

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO**

Maceno Lisboa da Silva

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DIANTE DO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO**

Porto Alegre

2022

Maceno Lisboa da Silva

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DIANTE DO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO

Trabalho de conclusão de curso de especialização
apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para a obtenção do título de
Especialista em Direito do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque

Porto Alegre

2022

Dedico este trabalho a minha filha, Maíra Lisboa,
fonte de toda minha inspiração e motivação nos
momentos de cansaço.

A minha querida esposa Celiss e aos meus pais,
Arão e Rosane.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e à Coordenação da Especialização em Direito do Estado por viabilizarem a realização deste curso que resultou neste trabalho.

A todos os professores com quem tive a oportunidade de aprender, em especial ao Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque pela revisão e orientação nesta monografia que, sempre com muita paciência e atenção, me respondeu as dúvidas que tanto enriqueceram a produção acadêmica e que posso levar como base para os debates – acompanho e guardo profunda admiração por seu trabalho desde quando eu fazia graduação.

A todos que torceram pelo êxito da pesquisa, à minha esposa Celiss, pelo constante apoio e carinho, à minha filha Maíra e a minha enteada Nadye, por sua existência, e aos meus pais, Rosane e Arão, por tudo que representam para mim.

Por fim e não menos importante, agradeço a essa força incompreensível que se convencionou chamar de Deus.

Obrigado!

“Reincido, e reinciderei, quantas vezes haja de opor-me, em juízo, à aplicação de atos inconstitucionais; porque o regime americano não converteu a justiça em segunda instância do poder legislativo”.

(Ruy Barbosa, Comentários à Constituição Federal Brasileira, 1932, Vol. I, p. 18. Originário de: Anistia Inversa, 2ª ed. Rio, 1896, p. 121-122).

RESUMO

Com a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se um novo período para o Brasil, tendo o regime presidencialista que se adaptar a um rearranjo de forças entre os três Poderes (ou órgãos). Essa situação obrigou a ser realizado um novo sistema institucional possibilitando uma nova dinâmica na relação entre os atores políticos, especialmente quando se trata do sistema político-eleitoral, que adotou a grande diversidade de partidos políticos e a fragmentação das bancadas do Congresso Nacional. Por causa dessa proliferação de partidos políticos e a dificuldade de interação entre Legislativo e Executivo, com profunda interdependência entre eles, criou-se uma nova dinâmica de arranjo institucional denominada de “presidencialismo de coalizão”. Nesse novo sistema, o Presidente da República passou a negociar com o Congresso Nacional composto por diversos grupos com interesses heterogêneos. Entretanto, o que se observa nesse novo cenário é que a “coalizão” não ocorre propriamente entre o Executivo e o Legislativo, mas entre os grupos majoritários e a oposição do Governo, o que evidencia uma nova situação: o encaminhamento do debate político para o Supremo Tribunal Federal. Ocorre que os atores políticos que, ao vislumbrarem esse espaço de questionamento perante a Suprema Corte, passaram, em diversas oportunidades, a provocar a interferência do STF por meio jurídicos, com o objetivo de que ocorresse clara intervenção no campo das opções políticas. Nesse contexto, havendo derrota nos debates, os partidos políticos de oposição ao Governo passaram a levar a resistência que ofereciam aos debates e planos governistas de dentro do Congresso Nacional para o STF, com o objetivo claro de que ocorresse a obstrução, trancamento e, até mesmo, a reversão da opção política do Governo. A pesquisa adotou como metodologia o método dedutivo e as técnicas de investigação empregadas foram a revisão bibliográfica e a análise jurisprudencial. Em suas conclusões, a pesquisa respondeu se as decisões do STF vêm influenciando o andar do país sob as escolhas do Presidente da República, na medida em que o tribunal estaria ocupando o lugar de “repescagem” às demandas perdidas pela política. Isto é, o ponto central seria analisar se determinados grupos minoritários do Legislativo estariam, após a derrota nas discussões dos projetos do Governo para a base governista dentro do Parlamento, transferindo os debates para o interior do Judiciário, mais especificamente o STF, e se o papel desta Corte seria o de atuar como revisor das deliberações do Governo em conflito com os demais grupos, bem como se tal contexto evidencia a judicialização da política como uma realidade do constitucionalismo contemporâneo.

Palavras-chave: Constituição. Sistema de governo. Presidencialismo de coalizão. Partidos políticos. Grupos heterogêneos. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

With the promulgation of the 1988 Constitution, a new period began for Brazil, with the presidential regime having to adapt to a rearrangement of forces between the three Powers (or bodies). This situation forced a new institutional system to be adopted, enabling a new dynamic in the relationship between political actors, especially when it comes to the political-electoral system, which the great diversity of political parties and the fragmentation of the National Congress benches. Due to this proliferation of political parties and the difficulty of interaction between the Legislative and the Executive, with deep interdependence between them, a new dynamic of institutional arrangement was created called "coalition presidentialism". In this new system, the President of the Republic began to negotiate with the National Congress composed of several groups with heterogeneous interests. But in this scenario, what is observed is that the "coalition" does not occur exactly between the Executive and the Legislative, but between the majority groups and the opposition of the Government, which highlights a new situation: the forwarding of the political debate to the Federal Court of Justice. It so happens that political actors who, when it comes to questioning before the Supreme Court, they began, on several occasions, to provoke the interference of the STF through legal means, with the objective of clear intervention in the field of political options. In this context, if there is a defeat in the debates, political parties opposing the government began to take the resistance they offered to government debates and plans from within the National Congress to the STF, with the clear objective of obstructing, blocking and even reversing the Government's political option. The research adopted as methodology the deductive method and the techniques used were the bibliographical review and the jurisprudential analysis. In its conclusions, the research answered whether the decisions of the STF have been influencing the course of the country under the choices of the President of the Republic, insofar as the court would be occupying the place of "recap" to the demands lost by politics. That is, the central point would be to analyze whether certain minority groups of members of the Legislative would be, after the defeat in the discussions of the Government projects for the governing base within the Parliament, transferring the debates to the interior of the Judiciary, more specifically the STF, and whether the role of this Court would be to act as a reviewer of the Government's deliberations in conflict with the other groups, as well as whether this context evidences the judicialization of politics as a reality of contemporary constitutionalism.

Keywords: Constitution. Government system. Coalition presidentialism. Political parties. Heterogeneous groups. Federal Court of Justice.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA	11
2.1 A ORIGEM DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA.....	11
2.2 EVOLUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL	15
2.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	22
2.4 O PACTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	28
3 O STF NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	36
3.1 A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO NO PRESIDENCIALISMO	36
3.2 O USO DO STF PELOS GRUPOS DE INTERESSES	41
3.3 ANÁLISE DA POSIÇÃO DO STF PERANTE OS QUESTIONAMENTOS DA OPOSIÇÃO	48
3.4 A MODERNIZAÇÃO DO STF COMO CORTE CONSTITUCIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	54
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	69

1 INTRODUÇÃO

O presidencialismo foi implementado no Brasil a partir da Proclamação da República de 1889 e, desde então, vem sendo reproduzido ao longo da evolução histórica republicana brasileira, tendo sido repetido na Constituição de 1988. Essa situação leva a concluir que o sistema presidencialista brasileiro caracteriza-se por uma imensa capacidade de resistência, adaptando-se a diversos cenários institucionais. Isso acontece por que é inegável que, desde a Proclamação da República em 1889, o país passou por diversos períodos de instabilidade e rupturas, alterando entre períodos de governos democráticos e autoritários, mas o sistema presidencialista resistiu, adaptando-se as circunstâncias.

Com a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se um novo período para o Brasil, tendo o regime presidencialista que se adaptar a um rearranjo de forças entre os três Poderes (ou órgãos). Essa situação obrigou a ser realizado um novo sistema institucional possibilitando uma nova dinâmica na relação entre os atores políticos, especialmente quando se trata do sistema político-eleitoral, que adotou a grande diversidade de partidos políticos e a fragmentação das bancadas do Congresso Nacional. Em razão dessa proliferação de partidos políticos e a dificuldade de interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, com profunda interdependência entre eles, criou-se uma nova dinâmica de arranjo institucional denominada de “presidencialismo de coalizão”. Esse novo sistema se mostrou essencial, na medida em que cresceu à necessidade de formação de grandes bases de apoio parlamentar para assegurar a sustentação dos governos dentro do Congresso Nacional.

Logo, o presidencialismo de coalizão acabou se tornando uma realidade no sistema político brasileiro fazendo com que o Presidente da República tenha que negociar com um Congresso Nacional composto por diversos grupos com interesses heterogêneos. Só que nesse cenário o que se observa é que a “coalizão” não ocorre propriamente entre o Executivo e o Legislativo, mas entre os grupos majoritários e a oposição do Governo, o que evidencia uma nova situação: o encaminhamento do debate político para o Supremo Tribunal Federal. Isso acontece por que diante da incapacidade da minoria em produzir resultados na seara política, os grupos passam a utilizar o Tribunal a fim de buscar eventual direito sufragado nos debates políticos, buscando que ocorra clara influência do STF nas matérias governistas. Evidencia-se, então, a judicialização da política como uma realidade do constitucionalismo contemporâneo.

Nesse contexto, questiona-se se o STF ao analisar essas demandas propostas pelos partidos políticos estaria influenciando as escolhas do Executivo e ocupando o papel de “repescagem” das demandas derrotadas pela política. Assim sendo, este trabalho pretende analisar o papel exercido pelo STF no sistema presidencialista de coalizão e sua influência na judicialização da política no constitucionalismo contemporâneo. Portanto, a pesquisa relaciona o tema referente aos debates envolvendo o sistema “Presidencialista de Coalizão” adotado pelo Brasil, conforme foi nomeado inicialmente por Sergio Abranches na publicação do texto “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro” e relacionando com o atual contexto em que está inserido o STF, em que é provocado a debater sobre temas que os atores políticos sofreram derrotas no Congresso Nacional e buscam a reversão pela via jurídica.

Para alcançar o objetivo acima mencionado, foi adotada majoritariamente como técnica de pesquisa a análise bibliográfica e jurisprudencial, que serve de base para às soluções propostas ao problema de pesquisa e à conclusão da presente monografia. Além disso, valendo-se do método dedutivo, é realizada uma análise das normas e princípios contidos na Constituição que devem iluminar as decisões do Supremo Tribunal Federal quando provocado a se manifestar sobre questionamentos de partidos políticos da oposição em face de decisões do Governo aprovadas pelos parlamentares governistas integrantes do Parlamento.

Esse estudo se justifica no fato de que os atores políticos, ao vislumbrarem esse espaço de questionamento perante a Suprema Corte, passaram, em diversas oportunidades, a provocar a interferência do STF por meio jurídicos, com o objetivo de que ocorresse clara intervenção no campo das opções políticas. Nesse contexto, havendo derrota nos debates, os partidos políticos de oposição ao Governo passaram a levar a resistência que ofereciam aos debates e planos governistas de dentro do Congresso Nacional para o STF, com o objetivo claro de que ocorresse a obstrução, trancamento e, até mesmo, a reversão da opção política do Governo. Isso acontece por que diante da incapacidade da minoria em produzir resultados na seara política, os grupos passaram a utilizar o tribunal a fim de buscar eventual direito sufragado, buscando que ocorra clara influência do STF nas matérias governistas.

Assim, o tema é bastante relevante do ponto de vista jurídico, na medida em que cresce a necessidade por aprofundar o debate envolvendo o papel exercido pelo STF dentro do sistema presidencialista de coalizão. Ademais, o projeto encontra forte ligação, igualmente, com os recentes debates envolvendo “fake news” e discussões entre o Presidente da República e os demais chefes do Executivo de âmbito estadual e municipal, em que o tema central

envolvia justamente temas sensíveis para determinados grupos e a competência (ou não) do Presidente da República para tomar determinadas decisões, em que justamente acabaram encerrando-se no Judiciário. Isso tudo sem levar em consideração toda situação traumática que envolveu o último *impeachment* da ex-Presidenta Dilma Rousseff. Portanto, torna-se não apenas oportuno, como também importante, o fortalecimento de estudos voltados a atuação do Judiciário no atual sistema de presidencialismo de coalizão.

