, da Ministro Ellen Gracie, à *Assessoria de Gestão Estratégica* da Presidência (AGE) é atribuída a tarefa de elaborar o *planejamento estratégico* da Corte⁴⁶⁸. Nada obstante, de acordo com os registros acessados, o primeiro *ciclo estratégico quinquenal* do Tribunal somente tem início em 2009, durante a gestão seguinte, do Ministro Gilmar Mendes⁴⁶⁹. Ainda durante a gestão da Ministra Ellen Gracie, após a edição da Emenda Regimental nº 21, de 30 de abril, de 2007, com a efetiva regulamentação da *repercussão geral*, buscando otimizar a apreciação do novo requisito de admissibilidade recursal pelo colegiado, cria-se o *plenário virtual*. Concomitantemente, tem-se início um movimento de paulatina concentração na Presidência da análise de um volume cada vez maior de recursos extraordinários, agravos em recurso extraordinário e outras classes processuais menos complexas.

Essa busca pela concentração dos processos de menor complexidade na Presidência da Corte prossegue durante a gestão do Ministro Gilmar Mendes e se intensifica na gestão do Ministro Cezar Peluso, que promove sucessivas alterações organizacionais que culminam na retenção de quase metade dos processos analisados, atingindo o percentual de 48,92% de decisões denegatórias dos feitos apreciados⁴⁷⁰. Nessa conjuntura, surge para a Presidência uma nova atribuição: de aglutinadora do feixe de competências de natureza recursal, notadamente em torno de demandas repetitivas, possibilitando que os demais integrantes do colegiado passassem a se concentrar na análise dos processos de competência originária e, sobretudo, relacionados ao exercício da jurisdição constitucional propriamente dita. Dito de forma objetiva: surge a função de *gerenciamento* inicial dos processos que aportam na Corte, com vistas à maior racionalização de suas atividades.

Sob outro enfoque de ação, imbuída pela mesma preocupação gerencial, buscando auxiliar os demais ministros na análise das ações que lhes são efetivamente distribuídas, a Presidência passa a capitanejar um movimento de paulatina ampliação do *plenário virtual* da Corte⁴⁷¹. A expansão se inicia com a edição da Emenda Regimental nº 51, de 22 de junho de 2016, que viabiliza a possibilidade de incluir em ambiente de julgamento virtual os recursos de

⁴⁶⁸ Ato Regulamentar nº 4, de 19 de dezembro de 2006.

⁴⁶⁹ Ver o registro feito no *Plano Estratégico da gestão 2022/2023*, pela Ministra Rosa Weber, p. 7. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE_Gestao_2022_2023-Rosa_Weber.pdf. Acessado em 3/11/2025.

⁴⁷⁰ ALMEIDA, G.; ALMEIDA, D. S. *Presidência do STF em números: de Gracie a Toffoli*. 2020. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3686813>.

⁴⁷¹ Para melhor compreensão da evolução do plenário virtual na Corte, ver COSTA, Alexandre Araújo; ROCHA, Maria Helena Martins. *O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal: evolução das formas de julgamento e periodização*. In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, jan./abr. 2022, p. 62-87.

agravo interno e os embargos de declaração. Para regulamentar essa nova alternativa regimental, o Ministro Ricardo Lewandowski edita a Resolução nº 587, de 29 de julho de 2016. Nela, prevê o instrumento do *destaque*⁴⁷². Trata-se de mecanismo inédito para o gerenciamento do julgamento, na modalidade virtual, pelos integrantes da Corte. Isso porque, passou a investidos da possibilidade de, a qualquer momento durante o transcurso da deliberação no formato assíncrono, promover o seu reinício, necessariamente em ambiente presencial, com a possibilidade de renovação das sustentações orais e o cancelamento dos votos eventualmente já proferidos⁴⁷³. A faculdade subsistiu com base em ato editado exclusivamente pela Presidência até a edição da Emenda Regimental nº 53, de 18 de maio de 2020.

Outra medida tomada pela Presidência com o mesmo intuito de ampliar as alternativas franqueadas aos ministros para condução mais adequada dos feitos sob sua relatoria foi a criação do *Centro de Conciliação e Mediação (CMC)*, durante a gestão do Ministro Dias Toffoli. A estrutura buscou estimular a adoção de soluções autocompositivas, inclusive em ações de controle direto de constitucionalidade.

A partir da gestão do Ministro Luiz Fux, os Presidentes passam a elaborar, em complemento aos ciclos estratégicos quinquenais, o *plano estratégico* das suas respectivas gestões⁴⁷⁴. Por esse novo instrumento, o Ministro Presidente “estipula o norte da gestão, os *objetivos estratégicos*, as *metas*, os *indicadores* e as *prioridades de melhoria*. Esses elementos guiam a formulação de ações, iniciativas e projetos estratégicos”⁴⁷⁵. Ilustrativamente, o *plano* da gestão 2020-2022 fixou como *objetivos estratégicos* (i) “aumentar o foco no julgamento dos processos de conteúdo essencialmente constitucional”⁴⁷⁶; (ii) “integrar a Agenda ONU 2030 ao STF”; (iii) “aprimorar a governança e gestão organizacional”; e (iv) “serviços 100% on-line”, estipulando conjunto de *metas*⁴⁷⁷ e *indicadores* para cada um dos *objetivos* elencados.

⁴⁷² De acordo com o art. 4º da Res. nº 587/2016, “*Não serão julgados em ambiente virtual a lista ou o processo com pedido de: I – destaque ou vista por um ou mais Ministros; II – destaque por qualquer das partes, desde que requerido em até 24 (vinte e quatro) horas antes do início da sessão e deferido o pedido pelo relator.*”

⁴⁷³ Valendo registrar que após o julgamento de Questão de Ordem na ADI 5.399, a Corte entendeu pela preservação exclusivamente dos votos proferidos pelos Ministros que venham a se aposentar ou, por qualquer outro motivo, deixem de integrar a Corte.

⁴⁷⁴ A institucionalização do plano estratégico da gestão, em complemento ao ciclo estratégico do tribunal, é formalizada pela Resolução nº 782, de 10 de agosto de 2022, que estabelece a *Política de Gestão da Estratégia do Supremo Tribunal Federal*.

⁴⁷⁵ BRASIL. *Plano Estratégico da gestão 2020/2022*. 1ª ed. Supremo Tribunal Federal. Brasília. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE_Gestao_2020_2022.pdf. Acessado em: 03/11/2025.

⁴⁷⁶ Reforçando a diretriz que norteou a ampliação das competências do Presidente para análise de recursos extraordinários, agravos, *habeas corpus* e demais classes processuais dotadas, em tese, de menor complexidade.

⁴⁷⁷ Em relação ao primeiro objetivo estratégico elencado, a meta estabelecida foi a seguinte: “*Reducir em 50% a entrada de processos da competência recursal, a fim de privilegiar a vocação constitucional e reduzir a distribuição de processos aos ministros*”.

Retomando as preocupações em torno dos mecanismos disponibilizados aos ministros para otimizar as suas respectivas atuações, durante a presidência da Ministra Rosa Weber a Corte instala a *Assessoria de Inteligência Artificial (AIA)*, responsável pelo desenvolvimento da ferramenta *VitorIA*⁴⁷⁸, que busca mapear automaticamente grupos de processos que guardem similaridade entre si, viabilizando o seu julgamento conjunto, além de auxiliar na identificação de temas para afetação à sistemática da repercussão geral. Já na gestão do Ministro Roberto Barroso, é desenvolvida outra aplicação tecnológica, nominada MARIA (*Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial*), sistema que usa a inteligência artificial generativa para auxiliar na produção de diversos tipos de textos, com possibilidades de aplicação no resumo de votos, na elaboração de relatórios em processos recursais e na análise inicial de processos de reclamação constitucional⁴⁷⁹.

Também na gestão do Ministro Roberto Barroso, tem-se inaugurada uma “*nova modalidade de julgamento*, aplicada em especial a casos juridicamente complexos ou socialmente relevantes”⁴⁸⁰. A iniciativa consiste no fracionamento antecipado do julgamento, com a realização de sessões voltadas exclusivamente à realização de sustentações orais, com posterior agendamento de nova sessão para o início do julgamento propriamente dito⁴⁸¹. De acordo com o relatório de gestão apresentado pelo referido Ministro, a sistemática foi utilizada em 29 processos. Ainda na gestão do Ministro Roberto Barroso, promoveu-se iniciativa voltada à uniformização das ementas dos acórdãos da Corte, com vistas à otimização dos trabalhos e melhor sistematização da jurisprudência⁴⁸².

Visto panoramicamente, esse catálogo de iniciativas empreendidas pelas sucessivas presidências da Corte, a partir da administração responsável pelo biênio 2004-2006, aponta para o surgimento e a institucionalização de novas competências que passaram a ser desempenhadas pelos gestores do Tribunal, ainda que sem previsão em ato normativo expresso: *de gerenciadores da pauta (da agenda) da Corte; de gerenciadores de parcela significativa do acervo recursal da Corte, concentrando o seu julgamento; e de desenvolvedores de novos*

⁴⁷⁸ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2022-2023* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

⁴⁷⁹ Para maiores informações sobre a iniciativa: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-lanca-maria-ferramenta-de-inteligencia-artificial-que-dara-mais-agilidade-aos-servicos-do-tribunal/> (acesso em 30/09/2025).

⁴⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

⁴⁸¹ Trata-se de medida que guarda semelhança com o modelo de julgamento empregado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a *SCOTUS*, que agenda sessões exclusivamente para a colheita das sustentações orais (conhecidas como *argument days*).

⁴⁸² Posteriormente estendida aos demais tribunais de justiça do país através da Resolução nº 154, de 13 de agosto de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

mecanismos para o julgamento ou o processamento dos feitos conduzidos pelos demais ministros.

São atribuições que não possuem previsão regimental, e muito embora possam ser hauridas do conjunto de competências expressamente elencado, gozam de inegável ineditismo, não sendo subsumíveis a algum dos incisos atualmente previstos no art. 13 do RISTF. Possuem, como denominador comum, a busca pela maior eficiência do Tribunal, sendo adotadas a partir da identificação de entraves que demandem a atuação proativa e responsável da autoridade gestora, estando sujeitas à constante reavaliação e adaptação, a depender das alterações de conjuntura e dos resultados alcançados.

CAPÍTULO IV: A VISÃO DAS TRANFORMAÇÕES VERIFICADAS A PARTIR DE UM ENFOQUE REGULATÓRIO

Desenvolvidas, no primeiro e segundo capítulos, as premissas teóricas que servem como espécie de lente de análise, e retratado, no terceiro capítulo, o objeto que se pretende examinar a partir do ângulo proporcionado pela lente em questão, nesse quarto capítulo, passar-se-á ao efetivo cotejo diagnóstico, buscando descrever a paisagem pintada no terceiro capítulo a partir do código interpretativo fornecido pelos dois capítulos iniciais.

4.1. A compreensão da Corte como estrutura responsável pelo acoplamento estrutural entre o subsistema jurídico e os demais subsistemas e a função regulatória da Presidência

Como abordado no segundo capítulo, com o advento do *Estado Regulador*, o Direito consolida o movimento de *reabertura* aos demais subsistemas sociais, deixando o isolamento construído durante o período em que predominava o pensamento do positivismo normativista kelseniano. A partir dessa nova perspectiva, o fenômeno jurídico passa a reconhecer a influência de elementos externos ao seu próprio sistema, abrindo-se à percepção de influxos de ordem política, ética, econômica e de outras espécies. Como reflexo de tais transformações, o Direito se *funcionaliza*, são promovidas alterações significativas na sua *estrutura*, e por consequário lógico, a forma de exercer a *jurisdição* sofre intensa reconfiguração.

Por sua vez, como visto no primeiro capítulo, em decorrência desse movimento de reabertura e das consequentes *interações intersistêmicas* por ele viabilizadas, passa-se a exigir do Direito que atue a partir de uma perspectiva *transversal*, com *responsividade*, porém, mantida a sua *autonomia* normativa, adotando, para tanto, uma *racionalidade reflexiva*⁴⁸³.

Exige-se uma atuação pautada pela *transversalidade* e *responsividade* porque, desse processo de interação com os demais subsistemas, a partir de uma *racionalidade reflexiva* advém o reconhecimento das limitações de uma intervenção regulatória *direta*, diante da verificação de que o subsistema social regulado é dotado de *autonomia operacional*⁴⁸⁴ própria, a qual deve ser preservada, exigindo do sistema *regulador* (no caso, o sistema jurídico) a busca

⁴⁸³ TEUBNER, Gunter. *Direito e teoria social: três problemas*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2 (p. 75-101)

⁴⁸⁴ Recordando-se, no ponto, o *fechamento operacional*, em que pese a *abertura cognitiva*, dos sistemas sociais *autopoieticos*, de acordo com o pensamento Luhmanniano. Nesse sentido, ver: NEVES, Romulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

do ponto de equilíbrio nessas interações, sob pena de se incorrer em uma das disfuncionalidades apontadas pelo trilema regulatório de Teubner⁴⁸⁵.

Como se viu, de acordo com o referido trilema, a ausência de tratamento adequado à apontada *autonormatividade* do sistema regulado ensejará a configuração de uma dentre três alternativas possíveis: (i) ou se incorre na *desnaturação* do sistema *regulado*, (ii) ou se incorre na *desnaturação* do sistema *regulador*, (iii) ou se configura situação de absoluta *ineficácia regulatória*. No primeiro caso, há *negligência* com a autonomia normativa do subsistema regulado, caracterizando o desvio regulatório da *sobrelegalização da sociedade* (“‘over-legalization’ of society”), com a desconsideração do código operacional próprio do sistema regulado, que passa a ser substituído pelo código próprio do sistema regulador (no caso do sistema jurídico, o binômio *licitude/ilicitude*). Na segunda hipótese, verifica-se *excesso de cautela* com a preservação da normatividade própria do subsistema regulado, o que leva à *sobressocialização do direito* (“‘over-socialization’ of law”), caracterizada nas situações em que, para além da preservação da autonomia do sistema regulado, este passa a interferir no próprio sistema jurídico, substituindo o código do regulador pelo próprio código do regulado. Por sua vez, na terceira situação, a *indiferença* com essa autonormatividade leva a uma regulação ineficaz, dado que o desconhecimento das regras de operacionalização funcional interna do subsistema regulado faz com que o sistema regulador fixe comandos que não provoquem no regulado nem incentivos, nem receios, e, por isso, continue atuando como se não estivesse sujeito a qualquer regulação.

As duas primeiras situações levam ao fenômeno da “*colonização*” (para Habermas) ou da “*desdiferenciação*” (para Luhmann), apenas se alterando as posições do subsistema “*colonizador/desdiferenciador*” e do subsistema “*colonizado/desdiferenciado*” (sendo, na primeira hipótese, o sistema *regulador* o ocupante da posição de “*colonizador/desdiferenciador*”, e, na segunda hipótese, o sistema *regulado* aquele que vem a ocupar essa posição). A terceira hipótese enseja a completa *inutilidade* da regulação empreendida. E é através da *transversalidade* e da *responsividade*, com a preservação da *autonomia normativa*, por meio da adoção de uma *racionalidade reflexiva*, que se evitam as três situações disfuncionais.

Isso porque, pela *transversalidade*, reconhece-se a insuficiência do sistema jurídico – a rigor, de qualquer sistema social – para, num contexto de “extrema diferenciação da sociedade”,

⁴⁸⁵ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

ser capaz de conceber uma disciplina normativa “única universalmente válida”⁴⁸⁶, impondo-se a assimilação de influxos colhidos de outros subsistemas sociais, a partir de uma interação que deságua na cognominada “pluralidade heterárquica de ordens jurídicas”, conforme expressão cunhada por Marcelo Neves⁴⁸⁷. Como afirma Teubner, a partir do enfoque *transversal* “diferentes rationalidades sociais” são examinadas em um “processo de equilíbrio legal”⁴⁸⁸.

Já pela *responsividade*, a regulação empreendida pelo sistema jurídico passa a prestar atenção ao comportamento do regulado⁴⁸⁹, qual sua reação em relação à regulação estabelecida (se atua com *conformidade*, em *desconformidade*, e em ambos os casos imbuído de quais *motivações*), buscando identificar e compreender o código operacional próprio do subsistema social em questão, sem subestimá-lo, superestimá-lo ou negligenciá-lo, com vistas à promoção dos ajustes regulatórios necessários à otimização da regulação. Portanto, a responsividade exige monitoramento constante do subsistema regulado, para identificação das suas contingências internas, com o objetivo de adaptar-se a elas, modificando as regras estabelecidas de acordo com as variações de conjuntura, de modo a preservar ou intensificar o nível de conformidade do regulado.

Por sua vez, a preservação da *autonomia normativa* do sistema jurídico impõe o estabelecimento de filtros à forma de operacionalização desse intercâmbio entre o sistema regulador e o subsistema regulado, estimulados pela *transversalidade* e pela *responsividade*. Em razão da preservação da *autonormatividade*, a viabilização do acesso cognitivo, pelo sistema regulador, ao subsistema que se pretende regular, deve ser operacionalizada através de instrumentos concebidos no *interior* do próprio sistema *regulador*, nos moldes do seu código operativo diferenciado. Daí decorre a pertinência do alerta feito por Teubner ao enfatizar que, apesar da imprescindibilidade de investigar o modo de funcionamento do subsistema regulado, os elementos dele hauridos devem ser assimilados pelo sistema regulador como “*declarações cognitivas*”, jamais assumindo a qualidade de “*postulações normativas*”⁴⁹⁰⁻⁴⁹¹.

⁴⁸⁶ TEUBNER, Gunter. *Direito e teoria social: três problemas*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2 (p. 75-101), p. 82.

⁴⁸⁷ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 263.

⁴⁸⁸ TEUBNER, Gunter. *Ob. Cit.* p. 85.

⁴⁸⁹ Impende esclarecer que a *responsividade* ora tratada, melhor desenvolvida no primeiro capítulo do presente trabalho, não se confunde com a denominada *teoria da regulação responsiva*. Nada obstante, como aponta Márcio Iório Aranha ao discorrer sobre a referida teoria, a responsividade impõe que o regulador esteja atento à necessidade de adaptações em relação [a] ao comportamento do regulado; [b] à estrutura do setor regulado; e [c] às motivações que importam aos atores regulados (ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10^a. ed. London: Laccademia Publishing, 2025, p. 130/131).

⁴⁹⁰ TEUBNER, Gunter. *Ob. Cit.* p. 90.

⁴⁹¹ Importante registrar que, no interior do sistema *regulado*, também dotado de autonormatividade, como visto, as declarações não serão, por óbvio, meramente cognitivas, mas ostentarão natureza *normativa*. O que se busca enfatizar, no ponto, é que para a preservação das autonomias de ambos os sistemas (regulador e regulado), deve-

A *reflexividade* é a única forma de racionalidade capaz de assimilar e harmonizar a observância dessas três condições. Por ela, o sistema regulador se abre cognitivamente à consideração do subsistema regulado e, ao mesmo tempo, promove a sua autoanálise, além de atuar sobre o subsistema regulado de modo a estimular que ele também se autoanalise, fazendo com que a regulação incida apenas de forma *indireta* sobre os regulados. Pela reflexividade, o subsistema jurídico (i) busca conhecer as singularidades do sistema regulado (*transversalidade*); (ii) procura analisar as consequências produzidas sob aquele sistema a fim de identificar eventuais falhas na forma pela qual incide sobre ele, adaptando-se para corrigi-las (*responsividade*); (iii) a partir do estabelecimento de regras que considerem o conhecimento haurido do sistema regulado, mas sejam concebidas nos termos do seu código operativo próprio (*autonormatividade*).

Portanto, a promoção de uma *interação intersistêmica* adequada entre o Direito e os diferentes subsistemas sociais impõe que o estabelecimento dos necessários *acoplamentos estruturais* respectivos observe essas três condições, através da adoção da racionalidade reflexiva. Logo, a *transversalidade*, a *responsividade* e a preservação da *autonormatividade* devem ser alçadas à condição de balizas conformadoras das *instituições de ligação*, tal como concebidas por Teubner⁴⁹², as quais devem atuar a partir de uma *racionalidade reflexiva*.

Ocorre que, como abordado no terceiro capítulo, até o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, em razão de fatores normativos e conjunturais, o Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional, possuía *arquitetura normativa* e *perfil institucional* diametralmente opostos às balizas conformadoras acima elencadas, em desconformidade com as premissas norteadoras do *Estado Regulador*.

Como visto, sob o enfoque do *perfil institucional*, até esse marco normativo a Corte possuía jurisprudência que limitava o universo daqueles que poderiam acessá-la, restringia o escopo de objetos que poderiam ser submetidos ao seu crivo de análise, e rejeitava a possibilidade de estender os efeitos de suas decisões, sobretudo quando incidentes sobre outros Poderes da república. Sob o prisma da *arquitetura normativa*, o Tribunal possuía reduzidos instrumentos para ingerir tanto nos demais órgãos do Poder Judiciário nacional quanto nos demais Poderes da república, sendo as ações diretas de controle concentrado de constitucionalidade os únicos mecanismos capazes de produzir determinações vinculantes às

se impedir que a normatividade de um seja importada/assimilada pelo outro. E isso se viabiliza pela tradução de um comando normativo no interior de um dado sistema na condição de mera declaração cognitiva para o outro subsistema.

⁴⁹² TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005.

demais instâncias do Judiciário e à Administração Pública. Em aspecto complementar, não havia, na estrutura do Poder Judiciário como um todo, qualquer órgão ou instituição capaz de ingerir de modo administrativo – ou seja, através de mecanismos *não jurisdicionais* – nos órgãos integrantes desse Poder⁴⁹³. Essa arquitetura bem era ilustrada na imagem comumente relacionada à Corte até esse momento: distanciada da política, da sociedade, e até mesmo das demais instâncias do Poder Judiciário⁴⁹⁴.

Nada obstante, em razão da conjunção de acontecimentos que tiveram na edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o seu evento catalizador, promoveram-se os ajustes necessários à entronização do paradigma do *Estado Regulador* no Poder Judiciário, dando início a um movimento de substanciais transformações na forma pela qual o Supremo Tribunal Federal passou a interpretar as suas próprias competências e, por conseguinte, seus limites e possibilidades decisórias.

Nesse sentido, do ponto de vista do *perfil institucional*, a Corte passou a flexibilizar determinadas exigências para reconhecimento da legitimidade para propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, ampliando o universo de sujeitos e entidades legitimadas; superou óbices para admitir o questionamento a atos que não gozam de *status de lei*, ou possuam fonte de validade direta na Constituição (*atos normativos infralegais*); além de ter variado cada vez mais as formas e os efeitos das suas decisões. Sob o prisma da *arquitetura normativa*, o Tribunal passou a contar com os mecanismos da *repercussão geral* e da *súmula vinculante*, ampliando as possibilidades à sua disposição para promover uma coordenação técnica sobre as demais instâncias do Poder Judiciário (pelo primeiro e segundo mecanismos), com aptidão para conformar, de maneira compulsória, a atuação de órgãos de outros Poderes (pelo segundo mecanismo). Em adendo, a reforma constitucional previu a criação do Conselho Nacional de Justiça como estrutura *integrante* do Poder Judiciário, dirigida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e com atribuição para [a] supervisionar, sobretudo sob o enfoque administrativo, os órgãos da magistratura nacional (à exceção do próprio STF); e [b] elaborar políticas públicas relacionadas ao aperfeiçoamento do sistema de justiça.

⁴⁹³ Registrando-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 desaparece do cenário normativo a figura do Conselho da Magistratura Nacional, criado por disposição contida na Emenda Constitucional nº 7, de 1977. Há que se repisar, ainda, a controvertida eficácia prática da referida estrutura, a qual deveria ser integrada por sete membros do Supremo Tribunal Federal, vigendo por apenas onze anos, não se conseguindo obter registros de atuação mais significativa da referida estrutura.

⁴⁹⁴ PERRONE CAMPOS MELLO, P. *Trinta Anos, Uma Constituição, Três Supremos: Autorrestrição, expansão e ambivalência*. In: *Revista Eletrônica da PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2., set./dez. 2018; FERREIRA, Siddharta Legale; FERNANDES, Eric Baracho Dore. *O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes*. In: *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, jan./jun. 2013, p. 23-45

Nessa conjuntura, a Corte, antes *fechada* e ensimesmada, experimenta um processo de *abertura*, passando a admitir a interação com novos sujeitos, novos objetos e novas técnicas de decisão. Passam a ser admitidos os *amicus curiae*⁴⁹⁵, realizam-se *audiências públicas*⁴⁹⁶, decide-se com base em *Notas Técnicas*⁴⁹⁷ elaboradas por *experts* dos mais variados campos do saber, empregam-se técnicas decisórias que delegam aos jurisdicionados a responsabilidade pelo esquadriamento exato da solução a ser dada ao problema⁴⁹⁸; etc.

Trata-se de movimento consentâneo com as motivações da reforma promovida pela Emenda constitucional nº 45, de 2004, a qual, segundo Sérgio Renault e Pierpaolo Bottini teve dentre os seus principais objetivos democratizar o Judiciário, além de aumentar a celeridade da prestação jurisdicional, aperfeiçoar as carreiras relacionadas ao sistema de justiça e ampliar a proteção de direitos humanos⁴⁹⁹, consubstanciando-se em “um componente essencial para o fortalecimento da democracia e para a redefinição das interações entre o Estado e seus cidadãos”⁵⁰⁰.

Como uma das principais forças motrizes desse movimento realça-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por sua condição de “nova estrutura, calcada em ações comunicativas que aproximam o Judiciário dos outros sistemas sociais”⁵⁰¹. De fato, como apontam Geovana Freire e Aires Rover, “a consolidação do CNJ, órgão proposito de políticas públicas e de administração e controle do Judiciário, caracteriza-se como uma mudança estrutural que se reflete na organização, novas conexões e acoplamentos do Judiciário”. Para

⁴⁹⁵ Sobre o ponto, observa-se que até 2003 havia controvérsia interna na Corte em relação à possibilidade de admissão da figura nas ações de controle concentrado, bem como acerca das faculdades processuais que poderiam ser desempenhadas pelo *amicus* eventualmente admitido. O tema foi objeto de discussão em Questão de Ordem suscitada nas ADIs nº 2.777 e 2.765, em sessão de 26/11/2003, tendo a Ministra Ellen Gracie e o Ministro Carlos Velloso se manifestado de forma contrária à admissão. Na ocasião, o Ministro Maurício Corrêa, então presidente da Corte, manifestou preocupação em estabelecer, numa “interminável lista de *amicus curiae*”, quem poderia fazer sustentação oral. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-aprova-manifestacao-de-amicus-curiae-em-julgamento-de-adi/>. Acessado em 20/11/2025.

⁴⁹⁶ A primeira audiência pública realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Minitro Ayres Britto, relator da ADI nº 3.510/DF, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança, e ocorreu no dia 20 de abril de 2007.

⁴⁹⁷ Exemplificativamente, cita-se o voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso na ADI nº 5.090, de sua relatoria, no bojo da qual se questionava o critério de remuneração do FGTS. Na ocasião, Sua Exceléncia embasou a posição veiculada, dentre outros elementos, em Nota Técnica elaborado por economista vinculado à Presidência da Corte.

⁴⁹⁸ É o caso, por exemplo, das decisões tomadas em processos estruturais que determinam a *elaboração de um plano de ação* por determinada entidade pública, com vistas à superação de uma *situação constitucional*. Em tais decisões a Corte opta por impor obrigações procedimentais, buscando preservar a autonomia técnica da entidade responsável pela superação da situação constitucional. Nesse sentido, conferir as decisões tomadas na ADPF nº 760/DF, Red. p/ acórdão Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 14/03/2024, p. 26/06/2024, e na ADPF nº 743/DF, Red. p/ acórdão Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 20/03/2024, p. 11/06/2024.

⁴⁹⁹ RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *"Primeiro Passo"*. In: *Reforma do Judiciário* (Org.) RENAULT Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz Bottini, p. 1-28. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁵⁰⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório anual 2005*, p. 16. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/relatorios-anuais-do-cnj/>. Acessado em 20/11/2025.

⁵⁰¹ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *A Reforma do Judiciário: uma análise sistemática da nova estrutura e organização*. In: *Pensar*, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 476-498, jul./dez. 2012, p. 495.

além dessa abertura *externa*, os mesmos autores pontuam que, a partir da implementação do CNJ, o Poder Judiciário “propõe-se a uma análise *interna*, um controle e uma gestão que perpassam um processo de autoconhecimento”⁵⁰². Ou seja, trata-se de uma estrutura que estimula a necessária *reflexividade*. Daí porque se vislumbrar na concepção dessa nova instituição uma tentativa de “sintonizar o sistema [de Justiça] com a complexidade característica da sociedade contemporânea”⁵⁰³.

Nesse sentido, é pertinente rememorar as ponderações feitas por Maria Tereza Sadek acerca da crise de imagem vivenciada pelo Poder Judiciário às vésperas da edição da reforma. Segundo a autora, a representação que se tem do “juiz tradicional”, que tem a imparcialidade como valor máximo, distancia-o “da população e também dos problemas do dia a dia”, deixando “de considerar temas de interesse da sociedade e de se envolver com questões públicas”, resultando num “fechar-se sobre questões jurídico-legais, alienando-se de temas atinentes ao real e sobretudo à *conjuntura*”. Sob essa perspectiva, haveria “uma forte tendência de entender independência no exercício jurisdicional como encastelamento”⁵⁰⁴. Não à toa, o ponto é abordado pelo Ministro Nelson Jobim em seu discurso de posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao enfatizar que se deve promover “o fim do isolamento do Poder Judiciário”, uma vez que o tema do acesso à justiça “foi arrancado do restrito círculo dos magistrados, promotores e advogados” e “chegou à rua”, devendo o “sistema judiciário” responder “a três exigências: - acessibilidade a todos; - previsibilidade de suas decisões; - e decisões em tempo social e economicamente tolerável”⁵⁰⁵.

Nessa conjuntura, sendo composto por representantes das várias carreiras integrantes do sistema de justiça, por membros da sociedade civil, e das próprias Cortes de vértice do Judiciário nacional, o CNJ funciona como instrumento “de auto-observação e autoconhecimento, aprofundando a comunicação com a sociedade acerca da sociedade”⁵⁰⁶. Dessa maneira, promove a reconstrução de “um sistema mais responsável”, “implementando conexões com outros sistemas na linguagem, na organização, por meio de serviços mais eficientes (processo eletrônico), comunicação imediata e transparência de ações que poderão implicar em interação e transformação junto à sociedade”⁵⁰⁷.

⁵⁰² FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *Ob. cit.* p. 478.

⁵⁰³ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *Ob. cit.* p. 478.

⁵⁰⁴ SADEK, Maria Tereza Aina. *Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma*. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 1, maio, 2004, p. 01-62, p. 33/34.

⁵⁰⁵ BRASIL. *Posse dos Ministros Nelson Azevedo Jobim na Presidência e Ellen Gracie Northfleet na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 3 de junho de 2004*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2004.

⁵⁰⁶ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *Ob. cit.* p. 485.

⁵⁰⁷ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *Ob. cit.* p. 488.

Além dessa abertura à interação com outras searas e setores da sociedade, o CNJ é, ainda, um “órgão de formulação de políticas públicas do Sistema de Justiça” que, apesar de não ser um órgão jurisdicional, está encrostado no interior do Poder Judiciário, inserindo-se, pela primeira vez, nas competências deste Poder “o planejamento, a geração de estatísticas e os relatórios de gestão”⁵⁰⁸, que figuraram como insumos para elaboração dessa política pública judiciária cuja elaboração lhe fora atribuída. Trata-se de transformação que produz reflexos em todo o sistema de justiça. Nessa direção bem aponta a doutrina:

Sem dúvida, a inserção dessa nova estrutura afeta a organização e as conexões do Judiciário, principalmente ao institucionalizar o planejamento, o diagnóstico permanente (estatísticas), novos canais de participação e comunicação com a sociedade, o uso das novas tecnologias nos diversos âmbitos de atuação (virtualização), e formas inovadoras, desburocratizadas, eficazes e diretas de resolução de conflitos e pacificação (movimento de conciliação).

Nesse contexto, em razão das transformações promovidas pela criação do Conselho Nacional de Justiça no sistema como um todo, somadas às demais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, sobretudo em relação aos instrumentos e à redefinição de competências conferidas ao Supremo Tribunal Federal em particular, identifica-se, nesse novo paradigma constitucional, o marco introdutório das condições normativas, institucionais e conjunturais necessárias à transformação da Suprema Corte em típica *instituição de ligação*, viabilizando o estabelecimento de acoplamentos estruturais estáveis, de intensidade e qualidade adequadas entre o sistema jurídico e os demais sistemas sociais, atuando, assim, como *link* institucional entre processos jurídicos e sociais⁵⁰⁹.

A partir do novo arranjo normativo-institucional, busca-se resgatar a consonância entre a forma de prestar a jurisdição constitucional e o modelo conferido ao Direito e ao fenômeno jurídico contemporâneo que, *funcionalizado*, passa a ser marcado pela *plasticidade* da norma, descolada do texto (que passa, por isso, a ser escrito em *linguagem semanticamente aberta*, sobretudo no caso dos *princípios* e dos *conceitos jurídicos indeterminados*), possibilitando a sua *adaptação* às circunstâncias e aos valores verificados em determinada *conjuntura*, pelo intérprete. O que impõe a este o dever de – muito além de apenas identificar o texto legal eventualmente aplicável – investigar os elementos das mais variadas ordens que componham o contexto fático sobre o qual recairá a decisão, inteirando-se, conforme o caso, de aspectos de ordem política, econômica, moral, ética, religiosa *etc.*

⁵⁰⁸ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *Ob. cit.* p. 489.

⁵⁰⁹ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97.