Com efeito, para desenvolver o presente estudo, esta monografia será composta por dois capítulos que, por sua vez, serão divididos em quatro subcapítulos. No primeiro capítulo, descreve-se o contexto a evolução do sistema presidencialista no constitucionalismo brasileiro. Para isso, com o objetivo de demonstrar os aspectos fundamentais do referido sistema de governo, são traçadas brevíssimas considerações sobre a origem do presidencialismo. Em seguida, atendendo aos objetivos da pesquisa, são expostas a evolução do presidencialismo especificamente no Brasil e a tese do presidencialismo de coalizão adotada pela Constituição de 1988 e, encerrando-se, com análise do cenário político nesse sistema de governo.

O segundo capítulo adentra propriamente na discussão a respeito do papel do STF no sistema presidencialista de coalizão. Nesta análise inicia-se com um breve panorama teórico a respeito da função institucional do Judiciário, no intuito de demonstrar a discussão provocada pelos questionamentos no STF sobre as questões políticas decididas no Parlamento. Também, visando atender aos objetivos propostos neste estudo, será analisado os objetivos e o perfil dos partidos políticos que procuram questionar decisões governistas na Suprema Corte e a posição que ela vem adotando perante esse complicado cenário. Por fim, o capítulo encerra com breves comentários acerca da modernização do STF, com o fim de contribuir com os debates envolvendo a evolução atuação do Supremo como corte constitucional.

Tais premissas permitirão conclusões a respeito do papel do Supremo Tribunal Federal no presidencialismo de coalizão, analisando se as decisões do STF estariam influenciando o andar do país. Responde-se, também, se seria adequado que determinados grupos minoritários de membros do Legislativo poderiam, após a derrota nas discussões dos projetos do Governo para a base governista dentro do Parlamento, transferir os debates para o interior do Judiciário, mais especificamente o STF, e se o papel desta Corte seria o de atuar como revisor dessas deliberações. Com isso, pretende-se contribuir para o debate sobre os efeitos da judicialização da política como uma realidade do constitucionalismo contemporâneo.

2 O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA

O primeiro capítulo deste trabalho preocupa-se em delinear a origem, expondo as características e a conjuntura do arranjo institucional do sistema presidencialista de coalizão. Para isso, a fim de introduzir os aspectos fundamentais do referido sistema de governo, expõe-se o contexto em que ocorreu o surgimento do sistema presidencialista e sua implementação no Brasil, para, em seguida, analisar a evolução histórica do sistema nas diversas constituições brasileiras, chegando finalmente na Constituição de 1988 e seus diversos dilemas institucionais.

2.1 A ORIGEM DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Embora existam algumas afirmações a respeito de outros sistemas de governo que servem de modelo aos Estados contemporâneos, cabe ressaltar que os sistemas parlamentarista e presidencialista merecem atenção especial por sua preponderância ao longo do tempo, tanto no contexto político da monarquia quanto na república¹. Enquanto o sistema parlamentarista surgiu da evolução das instituições no Reino Unido, o Presidencialismo nasceu na Constituição norte-americana aprovada pela Convenção de Filadélfia em 1787, com os elementos do direito inglês e os pensamentos de Montesquieu².

O presidencialismo, portanto, surgiu de uma criação teórica do século XVIII, tendo como principal desdobramento a revolução Americana que levou à independência dos Estados Unidos da América. Essa revolução foi baseada na insatisfação das 13 colônias com a Coroa inglesa, declarando sua independência em 04 de julho de 1776, com o objetivo de defender a liberdade, a igualdade dos seus indivíduos e sua soberania³. Logo, o presidencialismo não é resultado de um longo e gradual processo de evolução, mas de uma ruptura resultante da aplicação de ideias democráticas que visavam a liberdade e a igualdade com um espírito pragmático⁴. Nesse sentido, o autor Dalmo de Abreu Dallari é esclarecedor ao diferenciar a origem do sistema parlamentarista do presidencialista:

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p. 228.

² BANDEIRA, Regina Maria Proba. **Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, 2015. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21282/sistema_governo_bandeira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 04.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

⁴ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 29.

[...] Diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração, [...] tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano⁵.

Encerrada a Revolução americana e sem a constatação do risco de retomada do território pelos ingleses, em 1787 foi reunida a Convenção Federal para a elaboração de uma nova Constituição para os Estados Unidos da América, tendo de substituir os “Artigos da Confederação”, que tinham sido firmados em 1781, com a declaração da Independência Americana⁶. Um dos grandes debates levantados na Convenção da Filadélfia foi justamente a estrutura do órgão do Executivo, chegando-se a debater se poderia ter um mandato vitalício, com sucessão hereditária, até a criação de um Executivo Colegiado, com mandato de quatro, cinco ou dez anos⁷. Logo, sem dúvida alguma, a Constituição que estava sendo proposta, defendia uma nova forma de governo que, até aquele momento não tinha sido experimentado⁸.

Não obstante os impasses entre os seus membros, chegou-se a um modelo de Executivo que acreditasse ser aplicado sem ameaças a autonomia dos Estados-membros, conquistada após a Independência e que também poderia reforçar o governo nacional, qual seja, o presidencialismo norte-americano⁹. Nesse sistema de governo, o Executivo seria confiado à figura do Presidente, que reúne ao mesmo tempo as funções de chefe de Estado e Chefe de Governo, incumbindo-lhe dirigir o governo e a administração pública. Logo, o presidencialismo teria como base principal e quase única a figura central do Presidente da República¹⁰.

Como pode ser observado, os *Founding Fathers* norte americanos¹¹, concordaram pela criação de um sistema que buscava, ao mesmo tempo, atender a soberania popular e

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

⁶ LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). **Os Clássicos da política**. 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v.1, p. 243-255. p. 245.

⁷ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004. P. 213.

⁸ LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). **Os Clássicos da política**. 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v.1, p. 243-255. p. 247.

⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 29.

¹⁰ Moraes, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 6-7.

¹¹ *Founding Fathers* seria a forma como ficaram conhecidos os responsáveis pela elaboração da Constituição Americana, ganhando especial destaque para James Madison, ao qual foi creditado a maior contribuição individual na elaboração da Constituição (LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios

impedida a concentração de poder de forma absolutista. Isso significa que o sistema norte-americano visava aplicar, com a máxima efetividade, o sistema de freios e contrapesos, baseados na doutrina da separação de poderes que era oposta a absolutista, com especial destaque para os ensinamentos de Montesquieu. Isso por que a os norte-americanos estavam com uma péssima lembrança da influência monarca provocada no período em que estiveram submetidos a Coroa Inglesa monárquica¹².

Dessa forma, o sistema presidencialista norte-americano foi moldado como uma espécie de reação às arbitrariedades sofridas pelas 13 colônias enquanto estiveram submetidas ao regime inglês, de modo que visava evitar a concentração excessiva de poder nas mãos de uma pessoa apenas e, ao mesmo tempo, a desconcentração do poder de modo a gerar uma paralisia decisória¹³. Nesse sentido, cabe destacar as palavras extraídas em passagem dos artigos federalistas de Hamilton, Madison e Jay abaixo:

Quanto mais os Estados Unidos assumirem uma forma e um caráter nacional, mais o bem geral será objeto de atenção. O governo precisaria ser de fato muito fraco para esquecer que o bem do todo só pode ser promovido pelo fomento do bem de cada uma das partes ou membros que o compõem. Não estará no poder do presidente e do Senado fazer quaisquer tratados que não se imponham a eles mesmos, suas famílias e bens, tanto quanto ao resto da comunidade; e, não tendo nenhum interesse particular distinto daqueles da própria nação, eles não sofrerão a tentação de negligenciar esta última¹⁴.

Em vista desse temor causado pelo sistema concentrado em apenas um órgão do sistema inglês é que o Sistema Presidencialista adotado pelos Estados Unidos da América trazia como principal característica a separação categórica entre os Poderes Executivo e Legislativo¹⁵. Esse desejo ficou evidente quando é analisada a ênfase dada pelos *Founding Fathres* a separação entre os poderes por considerar o Legislativo uma instância suscetível ao controle de facções. Isso tudo por que o Poder Legislativo era visto com uma certa desconfiança pelos federalistas, na medida em que seria o órgão com mais condições de violar a separação dos poderes, usurpando competências dos demais, o que seria uma ameaça a

republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). **Os Clássicos da política**. 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v.1, p. 243-255. p. 246).

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

¹³ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 31.

¹⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 416.

¹⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. P.31.

estabilidade pretendida¹⁶. Além disso, a Convenção da Filadélfia visava assegurar que o Chefe de Estado e de Governo fosse eleito diretamente pelo povo¹⁷.

Como pode ser notado, existiam grande preocupações quanto as limitações que seriam atribuídas ao desenho institucional americano de Poder Executivo, já que, sem força, a execução das leis e do governo seria fraca, que significaria um governo mal executado e ruim na prática¹⁸. Dos poderes concedidos ao Presidente na Convenção da Filadélfia, os itens que mais chamam a atenção e despertam maiores debates é quanto a duração do mandato e o poder de veto do Presidente. Ocorre que a Constituição americana prevê a eleição do Presidente e Vice com mandatos de 4 anos, com limitação de 2 períodos¹⁹, tendo poder de veto, o que representa objeto de destaque para funções do Chefe do Executivo, já que seria esta a faculdade dada a ele de inadmissão de leis ruins.

Além disso, a Constituição Americana reservou aos americanos natos ou cidadãos dos Estados Unidos, com idade mínima de 35 anos e residência no país de há no mínimo 14 anos para exercerem os cargos de Presidente e Vice-Presidente. Com a Emenda XXV, de 1967, a Constituição recebeu regras claras a respeito da sucessão presidencial em caso de vacância do cargo, reforçando que, em caso de renúncia, destituição ou morte do Presidente, cabe ao Vice-Presidente substituí-lo, designando um novo vice que assumiria o cargo após aprovação por maioria de votos de ambas as Casas do Congresso²⁰. Essas circunstâncias demonstram um claro desejo de estabilidade e confiabilidade dos americanos no cargo do Chefe do Executivo. Esse desejo se justifica ainda na hipertrofia dada ao cargo, podendo ser evidenciado quando são analisadas as funções do cargo, com destaque para a previsão da Seção 02 do artigo II, em que há previsão de que Presidente é o “Commander in Chief” da Marinha e do Exército, com poder de indulto e graça por delitos contra os Estados Unidos, podendo, ainda, mediante parecer e aprovação do Senado, nomear embaixadores, ministros, cônsules, juizes da Suprema Corte²¹. Contudo, em contradição aos poderes dados, a

¹⁶ DALLARI, Paulo Massi. **O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado), 2015, p. 18. p. 21.

¹⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 409.

¹⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. trad. De Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. p. 418-419.

¹⁹ A Constituição americana passou a prever a limitação de dois períodos de 4 anos com a emenda XXII, aprovada pelo Congresso Americano em 1947 e ratificada em 1951 (GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 34-35).

²⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 35.

²¹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 35.

Constituição determinou, na Seção 3 do artigo II, que o Presidente dos Estados Unidos deveria periodicamente prestar contas ao Congresso sobre “State of the Union”²².