Portanto, pelo movimento de abertura que fora imposto ao sistema jurídico de forma geral e, à Suprema Corte, de modo particular, é lhe imposto, pelo novo arranjo normativo-institucional, o dever de decidir com base nas denominadas *operações transjuncionais*, decorrentes do cenário de “pluralidade heterárquica”, por meio das quais se viabiliza a relativização da binariedade do código próprio ao sistema jurídico (*lícito/ilícito*) para realçar a polivalência do “vínculo do código jurídico com os códigos binários de outros sistemas fechados”⁵¹⁰, em um “direito intersistêmico de colisão”⁵¹¹.

Como visto, essa constatação acerca da necessidade de se proporcionarem as condições necessárias à interação entre os diferentes subsistemas sociais – não apenas entre o *direito* e a *política*, mas entre o *direito* e quaisquer outros subsistemas – faz com que se passe a perceber o sistema jurídico como o responsável por zelar pelo *equilíbrio* dessa integração, evitando que, nesse processo interativo, um determinado subsistema promova invasões indevidas sobre outros⁵¹² a partir de uma postura *reflexiva*⁵¹³. Nessa conjuntura é que se identifica, na viabilização da *integração sistêmica*⁵¹⁴ adequada, o principal objetivo da *regulação*, concebendo-se as *instituições de ligação* como as estruturas aptas a executar as mencionadas “*operações transjuncionais*” (ou seja, aquelas estruturadas a partir da utilização de mais de um código binário, adotando natureza ambivalente), concretizando a almejada integração.

Observa-se, contudo, que, apesar da sua natureza polivalente, na medida em que “representam, ao mesmo tempo, normas sociais e normas jurídicas, padrões e diretivas”, sendo “dotadas de duas faces assim como o deus Janus”⁵¹⁵, as *instituições de ligação* terão significados específicos para cada sistema (não possuem significado interdiscursivo comum). Portanto, viabilizam uma interação intersistêmica mais intensa, duradoura e qualitativamente superior, mas mantém o *fechamento operacional* próprio a cada sistema. Viabiliza-se a interação sem desnaturação. Dessa maneira, as *instituições de ligação* “tem a capacidade de levar em conta o caráter multivalente da sociedade fragmentada”⁵¹⁶ sem deixar de preservar a autopoiese dos sistemas parciais⁵¹⁷. No caso da Suprema Corte, referida característica

⁵¹⁰ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 263.

⁵¹¹ TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoiético*. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1993.

⁵¹² TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

⁵¹³ O melhor desenvolvimento do conceito de *direito reflexivo* será apresentado a seguir, no item 2.1.

⁵¹⁴ LOPES, Othon de Azevedo. *Ob. Cit.*, p. 163-170.

⁵¹⁵ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97

⁵¹⁶ TEUBNER, Gunther. *The King's Many Bodies: the self-desconstruction of law's hierarchy*. In: *Law and Society Review*, v. 31, n.4, p. 763-787, 1997, p. 781.

⁵¹⁷ GUERRA FILHO, Willis. *A autopoiese do direito na sociedade pós-moderna: uma introdução a teoria sistemática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

multifacetada é ilustrada pelas diferentes formas pela qual é compreendida por cada um dos sistemas sociais com que interage.

Nesse contexto, de realce das interações intersistêmicas e destas com a sociedade de formal geral (*ambiente*), Teubner aponta para a *responsividade social* do sistema jurídico (“o direito responsável à sociedade”, ou seja, capaz de assimilar reorientações de sentido a partir de influxos dos demais sistemas sociais), “por meio da transformação de processos de autoprodução da sociedade em fontes de produção do direito”⁵¹⁸, potencializando as capacidades das *instituições de ligação* que se tornariam aptas a proporcionar uma “estabilização da responsividade”⁵¹⁹ ao viabilizarem uma atuação cíclica de um sistema sobre o outro, com processos de reprodução agindo além do próprio sistema, mas mantida sua respectiva autonomia. Teubner denomina essa espécie de sistema jurídico de “direito interdiscursivo dos conflitos”⁵²⁰.

Ocorre que, para bem desempenhar esse novo mister, por óbvio, a Corte precisa ser municiada dos instrumentos normativos e institucionais necessários, competindo à sua Presidência, enquanto responsável pela direção dos trabalhos do Tribunal (art. 13, III, do RISTF), a adoção das medidas necessárias à viabilização desse acesso. O reconhecimento dessa atribuição presidencial resultou na assunção de um papel de *gerenciamento conjuntural da ordem dos trabalhos e da estrutura da Corte*, precisamente como forma de viabilizar aos seus integrantes as ferramentas cognitivas necessárias ao adequado cumprimento da missão constitucionalmente atualizada confiada ao Tribunal: de atuar como *instituição de ligação* entre o sistema jurídico e os subsistemas sociais regulados pelo sistema jurídico, de modo a atingir a *integração social* adequada, sem invasões⁵²¹, mas viabilizando o acesso aos saberes inerentes a outros domínios, a partir da sua “tradução”, com a preservação do código próprio ao sistema jurídico, nos termos preconizados por Teubner⁵²².

Como visto ao longo do terceiro capítulo, com vistas à consecução desse desiderato, a Presidência passa a empreender uma série de modificações na dinâmica dos trabalhos da Corte, tanto no que concerne à *gestão dos julgamentos*, quanto no que tange ao já mencionado *leque de alternativas decisórias*, bem como no âmbito da *estrutura organizacional* do Tribunal. Como

⁵¹⁸ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 98-99.

⁵¹⁹ ELMAUER, Douglas; KROSCHINSKY, Matthäus. *Ob. cit.*, p. 51.

⁵²⁰ TEUBNER, Gunther. *Altera pars audiatur: o direito na colisão de discurso*. In: *Direito e cidadania na pós-modernidade*. Piracicaba: Unimep, 2002.

⁵²¹ Termo que corresponderia a noção de *colonização* empregada Habermas ou ao conceito de *desdiferenciação* utilizado por Luhmann, de acordo com Othon de Azevedo Lopes. *Ob. Cit.*, p. 312.

⁵²² TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

se viu, trata-se de modificações dinâmicas, muitas vezes empreendidas sem qualquer ato formal regulamentar, de modo unilateral pelo Presidente, a partir da constatação de uma necessidade conjuntural que demanda atuação premente. Além disso, são medidas que não se enquadrariam, *a priori*, em quaisquer das funções tipicamente reconhecidas à figura do Presidente.

A título ilustrativo, recapitulando as principais medidas tomadas pela Presidência da Corte a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, até o final da gestão do Ministro Roberto Barroso (em setembro de 2025), elencam-se como principais inovações as seguintes iniciativas: **(a)** a institucionalização do Plenário Virtual, sendo os contornos de sua recente expansão e as regras mais específicas de seu funcionamento promovidas por Resoluções editadas pela Presidência⁵²³; **(b)** a elaboração e divulgação, com antecedência às vezes semestral, da pauta de julgamentos do plenário presencial da Corte⁵²⁴; **(c)** a iniciativa de fracionamento do julgamento, com a realização de sessões voltadas exclusivamente à realização de sustentações orais⁵²⁵; **(d)** a iniciativa de uniformização das ementas dos acórdãos da Corte,

⁵²³ Cita-se como exemplo a Resolução nº 642, de 14 de junho de 2019, editada com vistas à regulamentação da Emenda Regimental nº 52, de 14 de junho de 2019, que ampliou os casos sujeitos à julgamento no ambiente do plenário virtual. Antes restrito à apreciação de agravos internos, agravos regimentais e embargos de declaração, a partir da referida emenda, foi incluída a possibilidade de julgamento em modalidade virtual (i) de medidas cautelares em ações de controle concentrado; (ii) de *referendum* de medidas cautelares e de tutelas provisórias; (iii) de recursos extraordinários e agravos, inclusive com repercussão geral reconhecida, cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF; e (iv) de demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF. Nada obstante a relevância da alteração regimental ora especificada, tem-se que a principal modificação na dinâmica de julgamento da Corte em ambiente virtual ocorreu no plano normativo da Resolução editada pela Presidência com vistas à regulamentação do ato regimental: a previsão da ferramenta do ***destaque***. Concebida, originariamente, exclusivamente no âmbito da Res. nº 642, de 14 de junho de 2019, o ***destaque*** inaugurou mecanismo inédito para o gerenciamento do julgamento, na modalidade virtual, pelos integrantes da Corte. Isso porque, passou a investi-los da possibilidade de, a qualquer momento durante o transcurso da deliberação no formato assincrônico, promover o seu reinício, necessariamente em ambiente presencial, com a possibilidade de renovação das sustentações orais e o cancelamento dos votos eventualmente já proferidos (*valendo registrar que após o julgamento de Questão de Ordem na ADI 5.399, a Corte entendeu pela preservação exclusivamente dos votos proferidos pelos Ministros que venham a se aposentar ou, por qualquer outro motivo, deixem de integrar a Corte*).

⁵²⁴ Valendo realçar, como já visto, que não há previsão no Regimento Interno que atribuía à Presidência a competência específica de promover a elaboração e divulgação antecipada dos casos que serão submetidos a julgamento pelo colegiado. De acordo com o art. 125 do RISTF, após a verificação do número de Ministros, da discussão e aprovação da ata relacionada à sessão anterior, e de eventuais indicações e propostas, deverão ser chamados para julgamento os “*processos em mesa*” (inciso IV do art. 125 do RISTF). A ordem dos trabalhos é complementada pelo art. 128, que em seu § 1º estipula que “*[o]s processos serão chamados pela ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores*”, devendo ser chamados primeiro os de numeração mais baixa (*caput* do art. 128), dando-se prioridade às classes elencadas no art. 145 do RISTF. Veja-se, portanto, que de acordo com as disposições expressas do Regimento Interno da Corte, a rigor, não haveria espaço ou necessidade de elaboração de uma pauta antecipada de processos a serem apreciados em determinada sessão. Bastaria examinar o rol de processos apresentados em mesa, identificar aqueles de relatoria do Ministro de maior antiguidade e, dentre eles, iniciar pelos das classes prioritárias, que tivessem numeração mais baixa (porque distribuídos a mais tempo).

⁵²⁵ Novidade introduzida na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, que expressamente faz alusão ao modelo de julgamento empregado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a *SCOTUS*, que agenda sessões exclusivamente para a colheita das sustentações orais (conhecidas como *argument days*).

com vistas à otimização dos trabalhos e melhor sistematização da jurisprudência⁵²⁶; **(e)** a disponibilização, para os magistrados da Corte e suas assessorais, de instrumentos de inteligência artificial para auxílio na elaboração de decisões judiciais⁵²⁷; **(f)** a adoção do formato de deliberação *per curiam*⁵²⁸⁻⁵²⁹, em substituição à tradicional modalidade *seriatim*⁵³⁰; **(g)** a criação de painéis com vistas ao monitoramento, em tempo real, do acervo processual do Tribunal⁵³¹; **(h)** a criação de um Núcleo de Soluções Consensuais, o NUSOL, junto à estrutura da Presidência, para fomentar a adoção de métodos alternativos de resolução dos litígios submetidos à Corte⁵³²; **(i)** a criação de um Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, o NUPEC, também vinculado à Presidência, para fornecer assessoria especializada a qualquer dos Ministros responsáveis pela relatoria de feito classificado nessa nova categoria de demanda judicial, cuja identidade específica fora reconhecida pela Corte⁵³³.

Nesse cenário, o Presidente deixa de ser compreendido como mero “coordenador”⁵³⁴ dos trabalhos da Corte, passando a desempenhar uma típica **função regulatória**, manifestada

⁵²⁶ Posteriormente estendida aos demais tribunais de justiça do país através da Resolução nº 154, de 13 de agosto de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça.

⁵²⁷ Sendo o mais recente desses instrumentos a MARIA (*Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial*), sistema que usa a inteligência artificial generativa para auxiliar na produção de diversos tipos de textos, com possibilidades de aplicação no *resumo de votos*, na *elaboração de relatórios em processos recursais* e na *análise inicial de processos de reclamação constitucional*. Para maiores informações sobre a iniciativa: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-lanca-maria-ferramenta-de-inteligencia-artificial-que-dara-mais-agilidade-aos-servicos-do-tribunal/> (acesso em 30/09/2025).

⁵²⁸ Trata-se de modelo tradicionalmente empregado em países que adotam formato de deliberação dos magistrados integrantes de colegiados em *sessões reservadas*. Inacessíveis ao público externo. Nessa sistemática, são divulgadas apenas as razões que conduziram a opinião majoritária (ou unânime) da Corte, sendo escolhido um dos seus membros para redigir a *opinião representativa* da posição de todo o colegiado em relação ao caso. Não são veiculadas as razões empregadas por cada um dos magistrados, de modo particular. Como exemplos tradicionais de Cortes que adotam o sistema *per curiam* apontam-se os tribunais da França e da Itália.

⁵²⁹ De acordo com a ata de julgamento veiculada pela Suprema Corte, o modelo *per curiam* teria sido empregado no julgamento de mérito da ADPF nº 635, relatada pelo Ministro Edson Fachin, finalizado no dia 30/04/2025. Nada obstante, não se pode deixar de pontuar que, tendo sido publicizados, no *inteiro teor do Acórdão*, as razões de votos individualmente manifestadas por alguns dos Ministros que integram o colegiado, o formato parece mais ter se assemelhado àquele empregado pela Suprema Corte Americana, pelo qual, além das razões que conduziram a opinião majoritária, são publicizadas as eventuais divergências.

⁵³⁰ Nesse modelo, são divulgados os votos de cada um dos integrantes da Corte, os quais se manifestam de forma individualizada, haurindo-se a vontade majoritária do colegiado de julgamento a partir do cômputo das manifestações particularmente veiculadas. Trata-se de formato expressamente previsto no Código de Processo Civil (art. 941) e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (art. 135).

⁵³¹ Atualmente disponibilizadas no sistema batizado de *Corte Aberta*, disponível ao público em geral por meio de endereço eletrônico disponibilizado na página da Corte na Internet: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/> (acesso em 30/09/2025).

⁵³² Originalmente batizado como *Centro de Mediação e Conciliação* (CMC), pela Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, teve suas competências ampliadas e a atual nomenclatura e configuração esquadinhadas pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023.

⁵³³ Originalmente previsto pelo Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023, atualmente possui previsão expressa no Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, aprovado pela Resolução nº 819, de 05 de fevereiro de 2024 (art. 17, parágrafo único, inciso I).

⁵³⁴ O termo foi utilizado pelo Ministro Marco Aurélio, em discussão travada com o Ministro Dias Toffoli, então Presidente da Corte, que houvera suspendido a eficácia de uma decisão cautelar proferida pelo Ministro Marco Aurélio na ADC nº 54, por meio da qual, na prática, impedia o cumprimento antecipado da condenação penal após

pela recente assunção, ainda que sem previsão em ato normativo expresso, dos papéis de: (i) *gerenciador da pauta (da agenda) da Corte*; (ii) *gerenciador de parcela significativa do acervo recursal da Corte, concentrando o seu julgamento*; e de (iii) *desenvolvedor de novos mecanismos para o julgamento ou o processamento dos feitos conduzidos pelos demais ministros*.

Em síntese, para viabilizar que a Corte disponha das ferramentas necessárias à cognição de todos os elementos necessários à tomada de decisão judicial, num processo de “*devida atualização do direito*”, zelando, ao mesmo tempo, pela preservação do código decisório próprio do sistema jurídico, a Presidência do Tribunal passa a **regular** as atividades da Corte através de um **gerenciamento conjuntural** da ordem dos seus trabalhos e da sua própria estrutura.

Buscando melhor demonstrar o surgimento dessa apontada interface regulatória da Presidência da Corte, passa-se à análise das medidas adotadas que melhor a evidenciam.

4.2. Análise das principais transformações verificadas a partir do enfoque regulatório

Para melhor organização do raciocínio, as medidas serão agrupadas em três eixos de análise, conforme estejam relacionadas a transformações verificadas (i) na *gestão* dos julgamentos; (ii) em relação às *alternativas decisórias*; ou (iii) na *estrutura* do Tribunal.

4.2.1. Transformações na *gestão* dos julgamentos

Em relação à forma de gerenciamento dos julgamentos da Corte, observa-se a adoção de uma plêiade de medidas capitaneadas pela Presidência do Tribunal que buscaram ampliar o leque de possibilidades à disposição dos Ministros. Dentre as iniciativas adotadas nessa seara, destaca-se: (i) a formação antecipada da pauta; (ii) a ampliação das faculdades instrutórias; (iii) a criação e expansão do plenário virtual; (iv) o surgimento da possibilidade de destaque; (v) as transformações na sistemática relacionada aos pedidos de vista e à prolação de decisões monocráticas; e (vi) a realização de sessões exclusivamente destinadas à colheita das sustentações orais.

Julgamento em segunda instância. A decisão do Ministro Dias Toffoli foi tomada na SL nº 1.188/DF. O excerto do qual retirado o termo foi o seguinte: “*É inconcebível visão totalitária e autoritária no Supremo. Os integrantes ombreiam, apenas têm acima o colegiado. O presidente é coordenador e não superior hierárquico dos pares. Coordena, simplesmente coordena, os trabalhos do colegiado. Fora isso é desconhecer a ordem jurídica, a Constituição Federal, as leis e o regimento interno, enfraquecendo a instituição, afastando a legitimidade das decisões que profira. Tempos estranhos em que verificada até mesmo a autofagia. Aonde vamos parar*”.

(disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/10/17/marco-aurelio-presidente-do-stf-e-coordenador-e-nao-superior-hierarquico.htm>. Acessado em: 20/10/2025).

4.2.1.1. A formação antecipada da pauta

Como visto com mais vagar no capítulo terceiro, até a Presidência do Ministro Nelson Jobim, os casos levados à apreciação do plenário da Corte não eram objeto de definição prévia, com a formação de uma *agenda* de julgamentos que, em tese, deveriam ocorrer em dada sessão. A rigor, qualquer caso liberado pelo Ministro relator para inclusão em pauta poderia ser apregoadado pelo Ministro Presidente, fazendo com que os integrantes do colegiado muitas vezes não conseguissem se preparar adequadamente para o enfrentamento de demandas mais complexas, ensejando a sistemática já anteriormente minudenciada do chamado pedido de vista “*em mesa*”⁵³⁵.

Nessa conjuntura, a criação da denominada *pauta temática de julgamentos*, promovida pelo Ministro Nelson Jobim, a partir de 2004, e mantida até os dias atuais, ostenta inquestionável viés *gerencial*, tendo como principais repercussões concretas a *otimização* dos trabalhos da Corte, em razão da maior *previsibilidade* sobre o que se irá julgar, com o *planejamento* antecipado dos trabalhos, e a possibilidade de *concentração de casos* relacionados a matérias comuns. A medida enseja, outrossim, ganhos de *transparéncia* das atividades do Tribunal. Em razão de tais aspectos, viabiliza-se, ainda, uma participação mais facilitada dos sujeitos interessados em determinado processo, bem como a possibilidade de maior *fiscalização* da Corte pela sociedade em geral. Contribui-se, portanto, para a *democratização* dos procedimentos do Tribunal.

A busca pela aludida *otimização* dos trabalhos do Tribunal, através da instituição de mecanismo que fosse capaz de viabilizar uma melhor preparação dos Ministros acerca dos temas que iriam julgar, em razão da sua maior *previsibilidade* e *concentração temática*, é manifestada pelo próprio responsável pela concepção da ferramenta. Nesse sentido, confira-se

⁵³⁵ Ainda quanto ao ponto, rememora-se que de acordo com as disposições regimentais relacionadas à organização das sessões julgamento, os processos deveriam ser chamados de acordo com as prioridades de classe e com a ordem cronológica de autuação dentro da mesma classe prioritária, iniciando-se pelos feitos relatados pelo ministro mais antigo. De acordo com as disposições regimentais, facultava-se a flexibilização da referida ordem apenas para dar predileção aos feitos onde houvesse realização de sustentações orais ou, por requerimento do relator ou do Procurador-Geral da República, para apreciação de medida cautelar. Tal sistemática é haurida a partir da leitura conjunta dos artigos 128, 129, 130, 138 e 145 do RISTF. Portanto, de acordo com as disposições regimentais, a rigor, o Presidente não teria qualquer ingerência sobre a formação da pauta. Ocorre que, com o aumento da quantidade de processos, a Corte passou a acumular grande volume de casos liberados para julgamento, mas que não conseguiam ser efetivamente apregoados. Essa conjuntura fez com que o Presidente, como condutor dos trabalhos, passasse a escolher discricionariamente, dentre o grande número de casos, aqueles que seriam efetivamente apreciados. Assim compreendido o contexto no qual tomada a iniciativa de gestão abordada, justifica-se, com ainda maior ênfase, a compreensão de que a sua implementação significou incremento ao rol de faculdades asseguradas ao Ministro Presidente.

o seguinte excerto de entrevista concedida ao projeto *História Oral do Supremo*, promovido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pelo Ministro Nelson Jobim⁵³⁶:

[NJ] (...) Nos primeiros seis meses, eu aprendi duas coisas: uma era que **havia um problema na ordem do dia. Qual era a modelagem?** O gabinete... O processo entrava no Supremo, era distribuído ao gabinete, o ministro fazia o relatório, preparava o seu voto e, aí, mandava para a presidência do Supremo para a inclusão na pauta. Então, você tinha, digamos, seiscentos processos em pauta, que poderiam ser chamados a qualquer momento. E, aí, eu percebi durante esse período, ou durante todo esse tempo, eu percebi que chamar em pauta era uma *decisão* do presidente, era o presidente que resolvia chamar o processo. E o chamar o processo do presidente estava muito vinculado ao pedido de preferência dos advogados, ao pedido de preferência do governo que precisava decidir uma matéria. **Ou seja, não tinha uma... Algo que pudesse fazer com que os ministros, os outros, tivessem uma ciência disso.**

(...)

[NJ] (...) Aí, o presidente chamava, pum, chamava o processo. O meu primeiro presidente foi o Pertence. **Chamava o processo em pauta, o relator começava a relatar. Nisso, era uma bomba, um negócio complicadíssimo**, matéria tributária, matéria previdenciária, com grande repercussão nacional, essas coisas todas. Aí, o que é que fazia o...? **O relator votava aquele negócio, nós não tínhamos nenhuma informação de que aquele negócio iria em pauta**, e, aí, o que é que fazia o Moreira Alves, que ficava na mesa? (...) Então, o Moreira me olhava do lado de lá e fazia assim: [levanta a cabeça para sinalizar] “Pede vista”. **Aí, eu tive que pedir vista de um mundaréu de processos.** Por quê? Porque chegava na hora, tinha que pedir vista, para as pessoas... Eles se prepararem, examinarem o assunto. Por quê? Porque não bastava o voto do relator, porque eram assuntos de grande complexidade, principalmente matéria tributária e financeira e planos econômicos.

(...)

[NJ] **Porque o presidente chamava, a chamada do presidente era relativamente aleatória, era ou por idiossincrasia...** Por exemplo, o Pertence é um criminalista, adorava direito criminal, então adorava chamar coisas criminais.

(...)

[NJ] Depois, quando eu assumi o Supremo, a presidência, o caminho era as alterações administrativas, que tinha que mexer. A primeira delas foi o negócio da pauta, para evitar aquele problema que eu tinha sofrido. Então, aí, o que é que foi? **Aí, eu organizei a pauta, organizada, que até hoje se mantém.** O que é que fazia? O que é que acontecia? A experiência. Entrava um tema sobre ICMS. Tu tinha ministros que eram afeitos ao assunto. Velloso, o Ilmar Galvão conheciam esse negócio. Mas tinha ministro que odiava essa história. Pertence é um que odiava tratar de ICM, crédito, deferimento, redução da base de cálculo... Tudo isso, para ele, era um negócio complicado. Aí, então... Mas acontece que, de repente, vinha lá, caía um assunto de ICM. Aí, dali a quarenta dias, vinha de novo, e a discussão começava toda de novo. Então, eu fiz o seguinte: **eu criei a pauta temática, que fixava, com antecedência de quinze dias, vinte dias, quais as matérias que seriam julgadas naquele dia.**

[CJ] *Isso não criou... Não teve resistência?*

[NJ] Não, não. No início, houve. No início, houve resistência... Não, não houve resistência...

[CJ] *Porque a composição do senhor é uma composição que está há muito tempo... cristalizada.*

[NJ] Sim. Mas acontece o seguinte, é que todos que estavam na composição não mandam... Sim. Mas a **cristalização era o poder do presidente. Eu estava abrindo mão.**

⁵³⁶ FONTAINHA, Fernando de Castro; de PAULA, Christiane Jalles; SATO, Leonardo Seiichi Sasada; e GUIMARÃES, Fabricia Corrêa (Orgs.). *História oral do Supremo (1988-2013), v.9: Nelson Jobim*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 194-195; 196; 216-217; 291 (grifos acrescidos).

[CJ] *Ah, sim. Entendo.*

[NJ] Eles estavam acostumados que o presidente é que decidia aquilo. **Agora, o presidente que decidiu que não vai ser surpresa, que vai ser uma coisa anunciada antes.** Ah, ótimo. Os advogados adoraram, eles também gostaram. E, aí, o que é que eu fiz? **Eu juntava por temas.**

(...)

[NJ] (...) Aí, o que é que eu fiz? **Organizei por conjuntos.** Então, tinha uma semana, um dia, na quarta-feira, a pauta era uma pauta sobre tributos. Então, eu pegava e botava... **O primeiro processo a ser chamado era um processo mais amplo, cujas discussões abrangiam as demais.** Então, aí, tu botava, tu discutia o primeiro e, aí, quando você chamava o segundo, tu já tinha discutido parte da matéria do segundo. E, aí, as coisas aceleravam. Então, você conseguia julgar as coisas com muito mais rapidez. E, aí, eu criei também um... Quem fez foi o Flávio Dino, **um extrato. Ou seja, cada juiz recebia uma folha... Aliás, estava na internet, o extrato do processo. Qual é o assunto decidido, quais são os precedentes e qual é a controvérsia. Para identificação da controvérsia.** A controvérsia é a seguinte: é isso ou é aquilo. **Então você evitava, quer dizer, economia, ganhava tempo.** Funcionou bem essa pauta temática. E eu fazia... Agilizou bastante.

Do relato, resta evidente a natureza *regulatória* da medida, implementada pelo Presidente independentemente de qualquer alteração regimental ou da edição de qualquer ato normativo que buscasse regulamentá-la, em razão da identificação da necessidade de adaptações procedimentais na organização dos trabalhos da Corte, a partir de análise *conjuntural* das consequências decorrentes do modelo até então praticado, sendo a sua manutenção pelas presidências subsequentes oriunda da constatação dos efeitos positivos que enseja até o presente momento.

4.2.1.2. A ampliação das faculdades instrutórias

Além da adoção de medidas voltadas à melhor *gestão* da pauta, com a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) – que serão objeto de enfoque diverso em item abaixo, relacionado às alterações estruturais do Tribunal – a Presidência da Corte ampliou o leque de possibilidades instrutórias à disposição dos Ministros relatores.

Especificamente em relação ao NUPEC, de acordo com descrição contida em seção própria no sítio eletrônico da Corte, o referido Núcleo tem por finalidade “apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas”⁵³⁷. Trata-se de apoio que se consubstancia na elaboração de **notas técnicas** sobre temáticas variadas, como por exemplo (*i*) sobre a letalidade das operações policiais em favelas, bem como sobre possíveis ações a serem implementadas para ampliar os mecanismos de controle e monitoramento, avaliação e efetividade das operações policiais realizadas no estado do Rio de Janeiro (Nota

⁵³⁷ Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acessado em 21/11/2025.

Técnica nº 5/2023/NUPEC/SG/STF, elaborada na ADPF nº 635, Rel. Min. Edson Fachin); (ii) acerca da dinâmica de preços praticados nos serviços funerários e cemiteriais no município de São Paulo (Nota Técnica nº 1/2025/NUPEC/STF, elaborada na ADPF nº 1.196, Rel. Min. Flávio Dino); ou ainda (iii) com vistas à realização de “análise econômica dos impactos da correção do FGTS” (Nota Técnica nº 1/2023/NUPEC/STF, elaborada na ADI nº 5.090, Rel. Min. Roberto Barroso).

Além da elaboração de *notas técnicas*, de acordo com o art. 17, parágrafo único, inciso I, do Regulamento da Secretaria do STF, de 5 de fevereiro de 2024, o apoio do NUPEC à instrução processual pode se dar, outrossim, (i) por meio da elaboração de *pareceres* em ações estruturais e complexas que tenham significativa repercussão econômica e social; (ii) pela participação nas chamadas *salas de monitoramento*, criadas para acompanhar ações estruturais específicas; ou (iii) através de auxílio na construção de *indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas adotadas* no bojo de determinado processo classificado como estrutural ou complexo. Ressalta-se, ainda, a possibilidade de (iv) incumbir ao Núcleo a realização de *visitas técnicas* a determinada localidade, por determinação do Ministro relator, para análise *in locu* de determinada situação problematizada no âmbito de ação estrutural ou complexa, a exemplo do que se verificou durante o processamento da ADPF nº 635. De acordo com informações veiculadas pelo sítio eletrônico da Suprema Corte, no desempenho dessas atividades o NUPEC produziu 14 *notas técnicas*; *monitora* atualmente 10 processos que tramitam na Corte e participou de um total de 88 *audiências, reuniões e visitas técnicas*⁵³⁸.

Em relação ao NUSOL, além da possibilidade de encaminhamento dos processos para tentativa de solução autocompositiva ao litígio, os relatores podem se valer da estrutura do Núcleo para realização das denominadas *audiências de contextualização*, que segundo o Manual do Núcleo configuram “um formato novo, capaz de trazer benefícios mais amplos e satisfatórios para o processo”⁵³⁹, não se confundindo com as tradicionais audiências de conciliação, mediação e com as audiências públicas.

As *audiências de contextualização* têm “natureza multifuncional”, objetivando (i) “colher informações para subsidiar a tomada de decisão”; (ii) “alinhlar expectativas dos envolvidos”; (iii) “elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos”; (iv) “identificar, de forma mais precisa, o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais”; (v) “auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural”; (vi) “propiciar que o

⁵³⁸ *Ob. Cit.*

⁵³⁹ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF): manual*. Brasília: STF, Secretaria Geral da Presidência, 2025, p. 37.

cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento; (vii) “viabilizar consensos acerca de pontos específicos”; (viii) “possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento”; (ix) “possibilitar decisões judiciais mais proporcionais”; e (x) “identificar perspectiva de término dos processos estruturais”⁵⁴⁰.

Além desse novo formato de audiência, o NUSOL pode realizar *reuniões técnicas* que, segundo o Manual do Núcleo, consubstanciam-se em “encontros informais e dialógicos destinados a esclarecer o procedimento das audiências de conciliação ou de contextualização e o alcance das decisões dos Ministros”, podendo servir também para “colher informações sobre o cumprimento das determinações” exaradas pelo Tribunal em determinado processo ou, ainda, acerca de eventuais “dificuldades encontradas para cumpri-las”⁵⁴¹.

Portanto, por atuação da Presidência da Corte, para além das faculdades instrutórias tradicionalmente empregadas, como, por exemplo, a realização de *audiências públicas*, a admissão de experts na condição de *amicus curiae*, a designação de especialistas para se manifestar sobre determinado tema que tenha correlação com a causa em julgamento, ao Ministro relator possibilitaram-se novas formas de instrução, tornando o *iter* procedural por meio do qual se busca aprofundar a cognição da matéria necessária à realização do julgamento cada vez mais maleável, adaptável às contingências verificadas em determinado caso concreto e capaz de viabilizar o acesso a diferentes domínios do saber.

4.2.1.3. A criação e expansão do plenário virtual

Ainda no que concerne ao rol de instrumentos de que dispõem os integrantes da Corte para gerenciar o julgamento dos feitos sob sua relatoria, realça-se a figura do *plenário virtual*, criado durante a gestão da Ministra Ellen, após a edição da Emenda Regimental nº 21, de 30 de abril de 2007, que promoveu a efetiva regulamentação do requisito da *repercussão geral*. Concebido nesse contexto, o novo ambiente de julgamento teve como propósito inaugural otimizar a apreciação do novo requisito de admissibilidade recursal pelo colegiado.

Nada obstante, essa modalidade assíncrona de julgamentos teve sua abrangência paulatinamente alargada, chegando à universalidade dos processos em tramitação na Corte por meio da edição da Emenda Regimental nº 53, de 18 de março de 2020, regulamentada pela Resolução nº 642, de 14 de junho de 2019, veiculada durante a Presidência do Ministro Dias

⁵⁴⁰ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. Cit.* p. 38.

⁵⁴¹ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. Cit.* p. 43.

Toffoli, de modo que todas as classes processuais poderiam ser incluídas em lista de julgamento realizado de forma virtual⁵⁴².

A partir da criação do *plenário* e da *primeira e segunda turmas virtuais*, além de se multiplicaram os *ambientes* de deliberação⁵⁴³ colegiada, outorgou-se aos Ministros relatores a possibilidade de promovem a inclusão *direta* de determinado processo na pauta de julgamentos do colegiado competente para analisá-lo, sem que houvesse a necessidade de qualquer exame ou ato a ser praticado pelo Ministro Presidente (de uma das turmas ou do Tribunal). Nesse sentido, a sua criação e ampliação ensejou movimento de *descentralização* de atribuições antes concentradas na Presidência, conferindo aos Ministros relatores maior responsabilidade pela gestão e eventual mora no processamento dos seus respectivos acervos⁵⁴⁴.

Os resultados da criação e ampliação do novo mecanismo são festejados pelos relatórios anuais das atividades da Corte, que apontam para a imprescindibilidade da ferramenta no cenário atual, uma vez que por essa modalidade foram realizados 21.265 julgamentos colegiados em 2024, contra apenas 174 em modalidade presencial, o que representa expressivos 99,19% dos julgamentos colegiados da Corte, sendo assim medida fundamental para que se atingisse, ao final de 2024, o menor acervo do Tribunal nos últimos 30 anos⁵⁴⁵. Trata-se, portanto, de instrumento cuja criação e expansão foram patrocinados por sucessivas presidências, sendo voltado ao incremento da *eficiência* da Corte através da ampliação dos poderes conferidos ao Ministro relator para gerenciar o estaque de processos a ele atribuído pelas disposições regimentais.