Portanto, o sistema presidencialista americano buscou colocar estabilidade para assegurar a manutenção da democracia, aplicação dos freios e contrapesos e confiança que órgãos não teriam poder a ponto de agir com arbitrariedades e violando direitos caros para a população, como ocorria na época da monarquia inglesa. Foi com essas premissas que os Estados Unidos da América se consolidou como nação e o seu sistema de governo acabou servindo de arranjo institucional para diversos Estados ao redor do mundo, que adaptaram-no a suas condições políticas e suas características locais. Um exemplo de Estado que se inspirou no sistema de governo americano foi justamente o Brasil que, mesmo tendo conhecimento da pouca experiência do sistema presidencialista ao redor do mundo, optou por adotá-lo. Por tais circunstâncias e para contextualizar esta pesquisa, será analisado o desenvolvimento do presidencialismo no Brasil.

2.2 EVOLUÇÃO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

No final do período monárquico, quando já não havia mais as “amarras” coloniais, a sociedade brasileira estava evidentemente distante do Estado, com diversos elementos do absolutismo²³ e uma grande instabilidade política marcada por severas críticas ao poder excessivo nas mãos de Dom Pedro II e a exclusão da maioria absoluta da população. Esse contexto político e social da segunda metade do século XIX acabaram reforçando a ideia que levou a adoção de um modelo federativo para o país, na medida em que o declínio da monarquia reacendeu os ideias do liberalismo e do republicanismo no Brasil²⁴. Não por acaso, foi considerado o grande marco político desse período o Manifesto Republicano, que pode ser considerado, sem dúvida alguma, o principal passo em direção ao movimento que levou a Proclamação da República, evocando a soberania do povo e denunciando o Poder Moderador até então vigente²⁵. Assim, em razão dessas circunstâncias, os idealistas desse renascimento liberal no Brasil foram fortemente influenciados pela doutrina e ideias norte-americanos.

²² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 36.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem Incompleta: a grande transação**. 2º ed., São Paulo: SENAC, 2000. P. 461.

²⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 2º ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990. p. 208.

²⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 38.

É nesse conturbado contexto político e social de renascimento liberal, influência dos ideais da Revolução Americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição a monarquia e ao Poder Moderador que o Brasil começa a debater a implementação do regime republicano e federalista adepto ao sistema de governo presidencialista²⁶. Evidentemente que todos os fatores históricos, políticos, econômicos e sociais que determinaram a deposição do imperador e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 representou a ruptura com o regime político vigente no país até então, nascendo, com isso, a necessidade de um novo sistema de governo, sendo escolhido o presidencialismo²⁷. Claro que não se pode esquecer, de forma alguma, as contribuições e influências do jurista Ruy Barbosa, que ocupava à época o cargo de Ministro da Fazenda do Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, sendo um dos principais responsáveis pela escolha do novo regime republicano brasileiro.

Logo, a Constituição de 1891 inaugurou um novo Estado brasileiro, libertando o país da herança portuguesa e do legado colonial que tinham influenciado as instituições políticas no período do império, tendo como base principal a República, do federalismo e do presidencialismo e com forte influência do sistema adotado pelos Estados Unidos da América. Nesse sentido, embora possa ser constatada uma grande preocupação com o excesso de poder do governante e a institucionalização de um sistema de freios e contrapesos, a Constituição outorgou forte concentração de poderes ao Presidente da República, podendo-se afirmar que se tratava de um “monarca sem coroa” ou “um rei sem trono”²⁸, por causa da importância e dos poderes abundantes adquiridos pelo Chefe do Executivo²⁹. Isso por que, nas palavras de Paulo Bonavides e Paes Andrade, ocorreu o seguinte:

Nessa linha de distribuição de competência aos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexcedível: a finalidade consistia em neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade, como era axioma do liberalismo.

Mas a fidelidade do texto a essa técnica fundamental, assentada em princípios e valores ideológicos incansavelmente proclamados por publicistas cujas lições

²⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 39.

²⁷ Nesse sentido, chama a atenção que Raymundo Faoro, ao analisar as circunstâncias no novo sistema de governo, destaca que “República e parlamentarismo, dada a ascendência presidencial, não se conciliavam, no pacto que despontou em 15 de novembro” (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3º ed. rev. Porto Alegre: Globo, 2001. p. 683).

²⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 249.

²⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 47.

educaram os autores da Constituição, sobretudo seu artífice principal, não guardava porém correspondência com a realidade, conforme o fato histórico veio soberanamente comprovar.

Até mesmo as formas mais puras da construção liberal cedo se esclerosaram. Na região de governo, a força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era este um monarca sem coroa, um rei sem trono. As instituições mesmas se revelavam impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênitos, que faziam a República padecer a desforra do passado³⁰.

Para acrescentar a esse crítico cenário, cabe destacar que quando se analisava a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e a separação dos poderes, havia uma enorme distância entre a “Constituição jurídica e a Constituição sociológica”³¹. Isso por que houve uma enorme pactuação entre os membros do governo e do Parlamento à época, podendo-se destacar o domínio sobre as alianças políticas que os Estados exerciam sobre a composição política entre o Governo e os membros do Congresso Nacional. A obtenção desse apoio político no Parlamento era facilitada pela pactuação entre os governadores e o Presidente da República, que detinham o domínio sobre as oligarquias estaduais, atendendo a inúmeros interesses, como o apoio financeiro federal para manutenção das oligarquias estaduais para os Governadores; mais facilidades para assegurar a manutenção e renovação dos mandatos dos Deputados e Senadores; e o apoio eleitoral e sustentação política pelos governadores e parlamentares para o Presidente da República pelos governadores e parlamentares³². Portanto, a Constituição de 1891 trazia o embrião que sustentaria o presidencialismo brasileiro até os dias atuais³³.

Embora todos esses vícios institucionais apontados no Estado brasileiro, sendo que vários foram provocados após a Proclamação da República³⁴, não se pode ignorar que essa estabilidade institucional do país, por meio de artifícios como a política de governadores e do “café com leite”, permitiram a realização de eleições periódicas, ainda que não fossem necessariamente democráticas e livres, a alternância no poder, mesmo que apenas formalmente, e assegurou que os presidentes cumprissem seus mandatos e agenda política

³⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 249.

³¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 252.

³² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 48.

³³ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 34.

³⁴ Cabe destacar as palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade no sentido de que “a Primeira República institucionalizou vícios muito mais graves que invalidavam a presença do cidadão na esfera governativa do que o Império em todos os seus 53 anos de vida” (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 261).

com o apoio do Congresso Nacional³⁵. Entretanto, a partir da década de 1920, a primeira fase do presidencialismo brasileiro entrou em crise, provocada pelos movimentos grevistas e tenentistas, o que levou o Governo Artur Bernardes a promover uma ampla reforma constitucional³⁶, centralizando mais os poderes do Presidente da República, reduzindo as competências do legislativo e ampliando a intervenção da União nos Estados³⁷.

Nesse período surge uma nova fase para a experiência institucional brasileira, marcada pela Revolução de 1930, capitaneada pela Aliança Liberal, formada pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, e pela ascensão de Getúlio Vargas ao poder³⁸, foi experimentada uma reorganização de todo o funcionamento do modelo federativo brasileiro e do sistema presidencialista inaugurado em 1889³⁹. Isso acontece por que, após deposição do Presidente Washington Luís, do impedimento de posse de Júlio Prestes e a ascensão de Getúlio Vargas, foi determinado o fim da República Velha, provocando um profundo vazio constitucional no país, na medida em que Getúlio Vargas instaurou, por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, o Governo Provisório até a edição da nova constituição⁴⁰, bem como foram nomeados interventores federais para cada unidade da federação e ficaram excluídas da apreciação judicial os atos do Governo Provisório ou de seus interventores federais. Portanto, o exercício do presidencialismo foi praticamente esvaziado no período de 1930 até 1934, com a junção das funções do Legislativo e do Executivo, sem possibilidade de revisão judicial, na pessoa do Chefe de Governo Provisório. Contudo, a partir da Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1933, e promulgação da Constituição de 1934 que se inaugura uma segunda fase na experiência presidencialista brasileira⁴¹. Apesar dessas mudanças e inovações trazidas pela Constituição de 1934, os seus efeitos foram pequenos se comparados com a Carta de 1937, que provocou uma enorme ruptura institucional.

³⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 49.

³⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 49 -50.

³⁷ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 36.

³⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 260.

³⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 50.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 270.

⁴¹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 52.

Sem dúvida alguma, a Constituição de 1937 garantiu enorme concentração de poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo, com muito mais atribuições do que as Constituições anteriores, sendo que, na prática, a hipertrofia do presidente se mostrava na fusão de funções do Executivo e do legislativo⁴². Como pode ser observado, a Constituição de 1937 nasceu pura e simplesmente para disfarçar o regime ditatorial implantado no Brasil. Esse sistema perdurou até meados de 1945, quando se iniciou um novo processo de redemocratização do país e a elaboração da Constituição de 1946. Isso por que o Brasil viveu de 1937 até 1945 um estado de exceção, com total centralização dos poderes e atribuições constitucionais nas mãos do Presidente da República, com reflexos totalitários das lideranças políticas que formavam o Governo Getúlio Vargas. Entretanto, muito em razão da atuação do Brasil ao lado dos países aliados na Segunda Guerra Mundial no combate aos regimes totalitários europeus, se formou um grande movimento pela redemocratização nacional e da volta à normalidade constitucional no país. Assim, a Constituição de 1946 manteve o sistema presidencialista e nasceu com a intenção de ampliar os mecanismos de atuação do Legislativo e do Judiciário.

Entretanto, o Brasil passou a vivenciar fortes crises políticas do seu sistema presidencialista no período de 1946 a 1964, com grande instabilidade democrática, sendo isso evidenciado no fato de que nesse período foram eleitos apenas 4 presidentes (Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros), nos quais dois sequer chegaram a concluir o mandato⁴³. Ademais, houve dois episódios que quase impediram a posse de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, bem como o país teve a experiência, malsucedida, do parlamentarismo entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, em pleno Governo João Goulart. Ocorre que grande parte da estabilidade política do período se justifica pela paralisia decisória derivada dos duros embates e impasses formados entre Executivo e Legislativo entre 1946 e 1964, provocada pelas coalizões entre os poderes. Isso por que a Constituição de 1946 manteve o sistema proporcional, implementado no Brasil após a Revolução de 30, reforçou o pluripartidarismo, passando a ter diversas correntes de representatividade no Congresso Nacional, tendo demasiada diminuição dos instrumentos de condução política do Presidente da República, fazendo-o ficar mais dependente do Legislativo. Corroborando com essa afirmação, em pesquisa sobre o Presidencialismo, Fabricio Vasselai, concluiu que:

⁴² FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954.

⁴³ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 66.

É sabido que o sistema político brasileiro atual em quase nada difere do que funcionava entre 1946 e 1964 no que se refere às suas macro-instituições: não mudou a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo, federalismo, eleição proporcional de lista não ordenada⁴⁴.

Por outro lado, cabe destacar que, além desse contexto, outro fator foi decisivo para instabilidade no Governo no período foi à atuação dos militares que, sob a justificativa de lutar contra o fascismo e valorizando o modelo americano, acabaram derrubando o Presidente Getúlio Vargas em 1945 e exerceram forte influência política de 1946 a 1964, o que levou a deposição do Presidente João Goulart e ao Golpe Militar em 1964⁴⁵, dando-se início a uma nova fase do presidencialismo no Brasil. Essa afirmação se justifica no fato de que, embora esse período tenha sido marcado pela supressão de inúmeros direitos políticos e do processo democrático, o sistema presidencialista foi conservado, sendo formado pelo sistema de governo dos Presidentes-Generais.

Nesse contexto, a nova Constituição foi promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967, com a abstenção dos parlamentares opositores ao regime, sendo um instrumento de reforço de sobreposição do Executivo em detrimento dos demais poderes, ampliação das competências da União (artigo 8º) e a possibilidade de intervenção sobre os Estados (artigo 10). Ademais, o Presidente tinha amplo poder de iniciativa legislativa, além de ser permitida a expedição de decretos com força de lei sobre segurança nacional e finanças públicas, com eficácia imediata⁴⁶.