4.2.1.4. A possibilidade de destaque

Outro instrumento que integra o cardápio de mecanismos gerenciais à disposição dos integrantes da Corte consiste na possibilidade de realização do *pedido de destaque* de determinado caso que tenha sido submetido, por deliberação monocrática do Ministro relator, à apreciação do colegiado em ambiente de julgamento *virtual*.

⁵⁴² Para melhor compreensão da evolução do plenário virtual na Corte, ver COSTA, Alexandre Araújo; ROCHA, Maria Helena Martins. *O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal: evolução das formas de julgamento e periodização*. In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, jan./abr. 2022, p. 62-87; SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. *Supremo remoto e a expansão do Plenário Virtual após a pandemia*. In: *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*. São Paulo, v. 19, e.2312, 2023.

⁵⁴³ GODOY, Miguel Gualano de. *Os 18 Supremos*. In: *Jota*. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/os-18-supremos>. Acessado em 23/11/2025.

⁵⁴⁴ ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real, 2023, p. 187.

⁵⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades 2024* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 15; 53.

Trata-se de mecanismo inicialmente concebido pela Resolução nº 587, de 29 de julho de 2016, editada durante a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski⁵⁴⁶. A faculdade subsistiu com base em ato editado exclusivamente pela Presidência até a edição da Emenda Regimental nº 53, de 18 de maio de 2020. Portanto, é mecanismo ainda mais representativo da manifestação de atividade genuinamente criativa pela Presidência da Corte, que por meio de ato normativo próprio, o concebeu.

O pedido de *destaque* inova em relação ao tradicional pedido de *vista*, ampliando os instrumentos para o gerenciamento do julgamento, na modalidade virtual, pelos integrantes da Corte porque passou a investi-los da possibilidade de, a qualquer momento durante o transcurso da deliberação no formato assincrônico, promover o seu *reinício*, necessariamente deslocando-o para o *ambiente presencial*, com a possibilidade de renovação das sustentações orais e o *cancelamento dos votos* eventualmente já proferidos⁵⁴⁷.

Por ser faculdade exercitável por qualquer Ministro integrante do colegiado competente para apreciar a demanda, o pedido de *destaque* promove o *compartilhamento da responsabilidade* acerca da escolha pela *forma mais adequada para deliberação* em relação a determinado caso concreto, estimulando a *cogestão* dos julgamentos entre os pares e *limitando*⁵⁴⁸, em certa medida, os *poderes do Ministro relator*, alargados pelo surgimento do ambiente virtual de deliberação. Assim compreendida a nova ferramenta, verifica-se a sua aptidão para promover uma melhor *regulação* das atividades colegiadas da Corte.

4.2.1.5. As transformações na sistemática relacionada aos pedidos de vista e à prolação de decisões cautelares monocráticas

Em acréscimo aos instrumentos já indicados, durante a sua Presidência a Ministra Rosa Weber capitaneou iniciativa especificamente voltada a estimular a *colegialidade*⁵⁴⁹ da Corte, buscando restringir as possibilidades de atuação monocrática pelos integrantes do Tribunal⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ De acordo com o art. 4º da Res. nº 587/2016, “*Não serão julgados em ambiente virtual a lista ou o processo com pedido de: I – destaque ou vista por um ou mais Ministros; II – destaque por qualquer das partes, desde que requerido em até 24 (vinte e quatro) horas antes do início da sessão e deferido o pedido pelo relator.*”

⁵⁴⁷ Valendo registrar que após o julgamento de Questão de Ordem na ADI 5.399, a Corte entendeu pela preservação exclusivamente dos votos proferidos pelos Ministros que venham a se aposentar ou, por qualquer outro motivo, deixem de integrar a Corte.

⁵⁴⁸ Em razão desse aspecto, Diego Werneck Arguelhes identifica na possibilidade do pedido de destaque um “*poder negativo*” de agenda, ou ainda um “*poder de agenda dos outros*” (ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real, 2023, p. 187/188).

⁵⁴⁹ MEDINA, José Miguel Garcia. *No apagar de 2022, uma impactante reforma acaba de ser realizada no STF*. In: *Consultor Jurídico*. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-28/processo-novo-stf-impactante-reforma-acaba-realizada-corte/>. Acessado em 23/11/2025.

⁵⁵⁰ O objetivo de fortalecer a colegialidade também foi mencionado em publicação institucional do Tribunal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446754&ori=1>. Acessado em 23/11/2025.

Com esse desiderato, relatou proposta de alteração do Regimento Interno que culminou na edição da Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022, por meio da qual tornou-se *(i) automática* a devolução dos autos objeto de pedido de *vista* que ultrapassasse o novo prazo-limite, fixado em 90 dias, nos termos do § 5º do art. 134 do RISTF; e *(ii) imediata* a submissão a referendo, pelo colegiado respectivo, das decisões cautelares tomadas monocraticamente pelos Ministros relatores em casos urgentes, nos termos do inciso V do art. 21 do RISTF.

Através da primeira medida, a Ministra Presidente envidou esforços para limitar o exercício monocrático do denominado “*poder negativo*” de agenda⁵⁵¹ que qualquer integrante do colegiado poderia exercer ao pedir vista de determinado feito, inviabilizando solitariamente a sua deliberação coletiva, na prática, por tempo indeterminado. Por sua vez, a segunda iniciativa busca restringir os poderes conferidos especificamente ao Ministro relator, retirando-lhe a possibilidade de escolha em relação ao momento de submissão ao colegiado competente, de decisão cautelar proferida monocraticamente. Trata-se de medidas que suprimem dos Ministros em geral (no caso da primeira iniciativa) e do Ministro relator em específico (no caso da segunda alteração), a possibilidade de realizar *juízo discricionário* com vistas à aferição do *timing* que reputassem mais oportuno para deliberação colegiada de determinado caso.

As alterações foram promovidas em contexto no qual se acentuavam as críticas à Corte pelo enfraquecimento da atuação colegiada em razão da potencialização de decisões e atuações monocráticas não sujeitas à deliberação coletiva com a contemporaneidade esperada, desaguando num maior protagonismo individual de determinados Ministros, contribuindo para a formação da imagem de um Tribunal fragmentado⁵⁵². Trata-se, portanto, de mais uma iniciativa voltada ao aperfeiçoamento institucional, em razão do diagnóstico de disfuncionalidades nos fluxos operativos da Corte, por meio da adoção de mecanismos pragmaticamente elaborados (porque concebidos a partir da observação e identificação do *modus operandi* adotado pelos seus integrantes). Ou seja, de medidas que buscam promover o melhor *gerenciamento* do Tribunal através do “*acompanhamento conjuntural da realidade*”⁵⁵³ nele verificado.

4.2.1.6. A realização de sessões de sustentação oral

Como última medida relacionada à *gestão* dos julgamentos, aborda-se a recente possibilidade de agendamento de sessões plenárias, em ambiente presencial, destinadas

⁵⁵¹ Ver nota de rodapé nº 544 acima.

⁵⁵² ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real, 2023.

⁵⁵³ ARANHA, Márcio Iório. *Ob cit.* p. 9; 45.

exclusivamente à realização de sustentações orais pelas partes e *amicus curiae* eventualmente admitidos em determinado processo. Trata-se de novidade introduzida na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, que guarda correlação com o modelo de julgamento empregado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a *SCOTUS*, que tradicionalmente agenda sessões exclusivamente para a colheita das sustentações orais (sessões conhecidas como *argument days*)⁵⁵⁴.

De acordo com o relatório de gestão apresentado ao final da Presidência do Ministro Roberto Barroso, essa “nova modalidade de julgamento” foi empregada em 29 casos, pautados exclusivamente para ouvir as sustentações⁵⁵⁵. Nessas situações, o Presidente esclarece que, distintamente da metodologia de praxe, o Ministro relator e os demais integrantes do colegiado ainda não teriam formado convicção sobre o caso em debate, de modo que teriam melhores possibilidades de realizar o exame posterior do feito em discussão a partir dos argumentos apresentados pelas partes e *amicis curiae* por meio de suas sustentações⁵⁵⁶. Observação empírica que parece apontar nessa direção, de uma maior abertura cognitiva dos Ministros às ponderações feitas oralmente pelos expositores, verifica-se pela frequente formulação de questionamentos, por parte dos integrantes da Corte, ao longo das sustentações⁵⁵⁷.

Vale registrar que, em certa medida, a iniciativa busca endereçar controvérsias relacionadas à própria *efetividade* que as sustentações orais teriam para a formação da cognição dos magistrados, precisamente porque são ordinariamente realizadas instantes antes da prolação dos votos sobre o caso a ser julgado. Ao viabilizar o distanciamento temporal entre o momento da sua realização e àquele destinado à manifestação do posicionamento dos integrantes da Corte, a medida resgata preocupações que motivaram previsão contida originalmente no

⁵⁵⁴ Conforme se pode verificar através de consulta ao calendário da *SCOTUS*, disponível em seu ao sítio eletrônico através do seguinte endereço: https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/2025TermCourtCalendar.pdf. Acessado em 24/11/2025. Para melhor explicação das referidas sessões, conferir também a descrição fornecida pela própria Corte, disponível em: https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/oral_arguments.aspx. Acessado em 24/11/2025.

⁵⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 161.

⁵⁵⁶ Nesse sentido, o relatório de gestão apresentado pelo Min. Roberto Barroso assevera que “[a] nova prática busca assegurar que as sustentações orais tenham maior impacto na formação do convencimento do Relator e dos demais Ministros e conferir tempo hábil para que subsídios relevantes trazidos pelas partes e pelos amici curiae sejam incorporados e endereçados aos votos” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 161).

⁵⁵⁷ Exemplificativamente, menciona-se a realização de questionamentos por vários Ministros da Corte durante a realização das sustentações orais, colhidas em sessão exclusivamente voltada à referida manifestação, no caso em que se discutia o direito à recusa de tratamento médico realizado com transfusão de sangue por testemunhas de Jeová (RE nº 1.212.272/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 25/09/2024, p. 26/11/2024, Tema nº 1.069 da Repercussão Geral).

Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (a Lei nº 8.906, de 1994)⁵⁵⁸, mas que teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF no bojo da ADI nº 1.127 /DF, Red. p/acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. 17/05/2006, p. 11/06/2010⁵⁵⁹. Embora a solução desenhada pela gestão da Suprema Corte adote abordagem diversa daquela concebida pelo legislador – declarada incompatível com a Lei Maior pelo Supremo – ambas buscam equalizar o mesmo problema, acima apontado, através da adoção de mecanismos capazes de potencializar os *efeitos* das sustentações orais, por meio do estabelecimento de uma “dinâmica mais dialógica”⁵⁶⁰ de julgamento.

Sob essa perspectiva, identifica-se a natureza *regulatória* da medida, dado que, na esteira das demais iniciativas mencionadas, busca aperfeiçoar os fluxos de trabalho da Corte a partir da adoção de solução conjuntural, moldada para superar eventual foco de disfuncionalidade apontado pelos demais sujeitos envolvidos nas atividades do Tribunal.

4.2.2. Transformações nas *alternativas* de julgamento

Em direção semelhante àquela verificada em relação às alternativas de *gerenciamento* dos julgamentos colocadas à disposição dos Ministros através da adoção de medidas tomadas pela Presidência da Corte, no que tange ao leque de *alternativas* decisórias, também se identificou o progressivo incremento do rol de possibilidades a serem adotadas, a depender das peculiaridades do caso em exame. Dentre as iniciativas promovidas nesse nicho temático, realça-se: (i) a possibilidade de prolação das denominadas sentenças manipulativas; (ii) a possibilidade de celebração de acordo em ações de controle concentrado de constitucionalidade; (iii) a alternativa de se atribuir tratamento estrutural ao litígio, com a tomada de decisões procedimentais, cognitivamente abertas, como a determinação para elaboração de planos de ação, sem comando decisório substancialmente específico; e (iv) a deliberação *per curiam*.

⁵⁵⁸ O inciso IX do art. 7º do EOAB previa como direito do advogado “sustentar oralmente as razões de qualquer recurso ou processo, nas sessões de julgamento, **após o voto do relator**, em instância judicial ou administrativa, pelo prazo de quinze minutos, salvo se prazo maior for concedido” (grifos acrescidos).

⁵⁵⁹ A Corte entendeu que “[a] sustentação oral pelo advogado, após o voto do Relator, afronta o devido processo legal, além de poder causar tumulto processual, uma vez que o contraditório se estabelece entre as partes” (ADI nº 1.127/DF, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 17/05/2006, p. 11/06/2010)

⁵⁶⁰ Nesse sentido, Saul Tourinho Leal aponta que a nova metodologia busca inaugurar “dinâmica mais dialógica para julgamentos realizados em sessão plenária” (LEAL, Saul Tourinho. *Mudanças nas sustentações no STF: entre tradição e modernidade*. In: *Jota*. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/mudancas-nas-sustentacoes-no-stf-entre-tradicao-e-modernidade>. Acessado em 24/11/2025)

4.2.2.1. As sentenças manipulativas

De acordo com Teresa Melo⁵⁶¹, o catálogo das categorias clássicas de decisão em controle de constitucionalidade envolve (i) quanto à declaração de *constitucionalidade*, [a] o seu reconhecimento puro e simples e [b] a declaração de que a norma seria *ainda* constitucional, ou estaria em trânsito para a inconstitucionalidade; já (ii) quanto à declaração de *inconstitucionalidade*, [a] o seu reconhecimento puro e simples, [b] a declaração de inconstitucionalidade parcial *mediante interpretação conforme* a Constituição, *sem* redução de texto, [c] a declaração de inconstitucionalidade parcial *mediante interpretação conforme* a Constituição, *com* redução de texto, [d] a declaração de inconstitucionalidade parcial *sem* redução de texto, com ou sem apelo ao legislador, [e] a declaração de inconstitucionalidade parcial *com* redução de texto, [f] a declaração de inconstitucionalidade *sem pronúncia de nulidade* e [g] a declaração de inconstitucionalidade (total ou parcial) *com modulação temporal de efeitos*.

Ocorre que, segundo a mesma autora, essas categorias decisórias não mais seriam suficientes para classificar adequadamente a integralidade das decisões proferidas pelo Tribunal, que avançou no emprego de outras técnicas decisórias. Dentre a plêiade de inovações verificadas, ganha especial atenção da doutrina as denominadas *sentenças manipulativas*.

Com apontada origem na Itália, sendo igualmente verificadas na Alemanha, em Portugal e na Espanha, possuem como traço característico comum sua contraposição às denominadas sentenças *interpretativas*, podendo ser classificadas em sentenças manipulativas (i) aditivas; (ii) substitutivas e (iii) redutivas⁵⁶². Nada obstante, em razão da proximidade entre as denominadas sentenças manipulativas *redutivas* e a técnica da *interpretação conforme* a Constituição, o traço substancialmente inovador é majoritariamente atribuído às figuras das sentenças *aditivas* e *substitutivas*⁵⁶³.

Isso porque, no primeiro caso, superando o dogma do *legislador negativo*, o Tribunal Constitucional passa a estabelecer soluções que seriam “*contra legem*, porém *secundum*

⁵⁶¹ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 132/133.

⁵⁶² A rigor, a doutrina costuma apontar uma quarta espécie de sentença manipulativa, que seria a *aditiva de princípio*. Contudo, trata-se de espécie apenas verificada no contexto italiano. Por isso, considerando que essa espécie, por suas peculiaridades, jamais fora utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, em razão do escopo delineado para o presente trabalho optou-se por não a mencionar. Para maior detalhamento, conferir MELO, Teresa. *Ob. cit.* p. 140.

⁵⁶³ Nesse sentido, MALUF, André Luiz. *Omissão inconstitucional e sentenças normativas: limites e possibilidades para a atuação criativa do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 73.

constitutionem”⁵⁶⁴, através da “adição de norma jurídica não contida no texto legislativo”⁵⁶⁵. Já pelas sentenças *substitutivas*, declara-se a inconstitucionalidade “de uma opção realizada pelo legislador, sob o fundamento de que o Legislativo deveria ter feito outra escolha, que por ser a única compatível com a Constituição, deve figurar no lugar daquela originalmente prevista pela lei”⁵⁶⁶.

No que concerne à primeira categoria mencionada, as sentenças *aditivas*, podem ser elencadas como exemplos de sua aplicação prática os julgamentos proferidos no MI nº 708, Rel. Min. Gilmar Mendes (caso do direito de greve dos servidores públicos); na PET nº 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto (caso *Raposa Serra do Sol*); na ADPF nº 54, Rel. Min. Marco Aurélio (caso do aborto de fetos anencéfalos); na ADPF nº 132/RJ e na ADI nº 4.277/DF, Rel. Min. Ayres Britto (caso do reconhecimento da união homoafetiva; e na ADO nº 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello (caso da criminalização da homotransfobia)⁵⁶⁷.

Como exemplos da segunda categoria abordada, apontam-se os julgamentos proferidos na ADI nº 4.424/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, por meio do qual, ao analisar dispositivos da Lei nº 11.340, de 2006 (a Lei Maria da Penha), a Corte entendeu que a opção legislativa por condicionar a ação penal pública à representação da vítima em casos de violência doméstica contra a mulher seria inconstitucional, substituindo-a pela ação penal pública incondicionada; e na ADI nº 5.617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, no bojo do qual o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade dos percentuais mínimo e máximo de recursos do Fundo Partidário que deveriam ser utilizados para o financiamento de candidaturas de mulheres, fixados pela Lei nº 13.165, de 2015 (a Minirreforma eleitoral de 2015), substituindo-os por percentual específico⁵⁶⁸.

Realça-se que o mais antigo dos julgamentos mencionados ocorreu em 2007, demonstrando a contemporaneidade entre o surgimento da nova técnica e as transformações vivenciadas pela Corte a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

4.2.2.2.A celebração de acordo em ações de controle concentrado de constitucionalidade

Além da possibilidade de adoção da técnica das denominadas *sentenças manipulativas*, mais recentemente, o Tribunal passou a reconhecer a legitimidade da celebração de acordos para solucionar controvérsias submetidas à Corte no âmbito das ações de controle concentrado de constitucionalidade.

⁵⁶⁴ MELO, Teresa. *Ob. cit.* p. 140/141.

⁵⁶⁵ MELO, Teresa. *Ob. cit.* p. 143.

⁵⁶⁶ MELO, Teresa. *Ob. cit.* p. 145.

⁵⁶⁷ Os exemplos são dados por MALUF, André Luiz. *Ob. cit.* p. 86/115.

⁵⁶⁸ Os exemplos são dados por MELO, Teresa. *Ob. cit.* p. 145/146.

Empregada pela primeira vez, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no julgamento da ADPF nº 165-Acordo/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, em 2018, a nova alternativa viabiliza a construção de soluções de forma *colaborativa*, através do *envolvimento dos atores institucionais* constitucionalmente competentes para atuar em dada matéria, possibilitando que o Tribunal compartilhe com outras instâncias dotadas de maior representatividade democrática o ônus decisório que, pela solução adjudicatória tradicional, é obrigado a suportar exclusivamente.

É pertinente observar que a inovação supera dogma doutrinário, refletido na jurisprudência histórica da Corte, por meio do qual se defendia a natureza indisponível das controvérsias veiculadas em sede de controle abstrato de constitucionalidade⁵⁶⁹. Cabe ponderar, contudo, que a inovação não enseja transação acerca da própria *constitucionalidade* dos atos questionados, preservando referido juízo à cognição judicial realizada forma adjudicatória pelos integrantes da Corte.

O que se descortinou foi a possibilidade de composição em torno do *problema concreto* que a norma questionada buscava solucionar ou sobre o qual recairia a produção de seus efeitos. Ou seja, a partir da alteração da realidade sobre a qual incidiria determinado ato normativo, pela atuação autocompositiva dos atores institucionais competentes, promove-se o esvaziamento, ou a superação, das consequências práticas que poderiam ser hauridas de determinado texto normativo, ensejando, a rigor, a perda do objeto da ação abstrata – dado que, nesse novo contexto fático, oriundo do arranjo estabelecido, não haveria mais utilidade na verificação da *constitucionalidade* de norma que não mais produzisse efeitos (porque superada a realidade que buscava regular). Nesse contexto, a construção de soluções consensuais em ações de controle concentrado se dá no âmbito do denominado controle de *efetividade* da Constituição, e não na seara do controle de *constitucionalidade* propriamente dito.

Em razão da sua natureza dialógica, trata-se de alternativa decisória que potencializa pressupostos inerentes ao *Estado Regulador*, tais como o *princípio da cooperação social*, por meio do qual se identifica no cidadão (*administrado/jurisdicionado*) um verdadeiro *colaborador* da empreitada pública, figurando, portanto, como “*participe* necessário da decisão política”⁵⁷⁰. A *plasticidade* inerente às soluções autocompositivas, capaz de oferecer

⁵⁶⁹ Trata-se de posicionamento que ainda encontra ressonância em parcela considerável da doutrina dedicada ao tema, ensejando postura crítica à inovação empreendida. Nesse sentido ver: VILHENA, Oscar Vieira. *O grande bazar de direitos*. In: *Folha de São Paulo*. 12/07/204. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml>. Acessado em 24/11/2025.

⁵⁷⁰ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 20.

incremento substancial ao potencial *aditivo* verificado nas sentenças manipulativas é outro traço que aproxima esse novo mecanismo ao paradigma regulatório, na medida em que, pela sua maior adaptabilidade, facilita que se promova, pela sua celebração, o necessário “acompanhamento conjuntural da realidade”⁵⁷¹.

A partir da Presidência do Ministro Dias Toffoli, com a criação do *Centro de Mediação e Conciliação (CMC)*, o mecanismo passa a ser objeto de estímulo frequente pelas sucessivas gestões do Tribunal, culminando na reformulação da estrutura especificamente concebida pela Presidência para auxiliar os Ministros na sua operacionalização, com o surgimento do *Núcleo de Soluções Consensuais*, o NUSOL, objeto de exame específico em item subsequente.

4.2.2.3. Os processos estruturais e as decisões abertas de natureza procedural

De acordo com Matheus Casimiro, os processos estruturais podem ser definidos como “um conjunto ordenado de atos jurídicos destinados a obter uma tutela judicial coletiva, capaz de transformar, gradualmente, um estado de coisas A, violador de direitos, em um estado de coisas B, adequado à proteção dos direitos que dele dependem”⁵⁷². Trata-se de sistemática que, segundo a doutrina, teria sua origem no célebre caso *Brown v. Board of Education*, no qual a SCOTUS reconheceu a inconstitucionalidade da política de segregação racial nas escolas de alguns estados americanos⁵⁷³. Ao apreciar novamente a mesma situação, no caso conhecido como *Brown II*, diante da apontada ineficácia da primeira decisão, a Suprema Corte estadunidense determinou que os juízes locais promovessem diretamente a dessegregação, a qual deveria ser implementada o mais rápido possível⁵⁷⁴.

Observa-se, portanto, que os processos estruturais “distinguem-se por sua especial aptidão para enfrentar contextos de inércia ou de atuação deficitária do poder público, frequentemente associados à perpetuação de violações sistemáticas de direitos fundamentais”⁵⁷⁵. Diversamente das técnicas decisórias tradicionais, pelos seus traços característicos, a deliberação estrutural confere maior enfoque ao plano da *eficácia* do que ao âmbito da *validade*, não se atendo à mera *declaração* dos direitos, mas direcionando-se à

⁵⁷¹ ARANHA, Márcio Iório. *Ob. Cit.*, p. 45.

⁵⁷² CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 39.

⁵⁷³ Nesse sentido, ver JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 110/112.

⁵⁷⁴ CASIMIRO, Matheus. *Ob cit.* p. 38.

⁵⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. (COORD) MELLO, Patricia Perrone Campos SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes, RUDOLF Renata Helena Souza Batista de Azevedo. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 9.

concretização das condições necessárias à sua fruição, “por meio do estímulo ao *diálogo interinstitucional, da escuta qualificada de atores sociais* e do *monitoramento contínuo* da implementação de medidas concretas”⁵⁷⁶. Trata-se, portanto, de técnica que, para ser aplicada, impõe que se reconfigurem as práticas institucionais do próprio Poder Judiciário. A medida afigura-se como mais uma alternativa à tradicional solução adjudicatória, de natureza impositiva, decorrente de ato de autoridade, substituindo-a por metodologia decisória e procedural que demanda o exercício contínuo de articulação institucional, a escuta dos atores sociais envolvidos e o monitoramento judicial contínuo dos resultados produzidos pelas deliberações anteriores. Nessa nova lógica, “a atuação judicial assume contornos mais *abertos e cooperativos*, orientada à *transformação efetiva*, embora gradual, de realidades inconstitucionais que impactam diretamente as condições de vida da população”⁵⁷⁷.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a técnica passou a ser implementada em 2015, a partir do julgamento da medida cautelar na ADPF 347/DF, voltada à superação do *estado de coisas inconstitucional* verificado no sistema prisional brasileiro. Atualmente, existem processos estruturais que tratam, dentre outros temas (i) do déficit de atuação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (*SasiSUS*)⁵⁷⁸; (ii) da letalidade policiais em comunidades do Rio de Janeiro⁵⁷⁹; (iii) do enfrentamento às queimadas na Amazônia e no Pantanal, por meio do fortalecimento institucional do Ibama, da Funai e do ICMBio⁵⁸⁰.

Além de peculiaridades inerentes ao *objeto* e ao *objetivo* dos processos estruturais, a sua “*técnica de condução*”⁵⁸¹ desponta como elemento inovador, dado que, em razão da natureza mais *aberta e dialogada* das deliberações tomadas, em regra, ao invés da definição prévia de determinações específicas, as decisões judiciais proferidas nesses processos se atém à imposição de obrigação para que os órgãos públicos responsáveis pela resolução do problema elaborem um *plano de ação* que contenha *metas, cronograma* de atividades, *matriz de responsabilidade* e *indicadores de monitoramento*. Nesse cenário, para garantir o efetivo cumprimento do que foi apresentado, a eventual homologação do plano apresentado não conduz ao encerramento do feito, devendo o juízo reter a jurisdição sobre o caso a fim de *monitorar* a efetiva transformação da realidade inconstitucional atacada.

⁵⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. cit.*, p. 9.

⁵⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. cit.*, p. 10.

⁵⁷⁸ ADPF nº 709, Rel. Min. Roberto Barroso.

⁵⁷⁹ ADPF nº 635, Rel. Min. Edson Fachin.

⁵⁸⁰ ADPF nº 760, Red. p/ acórdão Min. André Mendonça.

⁵⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. cit.*, p. 21.

A exemplo da solução autocompositiva, o emprego da técnica em análise passou a ser estimulado pela Presidência da Corte através da criação do *Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)*, iniciativa essa que será objeto de exame específico em item subsequente.

4.2.2.4.4 *A deliberação per curiam*

Tradicionalmente, os órgãos jurisdicionais nacionais colegiados proferem suas decisões a partir da aferição do posicionamento majoritário, identificado pelo exame dos votos individualmente proferidos por cada um de seus integrantes. Trata-se de formato expressamente previsto no Código de Processo Civil (art. 941) e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (art. 135), que adotam o denominado sistema *seriatim* (de colheita de votos “*em série*”).

Nada obstante, durante a apreciação da ADPF nº 635, Rel. Min. Edson Fachin, o Presidente da Corte, Ministro Roberto Barroso, envidou esforços junto aos pares para que o colegiado conseguisse produzir posicionamento uniforme, sem que fosse feita a colheita de votos de modo particularizado, incumbindo ao relator veicular a posição institucional da Corte sobre tema, em metologia semelhante às deliberações tomadas no denominado formato *per curiam*⁵⁸².

Quando possível de ser adotada, trata-se de metodologia de julgamento que contribui para o fortalecimento da *colegialidade*, facilitando a melhor identificação da compreensão *institucional* do Tribunal acerca de determinado tema, em detrimento da posição manifestada por um de seus integrantes, de modo particular. Atenua-se, desse modo, o criticado protagonismo individual dos Ministros⁵⁸³. A ausência de exposição de argumentação própria por cada integrante da Corte facilita a identificação das denominadas *razões de decidir*, contribuindo para a formação mais qualificada de entendimentos que possam ser alçados à condição de *precedentes*. A exemplo da realização de sessões exclusivamente destinadas à colheita das sustentações orais e da técnica dos processos estruturais, a iniciativa também encontra correspondência no procedimento adotado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

⁵⁸² Nesse sentido, conferir o teor da ata de julgamento da ADPF nº 635, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acessado em 24/11/2025. Vale mencionar, ainda, a seguinte notícia institucional veiculada pela Corte: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/adpf-das-favelas-stf-homologa-parcialmente-plano-do-estado-do-rio-de-janeiro-para-reduzir-letalidade-policial/>. Acessado em 24/11/2025. O emprego da técnica também é objeto de menção expressa pelo Ministro Edson Fachin em complemento ao voto apresentado como síntese da posição institucional da Corte.

⁵⁸³ Nesse sentido: GODOY, Miguel Gualano de. MATHEUS, Caio. *Quando o Supremo acerta: o voto per curiam na ADPF 635*. In: *JOTA*. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-supremo-acerta-o-voto-per-curiam-na-adpf-635>. Acessado em: 24/11/2025.

4.2.3. Transformações na *estrutura organizacional* da Presidência

As múltiplas transformações verificadas na estrutura organizacional da Suprema Corte, e mais especificamente da sua Presidência, dotada de considerável plasticidade nas últimas gestões, foram objeto de análise mais detalhada no terceiro capítulo do presente trabalho. Na presente seção, serão enfocadas especificamente quatro estruturas cuja criação – como se buscará demonstrar – mais se conectam à aludida interface regulatória da instância de cúpula da Corte. São elas: (i) a Secretaria de Gestão de Precedentes (SPR); (ii) a Secretaria de Gestão Estratégica (SGE); (iii) o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC); e (iv) o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

4.2.3.1. A Secretaria de Gestão de Precedentes (SPR)

Conforme demonstrado com mais vagar no terceiro capítulo do presente trabalho, desde a Presidência da Ministra Ellen Gracie, com a regulamentação, no âmbito do Regimento Interno da Corte, do procedimento relacionado à aferição do requisito da *repercussão geral* para admissibilidade dos recursos extraordinários, diversas medidas foram empreendidas pelas sucessivas gestões do Tribunal buscando promover as adaptações normativas e estruturais necessárias ao exercício de nova atribuição assumida pelo seu órgão de cúpula: a de instância *gerenciadora de parcela significativa do acervo recursal da Corte*.

Através da assunção dessa nova competência, a Presidência passa a concentrar o julgamento de percentual cada vez mais elevado dos recursos que aportam no Tribunal, possibilitando aos demais Ministros que centrassem esforços nas competências constitucionais dotadas de maior complexidade, com especial realce ao julgamento das classes processuais diretamente relacionadas ao exercício da jurisdição constitucional propriamente dita, as ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Esse desiderato foi expressamente reconhecido no *plano de gestão* elaborado pelo Ministro Luiz Fux para o biênio 2020-2022, que fixou como *objetivo estratégico* “aumentar o foco no julgamento dos processos de conteúdo essencialmente constitucional”, fixando-se, para tanto, a *meta* de “[r]eduzir em 50% a entrada de processos da competência recursal, a fim de privilegiar a vocação constitucional e reduzir a distribuição de processos aos ministros”⁵⁸⁴. Do ponto de vista da *estrutura organizacional* do Tribunal, o conjunto de medidas adotadas pelas sucessivas gestões da Corte teve como ápice a criação da *Secretaria de Gestão de*

⁵⁸⁴ BRASIL. *Plano Estratégico da gestão 2020/2022*. 1^a ed. Supremo Tribunal Federal. Brasília. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE_Gestao_2020_2022.pdf. Acessado em: 03/11/2025.

Precedentes (SPR), a partir da reestruturação do *Núcleo de Repercussão Geral (NURG)* também promovida durante a gestão do Ministro Luiz Fux.

De acordo com o atual *Regulamento da Secretaria*, a SPR tem atribuição para desenvolver as atividades (i) “de recebimento, classificação e triagem dos recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravo”; (ii) “de ampla e específica publicidade dos precedentes vinculantes e da jurisprudência da Corte”; e (iii) “de integração administrativa com os gabinetes, secretarias, assessorias, tribunais e juízos diretamente vinculados ao STF e com os agentes responsáveis pelas funções essenciais à justiça”⁵⁸⁵.

Internamente, a Secretaria é subdividida em quatro unidades: (i) a *Coordenadoria de Recebimento e Admissibilidade Recursal (CORA)*⁵⁸⁶; (ii) a *Coordenadoria de Jurisprudência (COJU)*⁵⁸⁷; (iii) a *Coordenadoria de Integração Institucional (CINT)*⁵⁸⁸; e (iv) o *Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP)*, recaindo sobre este último setor a atribuição para [a] “realizar análise inicial de repercussão geral nos recursos”; [b] “prover os sistemas informatizados relativos aos precedentes qualificados com informações padronizadas do instituto”; [c] “monitorar seu funcionamento” e [d] “realizar atividades de integração interna e externa, com a Presidência, gabinetes de ministros, tribunais e juízos vinculados ao STF e com os agentes responsáveis pelas funções essenciais à justiça”⁵⁸⁹.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pela nova estrutura, “pela primeira vez na história do Supremo Tribunal Federal, o volume de processos recursais passou a ser, de forma consistente, inferior ao das classes originárias”⁵⁹⁰. A parcela de contribuição das atividades desenvolvidas pela Presidência para o atingimento desse resultado é bem ilustrada pelo

⁵⁸⁵ Art. 20 do *Regulamento da Secretaria* aprovado em 05 de fevereiro de 2024.

⁵⁸⁶ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, à CORA compete “realizar as atividades referentes ao recebimento, classificação, autuação, indicação de prevenção e distribuição de recursos extraordinários e agravos; analisar estes feitos para fins de sua submissão ao rito da repercussão geral em virtude da questão jurídica de mérito ou processual nele veiculada e identificação dos que devam ser sumariamente inadmitidos” (art. 20, parágrafo único, I).