Embora possa se dizer que a Constituição de 1967 apresentava característica de ser semiautoritária⁴⁷, houve uma drástica mudança na condução do governo a partir de 1967, com a posse do Presidente Marechal Arthur da Costa e Silva, eleito indiretamente, que passou a implantar a política de “linha dura” dos militares que visava o combate aos movimentos políticos conduzidos pelas greves operárias e pelos movimentos estudantis nas ruas. Um dos mais marcantes sinais de recrudescimento do regime contra os movimentos políticos praticados pelo Governo Militar e demonstração do crescimento do Executivo na época foi a

⁴⁴ VASSELAI, Fabricio. Nomeações Ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. In: MOISÉS, José Alvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 112.

⁴⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 70.

⁴⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 72.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 441.

edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968⁴⁸, que concedeu grandes poderes ao Presidente, como decretar a intervenção nos Estados, sem limitações previstas na Constituição (artigo 3º), suspendeu direitos políticos, cassasse mandatos parlamentares (artigo 4º) e decretasse, quando julgasse conveniente, o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado (artigo 2º) e isso tudo sobrepondo a própria Constituição. Nesse sentido, cabe destacar as palavras de Kayo César Araújo da Silva sobre o período de regime militar:

De 1964 a 1985, o povo brasileiro se viu obrigado a ter de conviver com as gravíssimas restrições, das quais, destacam-se as censuras à liberdade, à imprensa e as artes, além do banimento da atividade política e violenta perseguição aos opositores do regime. Era assim que o regime militar governava. Mas foi objetivando assegurar “[...] autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção”, que o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, acabou instrumentalizando o Estado com sua veste mais violenta⁴⁹.

Ademais, cabe destacar que, juntamente com a expedição do AI-5, o Governo também editou o Ato Complementar nº 38, ao qual decretou o fechamento do Congresso Nacional, deixando fechado até 15 de outubro de 1969, o que acabou tornando o Presidente da República o detentor de todos os poderes para legislar, sepultando de vez a ordem constitucional. Para completar a situação, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 piorou o Estado de exceção vivido no Brasil, mantendo as arbitrariedades dos atos institucionais e garantindo ao Presidente da República instrumentos para preservar o regime⁵⁰. Na verdade, o arcabouço jurídico da ditadura dava ao Presidente da República todas as condições para passar por cima dos demais poderes e manter o regime. Isso acontece por que os Atos Institucionais, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, os atos complementares de suspensão das atividades do Congresso Nacional e os decretos-lei concediam ao Presidente da República um poder acima de qualquer outra instituição, o que, evidentemente, demonstra que a partir de 1964 o Poder Legislativo deixou de cumprir suas funções de criar leis e fiscalizar o governo com autonomia e independência⁵¹.

O regime militar perdurou até 1985 quando foi frustrada a tentativa de reintroduzir as eleições diretas para Presidente da República a partir da rejeição da Emenda à Constituição nº

⁴⁸ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 73.

⁴⁹ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada: O Supremo Tribunal Federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 34.

⁵⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 74.

⁵¹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 76.

05 de 1983, apresentada pelo Deputado Dante de Oliveira (PMDB/MT), por falta de quórum para aprovadas, em razão de que, após a intensa pressão e mobilização dos militares, 113 deputados federais faltaram à sessão⁵². Nesse contexto, com a rejeição da Emenda das “Diretas-Já”, foi realizada a eleição presidencial de 1985 de forma indireta pelo Colégio Eleitoral, sendo eleito Tancredo Neves que veio a falecer antes de tomar posse. Assim, coube ao seu vice José Sarney conduzir a restauração constitucional do país, por meio da elaboração de uma Constituição democrática. Esse novo texto constitucional tinha como principal objetivo reequilibrar a relação entre os poderes estatais e os direitos fundamentais do homem, como também a relação existente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo⁵³.

Por mais que pareça com importância secundária, a análise dos aspectos históricos que convergiram na promulgação da Constituição de 1988 se mostram extremamente importantes para entender a motivação que levou a escolha do atual sistema de governo. Não restam dúvidas de que as experiências anteriores com o sistema presidencialista, embora apresentando de forma geral aspectos autoritários e com poderes centrados no Chefe do Poder Executivo, foram extremamente importantes para escolha do sistema presidencialista na Constituição de 1988. Por tais motivos, conhecer a base de fundamentação e surgimento do sistema presidencialista se mostra necessário para compreensão do próximo tópico em que será tratado justamente da escolha do atual sistema de governo na Constituição de 1988.

2.3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em cumprimento ao compromisso político firmado por Tancredo Neves, o Presidente José Sarney propôs, por meio de mensagem ao Congresso Nacional, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para por fim ao regime instaurado em 1967. Para isso, o presidente criou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por 50 notáveis, sendo elaborada e entregue um anteprojeto constitucional em 18 de setembro de 1986. Chama a atenção que neste anteprojeto constitucional, foi proposta a adoção do regime parlamentarista, sendo que caberia ao Presidente República exercer a chefia do Estado com mandato de 6 anos, mas caberia ao Presidente do Conselho a Chefia do Governo, que seria indicado pelo próprio Presidente da República e teria que ter a aprovação da maioria absoluta

⁵² SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada**: O Supremo Tribunal Federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 36.

⁵³ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada**: O Supremo Tribunal Federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 37.

da Câmara dos Deputados⁵⁴. Contudo, o anteprojeto jamais foi encaminhado à análise da Assembleia Nacional Constituinte. Portanto, constata-se que a Constituição de 1988 não foi baseada em um anteprojeto elaborado previamente e que, em sua elaboração, o parlamento atuou como Constituinte e Congresso ordinário, o que já demonstra algumas peculiaridades que influenciaram a forma de sistema de governo adotado.

Acontece que o fato do Congresso Nacional ter atuado em ambas as atividades e que a ausência de uma Assembleia Constituinte exclusiva com o propósito de redigir a Constituição de 1988 foram decisivas para que se chegasse ao sistema de governo adotado. Isso por que os constituintes ficaram mais expostos e vulneráveis a interferência do Executivo e à operação de *lobbies* ou grupos de pressão⁵⁵. O que se quer dizer é que o sistema adotado na elaboração da Constituição de 1988, em que o papel de Congresso e de Constituinte foram exercidos pelo mesmo órgão permitiu que as pressões e interesses políticos contaminassem o processo renascimento da república, ao qual dependia da escrita, debate e votação da Carta Constitucional. Logo, sem anteprojeto como referência e sob forte pressão, os trabalhos da Constituinte iniciaram sem qualquer embasamento filosófico prévio e sem pressupostos que guiassem a direção política e ideológica⁵⁶ em 1º de fevereiro de 1987. Não se pode negar que foram realizadas audiências públicas, em que se observa que os expositores e constituintes, em sua grande maioria, estavam focados em apresentar uma proposta que sanasse os vícios do sistema presidencialista praticado no Brasil desde a proclamação da República, bem como que o sistema adotado aproximasse o governo ao parlamentarismo, como observa Antônio Octávio Citra ao realizar análise dos trabalhos da subcomissão:

(...) no momento constituinte, o modelo híbrido francês, que então se aproximava de sua terceira década de implantação, parecia atraente, por já estar demonstrando a possibilidade de superar, na prática, antinomias entre os sistemas, extremadas nas análises teóricas⁵⁷.

As discussões envolvendo o sistema de governo a ser adotado perduraram até a grande virada paradigmática na 230ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, que ocorreu em 22 de março de 1988, ao qual estiveram presentes 559 constituintes, momento em que o

⁵⁴ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 78.

⁵⁵ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 34.

⁵⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 79.

⁵⁷ CINTRA, Antônio Octávio. III.b – Subcomissão do Poder Executivo. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p. 199.

sistema de governo presidencialista foi objeto da Emenda Coletiva nº 1830, de autoria do Senador Humberto Lucena (PMDB/PB) e subscrita por 351 dos presentes⁵⁸. Ocorre que essa troca do sistema parlamentarista para o presidencialista, na prática, acabou gerando um sistema híbrido, com aspectos formais de presidencialismo e com bases no parlamentarismo. Assim, ao término da votação nominal, a emenda presidencialista foi aprovada com 344 votos a favor, 212 contra e 3 abstenções, sendo que a Assembleia Nacional Constituinte rejeitou a proposta de realizar eleições com sistema similar ao do Colégio Eleitoral Americano e confirmou a eleição direta em dois turnos e mandato de 5 anos para o Presidente da República.

No 1º turno do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, as votações referentes ao Poder Executivo e quanto ao sistema de governo foram encerradas em 04 de abril de 1988, sendo que ainda houve uma importante alteração no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em razão de que constava no texto original que as disposições quanto ao sistema de governo entrariam em vigor no dia 15 de março de 1988 e não seriam passíveis de emenda antes de decorridos 5 anos, uma vez que o prazo dos trabalhos da Constituinte já tinha estourado. Então, foi inserida nova redação no artigo 2º do ADCT, passando a prever a realização de novo plebiscito no dia 07 de setembro de 1993 para que os eleitores pudessem optar pela preferência pela forma de Estado no regime da república ou monarquia constitucional e sobre a adoção do sistema de governo presidencialista ou parlamentarista. Em 2º turno, os constituintes não fizeram grandes modificações no capítulo referente ao Poder Executivo, podendo-se destacar a retirada dos dois dispositivos que tratavam da interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo⁵⁹.

Assim, ao término das votações no 2º turno, em 02 de setembro de 1988, a Constituinte seguiu para etapa final de sua tramitação na Comissão de Redação Final para fins de revisão, ajustes e correção de texto. Após, a Comissão de Redação Final enviou para o Plenário para votação, sendo aprovada em 22 de setembro de 1988, com 474 votos a favor, 15 votos contrários e 06 abstenções. Ao final, a Constituição foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte Deputado Ulysses Guimarães, em 05 de outubro de 1988. Embora se tenha algumas críticas quanto a elaboração do texto constitucional, não se pode negar que a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco histórico para o Brasil que reinaugurou o sistema democrático. Contudo, não se pode ignorar que, analisando as

⁵⁸ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada**: O Supremo Tribunal Federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 47.

⁵⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 94.

competências e atribuições concedidas ao Presidente da República, observa-se que houve uma ampliação expressiva de seus poderes se comparada com as Constituições anteriores, podendo-se destacar a possibilidade de edição de medida provisória, de solicitar urgência ao Congresso Nacional para analisar determinadas matérias, o aumento da dificuldade para derrubada de vetos e a ampliação do rol de matérias de sua iniciativa de lei⁶⁰. Nesse sentido, corrobora com essa conclusão Fernando Limongi e Argelina Figueiredo no sentido de que:

(...) o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade (Figueiredo e Limongi 1995a), neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas⁶¹.

Inicia-se, assim, uma nova fase no período republicano brasileiro, que também pode ser conhecida como “Nova República” ou “terceira República”⁶², selando o retorno do Estado Democrático de Direito, das liberdades individuais e do fortalecimento das instituições democráticas por meio da realização de eleições periódicas e livres para escolha dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo. Não se pode negar que, analisando o período de 1989 até 2022, o sistema de governo adotado ganhou contornos peculiares e produziu consequências positivas e negativas na política e no sistema jurídico brasileiro. Contudo, esse cenário que aparentemente demonstra que houve o encerramento e consolidação da redemocratização, não evitou que houvesse graves crises institucionais no período que ocasionaram efeitos perversos, com o processamento e deposição de dois Presidentes da República por meio de processo de *impeachment*⁶³.

De fato, o Poder Executivo pós-Constituição de 1988 ganhou contornos e características especiais no arranjo institucional brasileiro, podendo-se destacar que houve grande concentração no sistema de repartição de competências e recursos em favor da União,

⁶⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 94.