⁵⁸⁷ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, a COJU tem atribuição para “realizar as atividades de organização e de ampla e específica divulgação dos precedentes e da jurisprudência; desenvolver as atividades de tratamento da informação jurídica e de armazenamento para a manutenção da base de dados e de recuperação das informações jurisprudenciais e efetuar ações que promovam uma maior integração com outros tribunais e órgãos com relação à divulgação de precedentes e de jurisprudência” (art. 20, , parágrafo único, II).

⁵⁸⁸ De acordo com o *Regulamento da Secretaria*, atualizado pelo Ato Regulamentar nº 29, de 18 de março de 2025, a CINT é responsável por “atuar na gestão e execução das atividades de integração, interlocução e atendimento de tribunais e turmas recursais, assegurando o envio e recebimento de processos eletrônicos e suas respectivas peças processuais; apoiar a interoperabilidade tecnológica de órgãos não jurisdicionais; realizar gestão de dados para apoio gerencial das unidades internas e tomada de decisão; e identificar grupos de recursos com matéria similar para subsidiar a análise de admissibilidade recursal e de criação de temas de repercussão geral” (art. 20, , parágrafo único, III).

⁵⁸⁹ Atr. 20, parágrafo único, IV, do *Regulamento da Secretaria*.

⁵⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 118.

percentual de decisões monocráticas proferidas por essa instância, quando cotejado com o montante total produzido pelo Tribunal. Durante a gestão do Ministro Roberto Barroso, as estruturas vinculadas à Presidência foram responsáveis por 83.891 das 183.916 decisões monocráticas proferidas pelo Tribunal, o que representa 46% do volume total.

Nessa perspectiva, trata-se de estrutura que guarda inquestionável conexão com a apontada interface regulatória da instância de cúpula da Corte, sendo decorrência direta dos esforços gerenciais empreendidos pelos Presidentes mais recentes, com vistas ao incremento da eficiência operacional do Tribunal e à *otimização* das atividades a serem desempenhadas pelos demais integrantes do colegiado.

4.2.3.2. A Secretaria de Gestão Estratégica (SGE)

Mantendo a subdivisão em dois núcleos autônomos que vem desde a sua criação, a SGE é atualmente composta pelo *Escritório de Gestão da Estratégia (EGES)*, a quem compete (i) “definir e implantar o Modelo de Gestão da Estratégia”; (ii) “coordenar a elaboração, a execução e a revisão dos Planos Estratégicos”; (iii) “apoiar o desdobramento da estratégia nos níveis tático e operacional”; e (iv) “prestar apoio metodológico à gestão dos processos de trabalho do ST”; e pelo *Escritório de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos (EGEP)*, que dispõe de atribuição para (i) “definir e implantar o sistema e a metodologia de gestão de projetos estratégicos”; (ii) “coordenar o Portfólio de Projetos Estratégicos”; (iii) “apoiar a estruturação, o planejamento e a execução dos projetos estratégicos”; (iv) “monitorar e divulgar o andamento e os resultados dos projetos estratégicos”; (v) “apoiar a gestão das mudanças organizacionais no contexto dos projetos estratégicos”; e (vi) “prestar apoio metodológico à gestão dos projetos transformadores internos”⁵⁹¹.

Dentre o rol de atribuições elencadas, realça-se a competência para a elaboração do *plano estratégico* do Tribunal, que desde 2009 adota o *ciclo de planejamento estratégico* como “unidade temporal para organizar suas demandas”, sendo um novo ciclo firmado “a cada quatro anos”, orientando “tanto a dinâmica interna quanto os diálogos institucionais da Corte”⁵⁹²; bem como a atribuição para a elaboração dos *planos estratégicos* das gestões da Presidência, com periodicidade bienal. Incumbida da elaboração dos dois planos, a SGE deve zelar pelo necessário *alinhamento* entre ambos⁵⁹³.

⁵⁹¹ Art. 18, parágrafo único, incisos I e II, do *Regulamento da Secretaria*, aprovado em 05 de fevereiro de 2024.

⁵⁹² Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Comitê de Gestão Estratégica. Supremo Tribunal Federal [recurso eletrônico]: *plano estratégico: um plano para todos: ciclo 2021 a 2025* / Supremo Tribunal Federal. – 1^a. ed. – Brasília: STF, 2021. E-Book, p. 19.

⁵⁹³ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Comitê de Gestão Estratégica. *Ob. cit.*, p. 49/50.

A institucionalização da nova unidade administrativa, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, representou a cristalização, na *estrutura* da Corte, do novo viés *gerencial* adotado pelas Presidências mais recentes do Tribunal, preocupadas em implementar uma administração *planejada*, a partir da adoção de uma *estratégia* de ação previamente estabelecida, com a participação dos atores institucionais competentes, conferido maior grau de *previsibilidade* e *transparência* em relação às atividades desenvolvidas, viabilizando assim a realização do controle externo, notadamente pela sociedade em geral.

4.2.3.3. *O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)*

Como já abordado nos itens anteriores, a criação do NUPEC possibilitou a *ampliação das faculdades instrutórias* colocadas à disposição dos Ministros relatores, tornando o *iter* procedural por meio do qual se busca aprofundar a cognição da matéria necessária à realização do julgamento cada vez mais maleável, adaptável às contingências verificadas em determinado caso concreto e capaz de viabilizar o acesso a diferentes domínios do saber. Além disso, por meio do assessoramento direto fornecido aos gabinetes para condução dos denominados *processos estruturais*, o Núcleo contribuiu para incentivar a adoção dessa “*técnica de condução*” de julgamentos em demandas complexas. Para o bom desempenho das relevantes e inovadoras atribuições que lhes são confiadas, o NUPEC tem caráter interdisciplinar, sendo atualmente composto por um *economista*⁵⁹⁴, um *gestor de políticas públicas* e um professor de Direito *pesquisador* do tema⁵⁹⁵.

Analizando os reflexos que essa nova estrutura provocou, o Ministro Roberto Barroso pontua que a sua criação, em 2023, “marca um passo decisivo” no “amadurecimento institucional” da Corte, evidenciando “relevante mudança de paradigma da atuação jurisdicional” e refletindo “o compromisso do Tribunal com uma jurisdição mais *responsiva, dialógica e eficaz*”⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ De acordo com o relatório de gestão da Presidência do Ministro Roberto Barroso, a partir da presença de um *economista* na equipe, o Núcleo conseguiu produzir quinze *notas técnicas econômicas*, abordando temas que variam desde a aferição dos impactos decorrentes da forma de correção do FGTS, perpassando pelos reflexos atuariais no sistema previdenciário resultantes da “revisão da vida toda”, abarcando até mesmo a controvérsia em torno da transparência, rastreabilidade e impacto das Emendas Parlamentares, em particular as emendas de Relator (RP9) e as emendas de comissão (RP8) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 51/52).

⁵⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. (COORD) MELLO, Patrícia Perrone Campos SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes, RUDOLF Renata Helena Souza Batista de Azevedo. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 21.

⁵⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. cit.*, p. 11.

4.2.3.4. O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)

Surgindo a partir da reformulação do *Centro de Mediação e Conciliação (CMC)*, criado durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, o NUSOL ganhou maior protagonismo institucional a partir do reconhecimento da possibilidade de celebração de acordos em ações de controle concentrado de constitucionalidade, conforme já abordado em item anterior. Além da condução de tratativas com vistas ao atingimento de solução autocompositiva para o litígio, o NUSOL possui aptidão para auxiliar os gabinetes dos Ministros na realização de atos processuais dotados de maior complexidade e que possuam caráter dialógico e participativo, contribuindo para uma gestão mais democrática na condução de demandas mais sensíveis. Trata-se de atuação viabilizada pelos instrumentos da *audiência de contextualização* e das *reuniões técnicas*.

Além do assessoramento às tratativas conciliatórias diretamente gerenciadas pelos demais Ministros, de acordo com disposição contida na Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, o Núcleo (enquanto sucessor do CMC) é dotado de competência para capitanear diretamente as tentativas de conciliação e mediação relacionadas a *conflitos “pré-processuais”*⁵⁹⁷, ou seja, que sequer aportaram na Corte pelas vias ordinárias, descortinando a possibilidade do Tribunal intervir em cenários nos quais a litigiosidade, do ponto de vista técnico-jurídico, seja apenas potencial. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 3º da Resolução em comento, mencionando expressamente a sigla relacionada à estrutura anterior, estabelece que “[o]s interessados poderão peticionar à Presidência do STF para solicitar a atuação do CMC em situações que *poderiam deflagrar* conflitos de competência originária do Supremo Tribunal Federal, de modo a viabilizar a solução pacífica da controvérsia *antes* da judicialização”.

Essa possibilidade normativa foi efetivamente utilizada para viabilizar a condução – e posterior homologação –, pela Suprema Corte, dos procedimentos de conciliação voltados à renegociação do acordo de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/MG. Em decisão que acolheu pedido formulado pelos entes federativos, pelas instituições públicas e pelas empresas envolvidas, integrantes da “mesa de repactuação” originalmente instalada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministro Presidente da Corte ponderou que “[a] atuação pré-processual do STF é cabível em hipóteses excepcionais”, devendo-se “vislumbrar a possibilidade, em tese, de deflagração de ação de competência originária da Corte (ACO ou ADPF) envolvendo os interesses dos diferentes entes

⁵⁹⁷ Art. 2º, I, da Res. nº 697, de 2020.

federativos e suas populações, em conflitos de grande gravidade e repercussão sobre direitos fundamentais”, o que estaria configurado no referido caso⁵⁹⁸.

No exercício da integralidade de suas atribuições, ao longo do biênio referente à última gestão da Corte, o Núcleo *(i)* realizou 100 audiências de conciliação; *(ii)* contribuiu para a homologação de 30 acordos; *(iii)* acompanhou as tratativas que ainda estão em curso em outros 43 processos; e *(iv)* promoveu 36 reuniões preliminares⁵⁹⁹. Ilustrando o impacto provocado pelas iniciativas do Núcleo na promoção de soluções consensuais no âmbito da Corte, registra-se que os 30 acordos homologados com a sua participação correspondem a 60% do total de acordos homologados desde 2015⁶⁰⁰.

Trata-se, portanto, de mais uma estrutura concebida a partir da preocupação das gestões mais recentes da Suprema Corte com a implementação de uma administração da justiça mais *responsiva, dialógica e eficaz*, a partir da interação com os sujeitos envolvidos em determinada controvérsia e da abertura cognitiva que permita acessar conhecimentos inerentes a outros saberes, em conformidade com os pressupostos modeladores do *Estado Regulador*.

⁵⁹⁸ PET nº 13.157/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24/10/2024, p. 25/10/2024.

⁵⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Relatório da gestão 2023-2025** [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025, p. 150.

⁶⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ob. cit.*, p. 150.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos pressupostos conformadores do *Estado Regulador* e das transformações provocadas por esse novo paradigma na compreensão e na manifestação do Direito e do fenômeno jurídico – pelo exame das alterações *funcionais, estruturais* e na *forma de aplicação* do direito decorrentes do seu advento – viabilizaram-se as condições necessárias ao afunilamento da investigação, passando-se a enfocar de modo mais detido o processo de mudanças estruturais – alicerçadas em alterações normativas e culturais – que pavimentaram as condições necessárias à entronização da *regulação* na administração do Poder Judiciário e, de modo mais específico, na gestão da Suprema Corte nacional. Processo esse que tem, na edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o seu marco catalisador.

Com base nas premissas teóricas estabelecidas, identifica-se o Direito, enquanto sistema regulador, como apenas *um* sistema dentro de um complexo ambiente, passando a se servir dos saberes das outras ciências sociais e principalmente autolimitando-se, tendo como objetivo fundamental zelar pela adequada *integração* entre os diferentes sistemas, sem incorrer em excessos sobrelegalizadores ou sobressocializadores ou em omissões que resultem em inefetividade. Como contingência dessa nova conjuntura, as instituições responsáveis pela administração da Justiça devem agir de forma *transversal*, com *responsividade*, respeitando a *autonomia operativa* dos subsistemas regulados, e, ao mesmo tempo, zelando pela preservação da sua própria *autonormatividade*, através da adoção de uma racionalidade *reflexiva*.

Em consonância com essa nova perspectiva, a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, verifica-se a alteração *(i)* do *perfil institucional* da Suprema Corte, que passou a flexibilizar determinados posicionamentos que, na prática, inviabilizavam o seu acesso à parcela significativa de sujeitos e problemas sociais; *(ii)* da *arquitetura normativa* relacionada ao Tribunal, que passou a contar com os mecanismos da *repercussão geral* e da *súmula vinculante*, ampliando as possibilidades à sua disposição para promover uma coordenação técnica sobre as demais instâncias do Poder Judiciário (pelo primeiro e segundo mecanismos), com aptidão para conformar, de maneira compulsória, a atuação de órgãos de outros Poderes (pelo segundo mecanismo); e *(iii)* da *estrutura organizacional* inerente ao Poder Judiciário, por meio da criação do Conselho Nacional de Justiça como entidade *integrante* desse Poder, dirigida pelo Presidente do STF, e com atribuição para *[a]* supervisionar, sobretudo sob o enfoque administrativo, os órgãos da magistratura nacional (à exceção do próprio STF); e *[b]* elaborar políticas públicas relacionadas ao aperfeiçoamento do sistema de justiça.

Nesse novo arranjo institucional, enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional, identifica-se a transformação da Suprema Corte em típica *instituição de ligação*, viabilizando o estabelecimento de acoplamentos estruturais estáveis, de intensidade e qualidade adequadas entre o sistema jurídico e os demais sistemas sociais, atuando, assim, como *link* institucional entre processos jurídicos e sociais⁶⁰¹.

Para tanto, a Corte precisa ser municiada dos instrumentos normativos e institucionais necessários, competindo à sua Presidência, enquanto responsável pela direção dos trabalhos do Tribunal (art. 13, III, do RISTF), a adoção das medidas necessárias à viabilização desse acesso. O reconhecimento dessa atribuição presidencial resulta na assunção de um papel de *gerenciamento conjuntural da ordem dos trabalhos e da estrutura da Corte*, precisamente como forma de viabilizar aos seus integrantes as ferramentas cognitivas necessárias ao adequado cumprimento da missão constitucionalmente atualizada confiada ao Tribunal: de atuar como *instituição de ligação* entre o sistema jurídico e os subsistemas sociais regulados pelo sistema jurídico, de modo a atingir a *integração social* adequada, sem invasões⁶⁰², mas viabilizando o acesso aos saberes inerentes a outros domínios, a partir da sua “tradução”, com a preservação do código próprio ao sistema jurídico, nos termos preconizados por Teubner⁶⁰³.

Como visto ao longo do terceiro capítulo, com vistas à consecução desse desiderato, a Presidência passa a empreender uma série de modificações que culminam na significativa transformação de suas dinâmicas de trabalho. Buscando melhor demonstrar a proximidade entre a adoção de tais modificações e uma apontada interface regulatória na Presidência do Tribunal, no quarto capítulo, promoveu-se o exame individualizado das principais iniciativas promovidas em relação à *gestão dos julgamentos*, ao *leque de alternativas decisórias* e à *estrutura* da Corte.

O conjunto de medidas identificado, associado às demais transformações vivenciadas pela Corte, aponta para a confirmação da hipótese inicial, ensejando o reconhecimento de uma atividade regulatória, pela Presidência da Corte, através do *gerenciamento conjuntural* da ordem dos seus trabalhos e da sua própria estrutura, buscando viabilizar que disponha das ferramentas necessárias à cognição de todos os elementos necessários à tomada de decisão judicial, num processo de “*devida atualização do direito*”, devendo zelar, ao mesmo tempo, pela preservação do código decisório próprio do sistema jurídico.

⁶⁰¹ TEUBNER, Gunther. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005, p. 97.

⁶⁰² Termo que corresponderia a noção de *colonização* empregada Habermas ou ao conceito de *desdiferenciação* utilizado por Luhmann, de acordo com Othon de Azevedo Lopes. *Ob. Cit.*, p. 312.

⁶⁰³ TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Modulação de efeitos como categoria consequencialista: das funções tradicionais às contemporâneas*. In: Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 363-393, jul./dez. 2021.
- _____, et al. *Constitucionalismo Global*. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- ACKERMAN, Bruce. *A Nova Separação de Poderes*. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomas de A. *Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico*. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad.: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALLARD, Julie. *Dworkin et Kant. Reflexion sur le jugement*. Bruxelas: Editions de l'Universite de Bruxelles, 2001.
- ALMEIDA, G.; ALMEIDA, D. S. *Presidência do STF em números: de Gracie a Toffoli*. 2020. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3686813>.
- ARANHA, Márcio Iório. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 10ª. ed. London: Laccademia Publishing, 2025.
- ARGUELHES, Diego Werneck. *Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização*. In: *Universitas Jus (encerrada)*, v. 25, n. 1, 2014, p. 25-45.
- _____.; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, n. 2, mai./ago. 2016, p. 405-440.
- _____.; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32.
- _____.; PEREIRA, Thomaz. *Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro?* In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 103-124.
- _____. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real, 2023.
- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- ARENKT, Hannah. *The human condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad.: Maria Cristina Guimarães Cupertino. Rio de Janeiro/RJ: Forense Universitária, 2002.
- BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. *A teoria da soberania em Jean Bodin*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- BARROSO, Luís Roberto. *Efetividade das normas constitucionais por que não uma constituição para valer?* In: *Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 39, p. 27-61, 1987.
- _____. *Doze anos da Constituição brasileira de 1988*. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, t. I.
- _____. *O Controle de Constitucionalidade das Leis no Direito Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2006.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- BEREZOVSKY, Pedro Ferreira. *Luhmann e a Constituição: contributo para uma análise pluricontextual do Estado de Direito*. In: *Humanidades Em diálogo*, v. 13, 2024.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10ª ed. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- _____. *O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.
- _____. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad.: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP: Manole, 2007.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília: Editora UnB, 2000.
- BOCHENEK, A. C., DALAZOANA, V., & RISSETTI, V. R. *Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo: vol. 9, n. 2, jul./dez. 2013, p. 535-554.
- BRAITHWAITE, John. *Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. *Michigan Law Review*, v. 80, n. 7, p. 1466-1507, Jun. 1982.
- BRANDÃO, Rodrigo; FARAH, André. *Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa*. In: *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 831-858, set./dez. 2020.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7^a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- CALMON, Eliane. *CNJ e Democratização do Poder Judiciário* In: *Rev. Interesse Nacional*, a. 4, n. 16, jan./mar. 2012.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 2^a ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. *Brancosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.
- CARDOZO, Benjamin Nathan. *A Natureza do Processo Judicial*. Trad. Silvana Vieira. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- CARVALHO, Ernani. *O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul*. In: *Revista de Informações Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 170, abri. / jun. 2006, p. 99-109.
- _____.; LEITÃO, Natália. *O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça*. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013, p. 13-27.
- CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- CHAUÍ, Marilena. *Público, privado e despotismo*. In: NOVAES, Adauto (org). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- COLLIN, Peter. *Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspective: Studien und Materialien*. München: Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- COSTA, Alexandre Araújo; ROCHA, Maria Helena Martins. *O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal: evolução das formas de julgamento e periodização*. In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, jan./abr. 2022, p. 62-87.
- CUNHA Jr, Dirley da. *O controle de constitucionalidade no Brasil e no direito comparado*. 11^a ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1985.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- _____. *Direito Administrativo*. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DIMOULIS, Dimitri. *Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político*. São Paulo: Método, 2006.
- DOWRKIN, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- DUGUIT, Leon. *Les transformations du Droit Public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.
- ELMAUER, Douglas; KROSCHINSKY, Matthäus. *A teoria crítica dos sistemas de Gunther Teubner: um estudo sobre as três fases de sua obra*. In: *Revista Brasileira de Sociologia do Direito (RBSD)*, v. 12, n. 2, maio/ago. 2025 (p. 29-66).
- ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Madri: Civitas, 1988. Tomo I.
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. 3ª ed. v. I. Buenos Aires, Depalma, 1990.
- ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal*. In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, a. 1, jan./abr. 2020, p. 129-154.
- _____. *A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: Quem, o que, e como*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022.
- ESTORNIHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Coimbra: Almedina, 1986.
- FALCÃO, Joaquim. *Estratégias para a Reforma do Judiciário*. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____.; CERDEIRA, P.C.; ARGUELHES, D.W. *1º Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2011.
- _____.; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* In: *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, 2013, p. 429-469.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FERREIRA, Siddharta Legale; MACEDO, Marco Antônio Ferreira. *A “Corte” Moreira Alves (1975-2003): a judicatura de um civilista no STF e o controle de constitucionalidade*. In: *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, ano 5, vol. 2, ago./dez. 2012.

- _____.; FERNANDES, Eric Baracho Dore. *O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes*. In: *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, jan./jun. 2013, p. 23-45.
- FILGUEIRA, Fernando. *Governance of justice and the state in Latin America*. In: GARGARELLA, Roberto; SOTO, Lorenzo (Ed.). *The Law and Policy of New Democracies*. Farnham: Ashgate, 2012. p. 89-106.
- FONTAINHA, Fernando de Castro; de PAULA, Christiane Jalles; SATO, Leonardo Seiichi Sasada; e GUIMARÃES, Fabrícia Corrêa (Orgs.). *História oral do Supremo (1988-2013), v.9: Nelson Jobim*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- FOUCAULT, Michel. *O Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. *A Reforma do Judiciário: uma análise sistêmica da nova estrutura e organização*. In: *Pensar*, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 476-498, jul./dez. 2012.
- GODOY, Miguel Gualano. *STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- _____. MATHEUS, Caio. *Quando o Supremo acerta: o voto per curiam na ADPF 635*. In: *JOTA*. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-supremo-acerta-o-voto-per-curiam-na-adpf-635>. Acessado em: 24/11/2025.
- _____. *Os 18 Supremos*. In: *Jota*. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/os-18-supremos>. Acessado em 23/11/2025.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- GUERRA FILHO, Willis. *A autopoiese do direito na sociedade pós-moderna: uma introdução a teoria sistêmica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- HABENHORST, Eduardo Ramalho. *Ser e dever ser na teoria kelseniana do direito*. In: *Revista Direito e Liberdade* (ESMARN), Mossoró/RN, v. 1, n.1, p. 119/130 – jul/dez 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Law as Medium and Law as Institution*. In: TEUBNER, Gunther. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlim/Nova Iorque: Walter de Gruyter, 1988.

- _____. *Faticidad y validez*. Madrid: Trota, 2001.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist papers*. New York: Simon and Schuster, 2004.
- HARIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*. Paris: L. Larose.
- HART, H. L. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.
- HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of liberty*. Chicago: Chicago University Press, 1960.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.
- HOLMES Jr., Oliver Wendell. *O caminho do direito*. In: Morris, Clarisse (Org.). *Os grandes filósofos do direito: leituras escolhidas em direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- JOHNSON, Paul. *A história do cristianismo*. Rio de Janeiro: Imagino, 2001.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad.: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2004.
- KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. *A grande dicotomia: o STF entre as visões de Moreira Alves e Sepúlveda Pertence*. In: Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-24/grande-dicotomia-stf-entre-moreira-alves-sepulveda-pertence/>.
- KELSEN. Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad.: João Baptista Machado. 7^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- KLEINSTEUBER, Hans J. *The Internet between Regulation and Governance*, p. 63. In: MÖLLER, Christian; AMOUROUX, Arnaud (org.). *The Media Freedom Internet Cookbook*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2004, p. 61-75.
- KOERNER, A. BARREIRA, K. E. S. INATOMI, C. C. *A reforma gerencial do judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos*. In: *Acta Sociológica*, n. 72, jan.-abr., 2017, p. 13-42.
- KOLIEB, Jonathan. *When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. *Monash University Law Review*, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.
- LARENZ, Karl. *Derecho Justo*. Madri: Civitas, 1985.
- LEAL, Saul Tourinho. *Mudanças nas sustentações no STF: entre tradição e modernidade*. In: *Jota*. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e->

- analise/colunas/observatorio-constitucional/mudancas-nas-sustentacoes-no-stf-entre-tradicao-e-modernidade. Acessado em 24/11/2025.
- LOPES, Othon de Azevedo. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- LUHMANN, Niklas. *Teoria política em el Estado de Bienestar*. Madri: Alianza Universidad, 1997.
- _____. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt. a. M. Suhrkamp, 2002.
- _____. *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana, 2009.
- MACCOMIRCK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. Trad.: Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: New American Library, 1961 (1787-1788, Federalist nº 47).
- MALUF, André Luíz. *Omissão constitucional e sentenças normativas: limites e possibilidades para a atuação criativa do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Os fatos no Supremo Tribunal Federal*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- MARONA, M. C., FREIRE, F. R., ROCHA, M. C., & de MAGALHÃES, L. F. *Os donos do Supremo: dinâmica de liderança e protagonismo da Presidência do STF*. In: *SciELO Preprints*, 2025. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/11245>. Acessado em 1 nov. 2025.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MARSDEN, Christopher T. *Co- and Self-regulation in European Media and Internet Sectors: The Results of Oxford University's Study*. In: MÖLLER, Christian; AMOUROUX, Arnaud (org.). *The Media Freedom Internet Cookbook*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2004, p. 76-100.
- MARTINS-COSTA, Judith. *O direito privado como um “sistema em construção”*. In.: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: a. 35, n. 139, jul./set, 1998.
- MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2014.
- MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. São Paulo: Ed. RT, 1992.
- _____. *Direito administrativo moderno*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

- MEDINA, José Miguel Garcia. *No apagar de 2022, uma impactante reforma acaba de ser realizada no STF*. In: *Consultor Jurídico*. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-28/processo-novo-stf-impactante-reforma-acaba-realizada-corte/>. Acessado em 23/11/2025.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 5^a ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.
- MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial*. In: Revista Jurídica Virtual Brasília, vol. 1, n. 8, janeiro 2000.
- _____. *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- _____.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- MIAILLE, Michel. *Introdução crítica ao Direito*. Lisboa: Estampa, 1989.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 2^a ed. São Paulo: Max Limonad.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- _____. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- _____. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- _____. *Entre Hidra e Hércules – princípios e regras constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- NEVES, Romulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- NG, Gar Yein. *A discipline of judicial governance?* In: *Utrecht Law Review*, v. 7, n. 1, jan. 2011, p. 102-116.

- OLIVEIRA, Artur Coimbra de. *Republicanismo, instituições e a ingestão de normas internacionais por setores regulados brasileiros*. Dissertação de Mestrado: Faculdade de Direito (UnB), 2011.
- PERRONE CAMPOS MELLO, P. *Trinta Anos, Uma Constituição, Três Supremos: Autorrestrição, expansão e ambivalência*. In: *Revista Eletrônica da PGE-RJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2., set./dez. 2018.
- PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 8^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- _____. *Exposição de motivos do supervisor da comissão revisora e elaboradora do Código Civil*. Revista da EMERJ, v. fe/jun. 2002, n. esp., p. 9-34, 2002.
- REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e democratização do acesso à justiça*. 2^a ed. São Paulo: Quartier Latin, 2023, p. 35-54. No mesmo sentido: SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. In: *Estudos Avançados*, vol. 18., n. 51., mai/agosto, 2004, p. 79-101.
- RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *"Primeiro Passo"*. In: *Reforma do Judiciário* (Org.) RENAULT Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz Bottini, p. 1-28. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 105.
- RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. *A Reforma do Estado após a Emenda Constitucional 45/04: a Reforma do Poder Judiciário*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- RODRIK, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. W.W. Norton & Company.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Penguin-Companhia das Letras, 2011.
- SADEK, Maria Tereza Aina. *Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma*. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 1, maio, 2004, p. 01-62.
- _____. *Poder Judiciário: uma nova instituição*. In: DANTAS, H. (Org.). *Reformas do Estado Brasileiro: perspectivas e desafios*. São Paulo: Adenauer, 2010.

- SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça: ensaio sobre o lado privado e lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SCHLOTTFELDT, Shana. *Autorregulação e corregulação: duas ferramentas no canivete do regulador*. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de junho de 2021.
- SCIGLIANO, Robert. *The Two Executives: The President and the Supreme Court*. p. 277-293. In: LAWLER, Peter A.; SCHAEFER, Robert M. (org.). *The American Experiment: Essays on the Theory and Practice of Liberty*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1994, p. 285-286.
- SECKELMANN, Margrit. *Regulierte Selbstregulierung – Gewährleistungsstaat – Kooperativer Staat – Governance: Aktuelle Bilder des Zusammenwirkens von öffentlichen und privaten Akteuren als Analysekategorien für historische Kooperationsformen*. In: COLLIN, Peter et al. **Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts**. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag, 2014, p. 27-56.
- SELL, Carlos Eduardo. *The Two Concepts of Patrimonialism in Max Weber: from the Domestic Model to the Organizational Model*. In: *Revista de Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 315-340, ago. 2017.
- SENA, G. A. SOUZA, E. A. S. LUQUINI, R. A. *A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial*. In: *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 33, ago. 2012, p. 68-78.
- SHIHATA, Ibrahim. F. I. *Legal Framework for Development: Role of the World Bank in Legal Technical Assistance*. In: *The World Bank in a Changing World*. Brill Nijhoff, 1995, p. 127-145.
- SOBOTA, Katharina. *Não mencione a norma!* Trad. João Maurício Leitão Adeodato. In: *Anuário da Pós-graduação em direito da Faculdade de Direito do Recife*, nº7. Recife: UFPE, 1996.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- SOUZA, Cintia Rosa Pereira de. *A governança judicial no Brasil: análise da interação entre as instituições judiciais e as organizações da sociedade civil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

- SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. *Supremo remoto e a expansão do Plenário Virtual após a pandemia*. In: *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*. São Paulo, v. 19, e.2312, 2023.
- STROH, Guy H. *A Filosofia Americana: uma introdução (de Edwards a Dewey)*. Trad. Jamir Maritns. Ed. Cultrix: São Paulo, 1900.
- SUNDFELD. Carlos Ari. *Agências reguladoras e os novos valores e conflitos*. p. 1294. In: **Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: realidade e utopia**. Vol. II, Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, 1999.
- _____. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TAVARES, André Ramos; OSMO, Carla. *Interpretação jurídica em Hart e Kelsen: uma postura (anti)realista?* In: DIMOULIS, Dimitri; DUARTE, Écio Oto. **Teoria do direito neoconstitucional**. São Paulo: Método, 2008.
- TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press, 2020.
- TEUBNER, Gunther. *After Legal Instrumentalism: Strategic Models of Post-Regulatory Law*. In: TEUBNER, G. **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. p. 299-326.
- _____. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1993.
- _____. *The King's Many Bodies: the self-desconstruction of law's hierarchy*. In: *Law and Society Review*, v. 31, n.4, p. 763-787, 1997.
- _____. *Altera pars audiatur: o direito na colisão de discurso*. In: *Direito e cidadania na pós-modernidade*. Piracicaba: Unimep, 2002.
- _____. *As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna*. In: *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005.
- _____. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005.
- _____. *Direito e teoria social: três problemas*. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2 (p. 75-101).
- _____. *Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização*. 2^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.
- TORON, Alberto Zacharias et al. **Decisões controversas do STF: Direito constitucional em casos**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários**. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2005.

- TRUBEK, David M. e SANTOS, Alvaro (org.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1979.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *O Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- _____. *Supremocracia*. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez, 2008, p. 441/ 464.
- _____. *O grande bazar de direitos*. In: *Folha de São Paulo*. 12/07/204. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml>. Acessado em 24/11/2025.
- WAAL, Cornelis de. *Sobre pragmatismo*. Edições Loyola: São Paulo, 1997.
- WEISS, Raquel. *Max Weber e o Problema dos Valores: As Justificativas para a Neutralidade Axiológica*. In: Revista de Sociologia Política., v. 22, n. 49, p. 113-137, mar. 2014.
- WENDPAP, Friedmann. *O Documento Técnico 319 do Banco Mundial e o Judiciário na América Latina*. In: *Consultor Jurídico*. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-14/segunda-leitura-documento-319-banco-mundial-judiciario-america-latina/>. Acessado em 25/10/2025.
- XIMENES, Fernando Braz. *Plenário Virtual do STF e Governança Digital: acessibilidade, accountability e desempenho do sistema*. São Paulo: Editora Dialética, 2025.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, 2005.

PUBLICAÇÕES OFICIAIS

- BRASIL. *Posse dos Ministros Octávio Gallotti na Presidência e Paulo Brossard na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 13 de maio de 1993*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1993.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, 86 p. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acessado em: 26/10/2025.
- BRASIL. *Posse dos Ministros Carlos Mário da Silva Velloso na Presidência e Marco Aurélio Menezes de Faria Mello na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 27 de maio de 1999*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1999.

BRASIL. *Posse dos Ministros Nelson Azevedo Jobim na Presidência e Ellen Gracie Northfleet na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal: Sessão Solene realizada em 3 de junho de 2004*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2004.

BRASIL. *Pacto Republicano nº 1*, de 15 de dezembro de 2004, publicado no Diário Oficial da União — Seção 1 de 16/12/2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2004/pactorepublicano-1-15-dezembro-2004-796247-publicacaooriginal-173026-pe_pl_jud.html. Acessado em 26/10/2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório anual 2005*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/relatorios-anuais-do-cnj/>. Acessado em 20/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades biênio 2006-2008* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Assessoria de Gestão Estratégica, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plano Estratégico da gestão 2020/2022*. 1ª ed. STF. Brasília. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE_Gestao_2020_2022.pdf. Acessado em: 03/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Comitê de Gestão Estratégica. Supremo Tribunal Federal [recurso eletrônico]: *Plano estratégico: um plano para todos: ciclo 2021 a 2025* / Supremo Tribunal Federal. – 1ª. ed. – Brasília: STF, 2021. E-Book (68 p.).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2022-2023* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). *Plano Estratégico da Gestão 2023/2025*. [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Gestão Estratégica, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório de atividades 2024* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Relatório da gestão 2023-2025* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF): manual*. Brasília: STF, Secretaria Geral da Presidência, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. (COORD) MELLO, Patrícia Perrone Campos; SERAFIM,

Matheus Casimiro Gomes; RUDOLF Renata Helena Souza Batista de Azevedo. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.