⁶¹ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106. p. 82.

⁶² ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 10.

⁶³ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 102.

mantendo um desequilíbrio no pacto federativo, ampliando e concentrando os poderes no Presidente da República, bem como dando mais ênfase ao Executivo no contexto da tripartição de poderes. O que aconteceu é que a Constituição de 1988 acabou incorporando elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças do Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República⁶⁴. Nesse sentido, pode-se destacar os comentários de José Álvaro Moisés sobre a relação entre Legislativo e Executivo na Constituição de 1988:

Com efeito, os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação. A exemplo do antigo decreto-lei, eles institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram a prerrogativa unilateral dos presidentes de introduzir legislação tributária e o orçamento da União e, no mesmo sentido, ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa, como tratados internacionais⁶⁵.

Sem dúvida, as análises sobre a correlação de forças no sistema presidencialista adotadas na Constituição de 1988 levam a conclusão de que houve um acentuado processo de centralização de poder e atribuições nas mãos do Presidente da República, de modo que lhe fosse permitido fortes poderes legislativos e o controle da agenda no Parlamento⁶⁶. Essa ampliação de competências e tarefas do presidencialismo na Constituição de 1988, em razão da hipertrofia do Poder Executivo, na figura do Presidente da República, pode ser explicada pela concessão dos instrumentos da proposição de leis, edição de medidas provisórias e o veto presidencial⁶⁷. Como pode ser observado, ao conferir o controle do orçamento, inúmeras competências privativas e poder de controle da agenda ao Presidente da República, foi construído um acentuado desequilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, de modo que retirou significativamente do Parlamento a capacidade de contribuir de forma efetiva para construção de soluções da agenda política brasileira⁶⁸.

⁶⁴ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 75.

⁶⁵ MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 08.

⁶⁶ FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMOGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 148.

⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípios constitucionais relevantes**. Porto Alegre: Magister, 2012. p. 69-71.

⁶⁸ SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 83.

Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 concedeu um aumento significativo de poder do Executivo, centralizados no Presidente da República, que lhe permitiu conduzir a agenda política do país, também devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de fiscalização e controle, que tinham desaparecidos no período do regime militar, como forma de reativar o sistema de freios e contrapesos⁶⁹. Embora possa se afirmar que mesmo com esses instrumentos a disposição do Legislativo, na prática, em diversas ocasiões o Congresso Nacional atuou meramente a partir da formação e manutenção de amplas bases de sustentação política dos governos dentro do parlamento para aprovação de políticas da base de governo⁷⁰. Um exemplo que ocorreu recentemente foi a aprovação da Medida Provisória nº 996/2020 (convertida na Lei 14.118/2021), que instituiu o “Programa Casa Verde e Amarela”, em que a base de governo conseguiu sua aprovação, após várias obstruções dos opositores, atuando como uma ferramenta do Governo Federal na defesa de seus interesses.

Contudo, não se pode ignorar que as ferramentas de controle e fiscalização do Congresso Nacional apresentam papel ímpar no sistema jurídico, podendo-se citar a possibilidade de criação de Comissão Parlamentares de Inquérito, julgamento de contas anuais do governo e atribuição de julgamento quanto à responsabilização e deposição do Presidente da República. Esse desenho institucional acabou criando, na contramão de sua hipertrofia, uma certa dependência do Executivo em relação ao Legislativo, constatada a partir da necessidade do Presidente da República de formar blocos de apoio parlamentar majoritários, com o objetivo de blindar e evitar o processamento de *impeachment*⁷¹ em eventuais crises políticas e a aprovação de projetos de interesses ao governo. Nesse cenário, com raríssimas exceções, pode-se destacar que ao longo dos últimos 30 anos, os Chefes do executivo se esforçaram para manter boas relações com o Legislativo, sendo que nas duas únicas oportunidades que foram aceitas as denúncias de *impeachment* pelo Presidente da Câmara de Deputados em desfavor dos Presidentes da República, já não havia boa relação e afinidade entre as duas autoridades⁷².

Portanto, por mais paradoxo que pareça, é possível concluir que o aumento dos poderes do Executivo resultou também na sua maior dependência em relação ao Legislativo. Isso por que o Presidente da República precisou recorrer à formação de amplas bases de apoio

⁶⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 120.

⁷⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípios constitucionais relevantes**. Porto Alegre: Magister, 2012. p. 69-71.

⁷¹ NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 12.

⁷² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 136.

no interior do Congresso Nacional, com o objetivo de evitar *impeachment*, realizações de CPI's, conseguir aprovar ministros e suas contas anuais, mas, especialmente, por que precisava exercer a plenitude de suas funções através de edições de medidas provisórias, proposições de leis e conduzir a agenda política do país. São estas características que, de forma pessimista, levou o cientista político Sergio Abranches batizar o sistema de governo brasileiro de “presidencialismo de coalizão”, empregando pela primeira vez em 1988 como título de um artigo acadêmico⁷³.

2.4 O PACTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Em artigo acadêmico publicado em 1988, o cientista político Sergio Abranches empregou pela primeira vez a expressão “presidencialismo de coalizão”, ao se referir ao sistema de governo adotado no Brasil pela Constituição. Em seu texto, o autor analisa o arranjo constitucional pátrio, dando especial atenção a relação institucional entre as forças políticas do Executivo e Legislativo, reconhecendo, inclusive, que os conflitos deflagrados pela relação entre os dois órgãos são os principais causadores da instabilidade democrática que caracterizou o período republicano no Brasil⁷⁴. Nesse sentido, pode-se concluir que o autor atribuiu o conflito entre os dois órgãos a fragmentação na composição política representadas no Congresso Nacional e a agenda inflacionada de problemas e demandas do Executivo, como pode ser extraído de suas conclusões:

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo⁷⁵.

Não se pode ignorar que a fragmentação na composição política representada no Congresso Nacional e a agenda inflacionada de problemas e demandas do Executivo muito se deve a combinação histórica do presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional⁷⁶. Essa combinação não seria fruto do acaso,

⁷³ O artigo de Sérgio Abranches foi elaborado em 1987, sob o título “presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, e foi publicado na Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

⁷⁴ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 27.

⁷⁵ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 08.

⁷⁶ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 08.

mas da necessidade de contradições de natureza social, econômica, política e cultural do processo de formação social do Brasil que produziram efeitos no formato comportamental dos três Poderes da República. É nesse ponto que o presidencialismo toma força, sendo influenciado pelo modo de direção do Executivo e pelo perfil do Legislativo, já que o Presidente da República ganha uma quantidade maior de votos que seu partido recebe nas eleições para o Congresso Nacional, criando a necessidade de fazer alianças políticas no Legislativo⁷⁷.

Nesse contexto, a combinação entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e o presidencialismo imperial, criou a necessidade de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar. Por causa dessas características singulares, Sergio Abranches chamou o sistema de governo brasileiro de “presidencialismo de coalizão”. Não por outro motivo, as chamadas coalizões entre os dois órgãos levaram o autor a demonstrar pessimismo quanto a adoção desse sistema. Isso por que, ao analisar as características do sistema brasileiro, Sergio Abranches, lá em 1988, já declarava que seria improvável a sustentação de governos com base em um só partido majoritário, em razão da heterogeneidade da população, desigualdades regionais, assimetrias do pacto federativo e o sistema proporcional de eleições legislativas⁷⁸. Essas características do sistema presidencialista de coalizão renderam algumas críticas acaloradas, como as palavras de Clemerson Clève, que explica que:

Pois, esse Presidente forte do ponto de vista jurídico, sob o ângulo político, diante da fragmentação do sistema partidário, da fragilidade dos mecanismos de sanção das condutas marcadas pela infidelidade do mandatário às diretrizes da agremiação, do modo de composição da Câmara dos Deputados (não representativo da população dos Estados) e do papel exercido pelo Senado Federal (Câmara revisora para todos os temas), tem dificuldades não propriamente para compor maioria, mas antes para manter a disciplina dos aliados, alguns deles fiéis, outros tantos oportunistas. Aqui reside a sua fraqueza. Que não importa em ingovernabilidade, como supunha Sartori, tanto que 85% das leis aprovadas pelo Congresso Nacional são de iniciativa ou de interesse do Executivo. O problema é o custo da governabilidade, um custo de tal modo transbordante que implica práticas transitando na contramão das promessas do Constituinte em relação à boa governança e aos princípios reitores da Administração Pública.⁷⁹

⁷⁷ AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 30.

⁷⁸ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 21.

⁷⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Presidencialismo de coalizão e Administração Pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. V. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 494-495.

Acontece que a mudança de governo da forma como ocorreu na constituinte, sem repactuação da correlação entre os poderes Legislativo e Executivo, sem redistribuição de competências federativas, sem nova organização dos sistemas partidários, que caracterizavam um sistema parlamentarista, acabaram provocando um sistema singular de presidencialismo. Isso por que os trabalhos da constituinte de 1988 foram direcionados no sentido de forjar um sistema parlamentarista, mas, como já exposto, repentinamente, sem modificações estruturais, através de emenda, alterou-se a redação da Constituição para incluir o sistema de governo presidencialista⁸⁰. Veja-se, com a alteração de sistema de governo, era de se esperar que os constituintes realizassem uma alteração substancial, de modo a adequar toda a Constituição para o presidencialismo, mas não foi o que aconteceu. Logo, foi a partir dessa situação histórica que nasceu o presidencialismo de coalizão, sendo sustentado pelo embate de forças entre Executivo e Legislativo, na medida em que, não obstante o Presidente da República no Brasil seja mais forte do que o Chefe do Executivo nos Estados Unidos da América, é inegável que o Congresso Nacional também possui muitos poderes⁸¹.

Isso significa que é justamente por causa desse arranjo institucional complexo, em que o Presidente da República é muito forte e altamente demandado e o Parlamento, por sua vez, é detentor de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo, que está fundamentado o sistema presidencialista de coalizão adotado no Brasil⁸². Portanto, o Brasil tem um Executivo que ao mesmo tempo em que é poderoso e relevante do ponto de vista político, também é extremamente dependente do Legislativo, que, mesmo não tomando as decisões do governo, possui mecanismos de controle que lhe permitem aprovar, reprovar e barrar essas decisões⁸³. Logo, leva a conclusão de que um Presidente da República somente conseguiria governar se tivesse amplo apoio da maioria do Congresso Nacional.

É nesse conturbado contexto que Sergio Abranches demonstra todo o seu pessimismo nesse sistema, na medida em que seria impossível para o partido do Presidente da República, isoladamente, obter maioria no Congresso Nacional, em razão das características

⁸⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 139.

⁸¹ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 366.

⁸² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 140.

⁸³ DUQUE, Marcelo Schenk. Presidencialismo: a disfuncionalidade como padrão. **Migalhas**, 09 de jul. 2021. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/348293/presidencialismo-a-disfuncionalidade-como-padrao>>. Acesso em 20 de jul. 2022.

das eleições parlamentares e do sistema partidário brasileiro⁸⁴. O que se quer dizer é que o termo presidencialismo de coalizão acabou designando uma realidade de um país em que adota o sistema presidencialista e tem um Presidente da República que, embora eleito de forma majoritária pelos eleitores, necessita se submeter a práticas que são características do sistema parlamentarista para obter viabilidade de seu governo, uma vez que seu partido não possui condições de obter, sozinho, cadeiras suficientes para garantir um amplo apoio. Esse arranjo institucional é gênese do dilema institucional brasileiro⁸⁵ em que o presidente eleito diretamente acaba se tornando refém do Congresso Nacional, que, por sua vez, não possui força suficiente para influenciar a política do país.

Assim, com o sistema presidencialista, evita-se que o Chefe do Executivo, com o apoio de seu partido, se torne extremamente forte e de forma isolada consiga impor uma plataforma ideológica, desconsiderando a heterogeneidade étnica, as desigualdade socioeconômicas, o pluralismo ideológico e cultura. Contudo, a obtenção da maioria no Parlamento se tornou em espécie de antídoto pra o Presidente da República governar e evitar crises políticas⁸⁶.

Infelizmente essa interdependência destacada por Sergio Abranches acabou se resumindo a contrapartidas que sustentam o pacto político do presidencialismo de coalizão, com um sistema caracterizado pelos parlamentares e seus partidos políticos, que integram o Poder Legislativo, buscando no Poder Executivo, por meio de nomeações em Ministérios e execução de emendas parlamentares, a obtenção de recursos para suas bases eleitorais. Esta seria a moeda de troca nas negociações pelo apoio dentro do Congresso Nacional na tramitação das proposições do governo e a proteção contra mecanismos de fiscalização e controle do Legislativo. Logo, o arranjo institucional promovido entre Executivo e Legislativo pela Constituição de 1988 é caracterizado pela ausência de incentivos e compromissos programáticos ou de políticas públicas⁸⁷. Essa esquematização entre os dois órgão chamou a atenção de Sergio Abranches que o levou a chama-la de “jogo de soma zero”⁸⁸, destacando que:

⁸⁴ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 76.

⁸⁵ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 32.

⁸⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 143.

⁸⁷ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 87.

⁸⁸ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 183.

Coalizões são um jogo de poder. Poder é sempre um jogo de som zero. Alguém cede poder, para alguém ganhar poder. Portanto, uma coalizão é uma cessão calculada de poder. O presidente cede estrategicamente poder sobre a alocação de recursos públicos e nomeações para cargos de confiança com poder de decisão e distribuição. O partido cede estrategicamente poder de veto⁸⁹.

Só que essa esquematização apresenta custos altíssimos que ultrapassam a negociação de cargos e a liberação de emendas, gerando ineficiências colaterais para o desempenho do Executivo e do Legislativo, compromete a administração pública e criam problemas políticos institucionais⁹⁰. Isso por que o presidencialismo de coalizão despertou a necessidade de o Executivo realizar negociações, em um jogo de toma lá da cá, com os partidos políticos e seus parlamentares no Congresso Nacional. Nesse cenário a proliferação de partidos políticos e a fragmentação da representação política no sistema presidencialista de coalizão ganha especial destaque⁹¹, na medida em que o Chefe do Executivo precisa formar coalizões com outros partidos, já que seu partido não possui condições de obter ampla maioria no Congresso Nacional sozinho.

Ocorre que a fragmentação partidária dilui a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e amplia a força e a representatividade dos partidos pequenos e médios, aumentando as dificuldades de diálogos institucionais entre Executivo e Legislativo, agravando os custos para manutenção e formação de coalizões. Esse vício característico do presidencialismo de coalizão desvirtuou completamente as relações entre Executivo e Legislativo no período posterior a promulgação da Constituição de 1988, podendo-se, inclusive, afirmar que o presidencialismo de coalizão se transformou em verdadeiro “presidencialismo de cooptação”⁹². Chega-se nessa conclusão em virtude de que o sistema de cooptação seria nada mais do que um “processo de degeneração do sistema político”⁹³, a partir de coalizões governamentais que se desenvolvem por meio de cooptações financeiras e

⁸⁹ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 183.

⁹⁰ DUQUE, Marcelo Schenk. O presidencialismo indutor de crises. **Migalhas**, 25 de jun. 2021. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/347620/o-presidencialismo-indutor-de-criises>>. Acesso em 20 de jul. 2022.

⁹¹ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/agosto de 2008. p. 54.

⁹² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 165.

⁹³ CARDOSO, Fernando Henrique. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 49.

materiais de partidos políticos, levando ao incentivo de uso de propinas para partidos políticos e pessoas, como pode ser indicado nas operações do “Mensalão” e da “Lava Jato”⁹⁴.

De fato, a complexa relação entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo de coalizão acabou sendo contaminada pelo acentuado processo de fragmentação partidária, o que tornou o diálogo entre os Poderes mais difícil e aumentando os custos políticos, financeiros e institucionais. Se no presidencialismo de coalizão as bases de apoio do governo eram sustentadas por indicações para cargos e emendas parlamentares, agora, com a ampliação de partidos políticos, o governo passou a ter que usar mecanismos menos republicanos para manter sua governabilidade⁹⁵. Essas circunstâncias não se tratam apenas de desvios morais ou éticos de determinado partido ou parlamentar, mas de exigência do próprio sistema adotado no Brasil, na medida em que é uma relação de causa e consequência de um sistema político como um todo, que optou por abraçar a hiperfragmentação partidária, com um Presidente da República forte, mas dependente do Congresso Nacional.

Para piorar o cenário, cabe destacar que, infelizmente, essas circunstâncias tiveram um apoio das intervenções jurisprudenciais, porquanto o comportamento do Judiciário, em especial do STF, a partir de 2003, deixou de atuar com comedimento ao controlar a constitucionalidade de normas legais referentes ao estatuto partidário⁹⁶, passando a ser determinante para configuração do quadro atual de hiperfragmentação partidária. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento da Ação de Inconstitucionalidade nº 1.354/DF, de relatoria Ministro Marco Aurélio, em que o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV), discutiam a constitucionalidade da “clausula de desempenho”, prevista no artigo 13 da Lei nº 9.096/1995, no qual o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade do dispositivo legal por ofender o princípio do pluralismo político e o sistema pluripartidário previsto no artigo 17 da Constituição Federal⁹⁷. Nesse sentido, corroborando com a hiperfragmentação partidária, destacam-se as palavras proferidas pelo Relator Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 4.430/DF, que assegurou aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a

⁹⁴ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 346.

⁹⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 166.

⁹⁶ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/agosto de 2008. p. 64.

⁹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Outros. Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150> >. Acesso em 05 mai. 2022.

Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, advertindo que:

Verifica-se, ademais, que a atuação política do partido é subsidiada, ao menos, pelas duas garantias contidas no mencionado dispositivo constitucional: o acesso aos recursos do fundo partidário e a utilização gratuita do rádio e da televisão para a realização da propaganda partidária e eleitoral. Essa última, como salientado, constitui mecanismo de efetiva participação no pleito eleitoral, assegurando o espaço de comunicação necessário ao candidato e ao partido político, personagens indissociáveis do processo eleitoral⁹⁸.

Ocorre que a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho somada ao direito de criação de novos partidos permitindo a troca pelos parlamentares, sem risco de perda de mandato, acabou colaborando para a viabilização de um ambiente propício à proliferação de partidos políticos e fragmentação da representação política no Parlamento. O que isso quer dizer é que a política começava a se transformar em negócio lucrativo, pois, por menor que seja o partido político, estava assegurado acesso a recursos públicos e a tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão⁹⁹. Por mais que se diga que o eleitor poderia eliminar partidos políticos, ao não eleger nenhum candidato de sua agremiação, é inegável que as decisões judiciais proferidas pelo STF afrouxaram a fidelidade partidária e incentivaram a proliferação de pequenos e médios partidos no Brasil. Contudo, agindo em sentido oposto ao entendimento do STF, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, que reintroduziu a cláusula de desempenho para os partidos no ordenamento jurídico brasileiro e passou a proibir as coligações partidárias nas eleições partidárias a contar do ano 2020, de modo a desincentivar à criação de novos partidos políticos. Contudo, nota-se que a Emenda Constitucional nº 97 ainda demorará algum tempo para surtir efeitos e reverter a tendência de fragmentação partidária.

Não obstante a acentuada proliferação partidária alimentada pelo sistema proporcionado no presidencialismo de coalizão, chama a atenção a participação decisiva do STF nas consequências diretas e imediatas no arranjo institucional brasileiro. Isso por que as ações judiciais supracitadas que questionaram a constitucionalidade das normas jurídicas foram ajuizadas justamente por partidos políticos que perderam os debates no âmbito do

⁹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.430/DF. Requerente: Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 29 de junho de 2012. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543766> >. Acesso em 05 mai. 2022. p. 25.

⁹⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 62.

Parlamento. Assim, irrisignados com a derrota, os partidos de oposição a aprovação das normas procuraram o STF para reverter o jogo, colocando a Corte Constitucional na posição de repescagem das decisões que resultaram dos debates no Parlamento. Isso resultou na transferência para dentro do Plenário da Suprema Corte brasileira a tensão gerada pela relação entre Executivo e Legislativo. Em vista disso, o próximo capítulo se restringe a desenvolver a discussão do papel constitucional exercido pelo Supremo Tribunal Federal no sistema presidencialista de coalizão.

3 O STF NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Contextualizada a origem, características, arranjo institucional e dilemas que carregam o presidencialismo de coalizão, adentra-se na discussão envolvendo o papel do Supremo Tribunal Federal neste sistema de governo, que acabou ocupando lugar de destaque no cenário político após a Constituição de 1988, mas, ao mesmo tempo, passou a conviver com muitos conflitos institucionais. Essas afirmações se evidenciam quando se observa que os debates políticos, em diversas oportunidades, acabam sendo transferidos da esfera política para dentro do STF, que passa a agir como o único detentor do poder decisório do governo brasileiro. Desse modo, neste capítulo será estudada a função institucional do Judiciário no sistema presidencialista de coalizão, passando pela análise dos motivos que tem levado as agremiações partidárias a recorrer ao STF e o posicionamento tomado pela Corte até então. Ao fim, com base nas questões tratadas no trabalho, serão tratadas possíveis alterações de modernização para a Jurisdição constitucional brasileira.

3.1 A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO NO PRESIDENCIALISMO

Embora o estudo do presidencialismo de coalizão demande o entendimento e aprofundamento das relações entre Executivo e Legislativo, a análise do desempenho institucional do Judiciário dentro desse sistema também se mostra relevante. Isso por que o Judiciário reúne características singulares que lhe permite temperar o cenário de conflitos que ocorrem no presidencialismo de coalizão. Não por acaso, Sergio Abranches ainda em 1988 já apontava a necessidade de um mecanismo de arbitragem institucional para manter e proteger o sistema¹⁰⁰. Só que essa premissa acaba, inevitavelmente, levando a suposição de que o Judiciário estaria ocupando a posição de uma espécie de “poder moderador funcional”, isto é, sem previsão constitucional, mas agindo na prática dessa forma.

Por essas razões resta necessário compreender o papel político e as funções do Judiciário no sistema de governo brasileiro, uma vez que a Constituição de 1988 não trouxe a figura de um “poder moderador” e não concedeu expressamente ao Poder Judiciário brasileiro a atribuição de realizar a arbitragem institucional com competência para assegurar a harmonia federativa e o equilíbrio entre o Governo e o Parlamento (características do poder moderador

¹⁰⁰ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988. p. 5-33. p. 30-31.

imperial)¹⁰¹. Em verdade, nem mesmo no período republicano brasileiro de 1891 a 1985, a mediação política e a resolução dos impasses entre os Poderes foram resolvidas pelo Judiciário, mas pelo veto militar e a intervenção política das forças armadas¹⁰². Contudo, não se ignora que é inegável que a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 garantiram uma elevação do papel institucional do Judiciário¹⁰³, com maior autonomia e independência em relação aos demais Poderes, o que pode levar a conclusão de que implicitamente a Constituição Federal teria dado esse papel ao Judiciário.

Nesse contexto, observa-se que no plano constitucional após 1988, procurou-se aproximar o Poder Judiciário das atribuições de um tribunal constitucional, podendo-se dar especial atenção ao STF, que ganhou ferramentas de atuação para, por meio do controle de constitucionalidade, assegurar que não ocorra desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelos demais Poderes¹⁰⁴. Em razão dessa remodelação de tarefas e da relevância no cenário político¹⁰⁵, enquanto guardião da Constituição e órgão de cúpula, este trabalho se limitará a analisar o papel do STF no sistema presidencialista de coalizão. Ainda mais que o STF recebeu o incremento de ferramentas mais efetivas para resolução de empasses entre Executivo e Legislativo a partir da Constituição de 1988 provocando consequências significativas no processo de judicialização da política¹⁰⁶, como aponta José Celso de Mello Filho:

A crescente judicialização das relações políticas em nosso País resulta da expressiva ampliação das funções institucionais conferidas ao Judiciário pela vigente Constituição, que converteu juízes e os Tribunais em árbitros dos conflitos que se registram na arena política, conferindo, à instituição judiciária, um protagonismo que deriva naturalmente do papel que se lhe cometeu em matéria de jurisdição constitucional, como revelam as inúmeras ações diretas, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais

¹⁰¹ TAMER, Sergio Victor. **Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 169.

¹⁰² GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 173-174.

¹⁰³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 901.

¹⁰⁴ MELO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 536.

¹⁰⁵ CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 110.

¹⁰⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 173-175.

ajuizadas pelo Presidente da República, pelos Governadores de Estados e pelos partidos políticos¹⁰⁷.

A necessidade de realizar a mediação dos conflitos entre os Poderes, aliada a concessão de instrumentos de intervenção judiciária na política se tornou um grande incentivo para judicializar às questões políticas com a expectativa de haver revisão judicial¹⁰⁸. Claro, não se ignora que o Judiciário, com especial foco ao STF, tenha a função de proteger o sistema constitucional, tomando decisões contramajoritárias em prol da proteção de direitos constitucionais de minorias, mas o problema toma forma quando os próprios atores políticos no arranjo institucional brasileiro, sob a justificativa de defender a Constituição, passam a ver a judicialização como alternativa para alcançar de seus próprios interesses¹⁰⁹.

Ocorre que a mediação e resolução dos conflitos de natureza eminentemente política deveriam caber ao próprio processo político e não ao Judiciário, mas infelizmente o sistema presidencialista de coalizão brasileiro não dispõe de mecanismos ágéis para enfrentar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos políticos governistas e oposicionistas ou entre unidades da federação¹¹⁰. A consequência disso é que frequentemente se veem mandados de segurança contra atos interna corporis do Congresso Nacional, questionamentos de constitucionalidade de medidas provisórias e projetos de lei governistas, etc¹¹¹, o que leva muitas vezes a demora nas resoluções dos conflitos, como vem ocorrendo no julgamento da ADI nº 1.597, ajuizada pelo PT, PSB e o PDT, que desde abril de 1997 aguarda julgamento definitivo e, até maio de 2022 (mais de 25 anos), não foi encerrado¹¹². Assim, diante dessa omissão de resolução de conflitos de impasses eminentemente políticos, restou aos atores apenas o recurso da judicialização, o que notoriamente agrava as crises políticas, dificulta diálogos institucionais e causa paralisia decisória.

Com efeito, a exacerbação da judicialização da política provoca consequências negativas para a democracia, como a usurpação das prerrogativas do Executivo e do

¹⁰⁷ MELO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 531.

¹⁰⁸ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 365.

¹⁰⁹ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 176.

¹¹⁰ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 365.

¹¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 159.

¹¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1597 MC/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 19 de novembro de 1997. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347151> >. Acesso em 05 mai. 2022.

Legislativo pelo Poder Judiciário, na medida em que estaria não apenas garantindo direitos e protegendo a hegemonia da Constituição, mas indo além, substituindo o Executivo na promoção de políticas públicas e o Legislativo na formulação de normas¹¹³. Logo, a judicialização da política acabou trazendo reflexos institucionais ao transferir a disputa política do interior do Congresso Nacional para as varas e tribunais e, sobretudo, para o Supremo Tribunal Federal¹¹⁴. Como resultado dessa exacerbação do papel do Judiciário, os dilemas do presidencialismo de coalizão e a judicialização da política, conclui-se que esse comportamento se desdobra no “ativismo judicial” e na “politização do Judiciário”¹¹⁵.

Nesse sentido, cabe destacar que o ativismo judicial não se confunde com a judicialização da política, na medida em que se refere a uma deturpação do papel institucional do Poder Judiciário em que os magistrados passam a tomar para si próprios as atribuições dos outros Poderes¹¹⁶. Logo, o ativismo judicial acaba tendo sua marca nos fatores de caráter comportamental, dependendo de um ato volitivo (ou de vontade) do julgador, em substituição do direito pelas convicções pessoais do juiz, com argumentos políticos ou morais¹¹⁷. Nesse sentido, Elival da Silva Ramos explica que ativismo judicial seria:

Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento, principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo¹¹⁸.

Por outro lado, o comportamento apresentado pelo Judiciário referente à exacerbação do processo de judicialização da política também se desdobra no perigo de provocar a politização do Poder Judiciário. Isso por que provocado a decidir sobre questões políticas, o Judiciário poderá passar a substituir os outros Poderes, afetando a separação das funções e pegando totalmente para si o processo decisório do país¹¹⁹. Não é que o Judiciário não possa ser provocado a decidir sobre a concessão e proteção de direitos fundamentais para os cidadãos, mas que o risco de sua politização pode gerar como consequência na transformação

¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípios constitucionais relevantes**. Porto Alegre: Magister, 2012. p. 73.

¹¹⁴ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 365.

¹¹⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 178.

¹¹⁶ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 179.

¹¹⁷ BARCELOS, Guilherme. **Judicialização da política e ativismo judicial**. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 36.

¹¹⁸ RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p. 119

¹¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípios constitucionais relevantes**. Porto Alegre: Magister, 2012. p. 76.

do próprio órgão em um ator eminentemente político, vulnerável a críticas e as pressões da opinião pública, o que irá distanciá-lo de sua própria missão de jurisdição constitucional¹²⁰, ao qual exige um papel eminentemente técnico, imparcial e indiferente a opiniões populares. Portanto, a dimensão política do Poder Judiciário deve ser mantida sob os limites da democracia e dos direitos assegurados na Constituição, mantendo a legitimidade de atuação dos demais atores institucionais quanto a suas decisões¹²¹.

Como pode ser observado o desempenho institucional do Judiciário no contexto do presidencialismo de coalizão demonstra que a sua indepêndencia político-institucional e a ampliação de seus poderes de atuação na Constituição de 1988 garantiram maior estabilidade e mecanismos transparentes para mediação de conflitos entre o executivo e o Legislativo, especialmente se comparado com as experiências republicanas anteriores em que essas funções eram exercidas pelas forças armadas. Ao que parece, a Constituição Federal concedeu, com os diversos aprimoramentos, o efetivo exercício do “poder moderador” ao Judiciário, de modo que possa realizar a arbitragem institucional brasileira, por meio da judicialização da política que, todavia, encontra limites na própria constituição e no respeito as funções do Executivo e Legislativo. O problema é quando as disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão levam a exacerbação da judicialização dos conflitos de natureza eminentemente política, transferindo a responsabilidade pelas decisões governistas para o Judiciário unicamente.

Dessa forma, o que se percebe é que o grande vício apresentado pelo presidencialismo de coalizão está afetando o Poder Judiciário, na medida em que os atores políticos, ao vislumbrarem esse espaço de questionamento perante a Suprema Corte, passaram a provocar a interferência do STF por meio jurídicos, com o objetivo de que ocorresse clara intervenção no campo das opções políticas. Assim, havendo derrota nos debates, os partidos políticos de oposição ao Governo passaram a levar a resistência que ofereciam aos debates e planos governistas de dentro do Congresso Nacional para o STF, com o objetivo claro de que ocorresse a obstrução, trancamento e, até mesmo, a reversão da opção política do Governo. Como se vê as discussões envolvendo a possibilidade de interferência do Supremo em temas debatidos já discutidos no Executivo e no Legislativo se mostra relevante para entender os problemas disfuncionais do presidencialismo de coalizão na atualidade. Em virtude disso, o

¹²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 159.

¹²¹ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 84.

proximo tópico irá adentrar na questão envolvendo a utilização do STF como revisor de decisões governistas dentro do contexto constitucional.

3.2 O USO DO STF PELOS GRUPOS DE INTERESSES

Embora tenha sido na Constituição brasileira de 1891 que foi inaugurada a forma federal de Estado no Brasil e que é notória a poderosa influência do Documento Constitucional de 1787 dos Estados Unidos da América na sua formação, a experiência norte-americana seguiu padrões diferentes daqueles seguidos pelo Brasil¹²². Isso por que foi a procura por um modelo federal próprio, que atendesse as peculiaridades brasileiras, sem esquecer de suas influências decisivas, que foi o vetor decisivo na elaboração da Constituição de 1988. Corroborando essa conclusão, destacam-se os comentários de José Afonso da Silva a respeito da sistemática adotada pela Constituição de 1988, ao qual destaca que ela se tratava de uma “obra imperfeita, mas digna e preocupada com o destino do povo sofredor, para tanto seja cumprida, aplicada e realizada, pois uma coisa são as promessas normativas, outra a realidade”¹²³. Portanto, por opção própria do Constituinte, a Constituição de 1988 nasceu com características ímpares, apresentando fortes traços parlamentaristas, mas essencialmente presidencialista¹²⁴.

Essa situação acabou juntando no mesmo conteúdo o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional¹²⁵ como base republicana, sendo extraído dela as chaves que pautariam o comportamento do Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa sistemática, além da aprovação do projeto político eleito pelo voto popular, a Constituição concedeu ao Presidente da República instrumento que o tornasse um verdadeiro controlador da agenda política do país¹²⁶. Logo, o Presidente da República, utilizando os instrumentos que possui, como a distribuição de cargos públicos aos partidos políticos da coalizão, a liberação de emendas parlamentares ao orçamento da União e a centralização das atividades legislativas no Poder Executivo, possui nas medidas provisórias

¹²² BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: A concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 98, jul./dez., 2008. P. 159-171. p.161.

¹²³ SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 239.

¹²⁴ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada: O Supremo Tribunal federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 53-54.

¹²⁵ ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988. p. 10.

¹²⁶ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada: O Supremo Tribunal federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 130.

o direito de introduzir efeitos imediatos na vida política no Brasil¹²⁷, o que torna o Legislativo mero ratificador das decisões mais importantes do país, o que desagrade a oposição. Nesse sentido, Lenio Streck destaca que “a maioria dos partidos fazem política de maneira pragmática, instrumentalizando a Constituição e desrespeitando a República”¹²⁸.

Isso significa que o sistema presidencialista acaba desenvolvendo uma nova dinâmica interessante no funcionamento do governo não prevista pelos constituintes de 1988, em que as tensões deixam de ocorrer entre Executivo e Legislativo, passando a ser entre a coalizão majoritária e a oposição do governo. O que se quer dizer é que para garantir sua governabilidade, o Presidente da República negocia com o Congresso Nacional composto por grupos heterogêneos de partidos, com interesses diversos, formando uma base de apoio para seus projetos. Logo, entre base de apoio e governo não há discordância e debates, sendo que essa tensão é transferida para dentro do Parlamento e concentrando-se entre coalizão majoritária (formada pela base de governo) e partidos de oposição.

Só que, em razão da insuficiência de apoio para derrotar a agenda política proposta pelo Executivo, a oposição, muitas vezes, leva o embate para o Supremo Tribunal Federal agir como um árbitro que resolveria a disputa política partidária ou destravar o sistema político, bloqueado pelo enfraquecimento da coalizão que sustentava o governo¹²⁹. Logo, a execução dos problemas de governar exercido pelo Presidente da República acabam transbordando os arranjos existentes para o “problema da jurisdição constitucional”¹³⁰, o que é mais intenso em períodos de crise, como, por exemplo, aqueles que ocorreram no *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff. De fato, a expansão do Judiciário que ocorreu no século XX nas democracias ocidentais, baseada no controle normativo e na possibilidade de extinguir atos dos demais Poderes¹³¹, está configurando uma nova arquitetura institucional¹³², colocando-o

¹²⁷ SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada**: O Supremo Tribunal federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 131.

¹²⁸ STRECK, Lenio Luiz. Os dilemas da representação política: o estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, jan./jun., 2014. p. 86.

¹²⁹ TRINDADE, André Karam; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. O ativismo judicial na *débâcle* do sistema político: sobre hermenêutica da crise. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v.11, n. 2, 2016. p. 766.

¹³⁰ STRECK, Lenio Luiz. Os dilemas da representação política: o estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, jan./jun., 2014. p. 86.

¹³¹ LOPES, Ana Paula de Almeida. A judicialização do processo político e a politização do poder judiciário: uma análise da intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo político partidário. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 149-177, jul./dez. 2011. p. 161.

¹³² CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. In: **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004. p. 115.

no centro das decisões políticas do País¹³³. Acrescentando a essa conclusão, Amaury de Souza e Bolívar Lamounier declaram que:

A liberdade de que desfrutam os juízes, até os de primeira instância, para tomar decisões diferentes em casos similares e o poder a eles concedido para paralisar políticas públicas vêm estimulando a sociedade a buscar no Judiciário a solução de seus conflitos sociais e políticos. O resultado tem sido os males gêmeos conhecidos no debate público como a “judicialização da política” e a “politização do Judiciário”, males esses que sobrecarregam os tribunais e comprometem sua capacidade de ser imparciais. Em adição a isso, o alcance da verificação de constitucionalidade é tal que os tribunais são inevitavelmente dragados para a arena política. O Judiciário pode deliberar sobre a constitucionalidade não apenas de leis ordinárias aprovadas pelo Legislativo ou das medidas provisórias editadas pelo Executivo, mas até de emendas constitucionais, dado o seu poder de questionar qualquer um desses instrumentos em relação quer ao mérito quer ao método de deliberação pelo qual as decisões foram tomadas¹³⁴.

Como existem poucos elementos que permitam a oposição frear ou trancar o andamento das escolhas do governo, acabou se tornando normal questionar no Supremo Tribunal Federal o resultado alcançado pela coalizão governamental, através do mecanismo da ação declaratória de inconstitucionalidade. Isso acontece por que a oposição não dá conta de superar a agenda política proposta pelo Governo e que é defendida pela coalizão majoritária, o que resulta em levar tudo para o campo do STF dar a palavra final¹³⁵. Logo, em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal é transformado em local de repescagem das demandas perdidas na política.

Como pode ser observado, embora seja incontestável a legitimidade de se questionar perante o Supremo Tribunal Federal eventuais vícios de inconstitucionalidade de leis e emendas constitucionais, destaca-se que esse caminho também pode ser utilizado como uma mera ferramenta política pelos partidos de oposição para contestar a posição da base majoritária do Governo. Nesse sentido, analisando os objetivos que levam os partidos políticos de oposição a questionar os resultados obtidos nos debates parlamentares, Matthew Taylor e Luciano Da Ros apontam a divisão da judicialização dessas reclamações dos partidos políticos em 2 categorias divididas em tática de oposição e como técnica de arbitragem de interesses em conflito¹³⁶.

¹³³ VIANA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 2014. p. 22.

¹³⁴ SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. O futuro da democracia: cenários político- -institucionais até 2022. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/FJNWtmNGCtDN4NsmGWbc3dx/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de mai. 2022.

¹³⁵ STRECK, Lenio Luiz. **30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 28.

¹³⁶ TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, nº 4, 2008. p. 825- 864. p. 838 e 840.

Sem dúvida alguma, a utilização mais comum da judicialização da política no STF é como tática de oposição dos partidos políticos, no qual o tribunal é acionado como o propósito de declarar a discordância com o resultado obtido ou desmerecer políticas públicas adotadas pelo Governo. Neste caso, as ações judiciais permitem a ampliação da voz dos partidos políticos excluídos da coalizão governista dentro do embate político e como forma de prestação de contas a grupos de apoiadores (como sindicatos, empresários, etc.) no sentido de mostrar a sua irrisignação em face de práticas que consideram equivocadas pelo Governo e que atingem direta ou indiretamente os interesses daquele grupo. Logo, essa tática utilizada pelos partidos políticos opositores ao governo visa transformar o STF como uma espécie de “ultima instância decisória”, na medida em que buscam impor uma derrota ao adversário político, fazendo frente às políticas que lhes desagradam, ameaçando de obstruir a votação no Congresso Nacional e dar suporte a manifestações públicas contrárias ao Governo.

Um exemplo em que frequentemente é utilizado esse tipo de tática na via judicial é por meio de ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face de medidas provisórias, uma vez que representam um ataque imediato aos interesses governistas, já que estas normas são editadas geralmente com o objetivo de alterar políticas de elevada repercussão e guardam ligação direta com o plano de governo. Nesse sentido, se enquadram perfeitamente nessa situação, em virtude de seu conteúdo controverso e polêmico, a ADI nº 3011/DF, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, ajuizada pelo Partido Verde (PV), visando questionar a constitucionalidade da Medida Provisória nº 131 de 25 de setembro de 2003, que tratava da regulamentação do plantio e da comercialização de soja geneticamente modificada¹³⁷. Nesse caso específico, embora tenha sido julgado prejudicado o mérito em razão de conversão na Lei nº 10.814/2003, demonstra clara situação em que partido político de oposição ataca ato normativo proferido pelo Governo que, inclusive, tinha objetivo claro de agradar determinados grupos apoiadores.

Nesse mesmo sentido, não se pode deixar de citar o ajuizamento da ADI nº 3044/DF, de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, ajuizada em 11 de novembro de 2003, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), visando discutir a constitucionalidade da Medida Provisória nº 135/2003, que aumentou a alíquota da Contribuição para Financiamento

¹³⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3011/DF. Requerente: Partido Verde. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 09 de fevereiro de 2004. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3011&sort=_score&sortBy=desc >. Acesso em 05 mai. 2022.

da Seguridade Social (Cofins) e foi convertida na Lei 10.833/2003¹³⁸. Embora nesse caso o partido de oposição tenha alcançado insucesso no STF, chama atenção pela importância que representava essa medida provisória para o governo em exercício, tanto que chegou a ser apelidada de “minirreforma tributária”. O que se nota de ambas as ações ajuizadas é que o seu prosseguimento e julgamento foram dados por prejudicados por falta de preenchimento de requisitos formais para continuidade, após a conversão em lei, por parte dos requerentes. Isso demonstra que, independentemente da continuidade ou não por outras vias judiciais e por outras partes, os partidos políticos opositores ao Governo nestes casos especificamente queriam impor sua contrariedade a base governista e prestar contas a grupos específicos, uma vez que são medidas provisórias que afetam interesses de grupos de apoio.

É interessante notar que, mesmo tomando conhecimento de que há chances mínimas de sucesso na via judicial ou que sua vitória pode trazer prejuízos a autonomia do próprio Poder Legislativo, os partidos políticos ou parlamentares de oposição ajuízam as ações judiciais no Supremo Tribunal Federal, pois a mera contradição já trazem os benefícios de atrair para si considerável atenção pública, decorrente da visibilidade que os meios de comunicação se dedicam aos episódios, e satisfação dos diversos grupos de apoiadores partidários. Logo, mais importante do que a análise de que a ação judicial se trata de uma demanda frívola ou não, é a prestação de contas “simbólica” de que fez algo perante a derrota Parlamentar. Seguindo a mesma lógica, Matthew Taylor ressalta que os atores políticos podem utilizar da técnica de *veto points* nos tribunais consistente em:

Ao perseguir seus objetivos políticos, os atores políticos podem recorrer aos tribunais como pontos de veto que lhes propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerecê-las, ou ainda declarar sua oposição a elas. Esses quatro objetivos táticos (retardar, impedir, desmerecer, declarar) podem ser perseguidos tendo por base sólidos preceitos legais (a forte crença de que uma lei é inconstitucional, por exemplo) e também puros fundamentos estratégicos (por exemplo, um esforço para se recorrer da decisão política apesar do claro reconhecimento de que esse mesmo recurso não tenha qualquer base jurídica). (tradução nossa)¹³⁹.

¹³⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3044/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 24 de março de 2004.

Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2181704> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹³⁹ No original: “In pursuing their policy objectives, policy actors may turn to courts as veto points that enable them to delay or disable policy or, alternatively, as opportunities to discredit policy, or declare their opposition. These four tactical objectives (delay, disable, discredit, declare) can be carried forward in ways that are premised both on solid legal grounds (a firm belief that a given law is unconstitutional, for example), and on purely strategic foundations (for example, an effort to appeal a policy decision despite clear recognition that the legal grounds for appeal are weak)” (TAYLOR, Matthew. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008. p. 10).

O que se percebe dessa análise é que as táticas judiciais não buscam necessariamente a vitória judicial, mas também criar embaraços para o projeto, levantar dúvidas sobre as políticas adotadas, chamar atenção pública para eventuais ilegalidades, desmerecer o programa de Governo e prestar contas aos grupos de apoiadores¹⁴⁰. Assim, o insucesso no STF da ação judicial para os partidos e parlamentares de oposição significaria, basicamente, o que Yoav Dotan e Menachem Hofnung resumiram em uma de derrota judicial, mas uma vitória política em título de artigo publicado em 2005¹⁴¹.

Pela análise pelas dessas duas situações supramencionadas também observa-se que, além das duas ações judiciais visarem discutir decisões do Governo, chama a atenção que ambas os proponentes são partidos políticos que adotam pontos de vista ideológicos-políticos diversos, mas ocupando a mesma relação de oposição ao Governo da época. Essa situação confirma que as tensões são marcadas pela divisão do Congresso Nacional de coalizão majoritária (apoiadores da base do Governo) e os partidos de oposição. Logicamente, que essa conjuntura de tensões é mantida com o Governo sendo parte majoritária, em razão justamente de que o presidencialismo de coalizão exige para a governança do Presidente da República, caso contrário se torna insustentável, como o ocorreu no recente caso envolvendo o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, no qual a perda do apoio majoritário no Parlamento e, em especial do Presidente da Câmara dos Deputados, foram decisivos para o seu deslinde.

Além disso, a judicialização da política no STF também pode ser utilizada como tática de arbitragem de interesses em conflito, em que, ao contrário da estratégia anterior, os partidos políticos não visam firmar sua oposição as decisões ou depreciar a política pública adotada pelo Governo, mas de modificar alterações de determinados estatutos ou normas legais, de modo a fixar as “regras do jogo”¹⁴². Nesse caso específico o ajuizamento da ação judicial perante o STF busca, claramente, modificar as regras de redistribuição de poderes e atribuições entre diferentes instituições e suas chefias, como normas que envolvem partidos políticos e departamentos públicos nas diferentes instâncias, assim como regras que afetam as atividades dos indivíduos pertencentes aos grupos de apoio da base de oposição. Insere-se nesta tática, por exemplo, discussões ajuizadas que envolveram a redistribuição do tempo de

¹⁴⁰ TAYLOR, Matthew. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008. p. 10.

¹⁴¹ DOTAN, Yoav e HOFNUNG, Menachem. Legal Defeats – Political Wins: Why do Elected Representatives Go to Court?. **Comparative Political Studies**, vol. 38, no 1, 2005. p. 75-103.

¹⁴² TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, nº 4, 2008. p. 825- 864. p. 840.

duração do horário eleitoral gratuito em rádio e televisão, regras para o exercício de propaganda político-partidária e discussões envolvendo estatutos jurídicos que afetam interesses das agremiações.

Mesmo considerando controvertido o objetivo da discussão, pode-se citar como exemplo dessa situação o julgamento da ADI nº 1.946/DF, que tratou de discussão envolvendo a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, no qual se referiu a “Reforma da Previdência do Governo Fernando Henrique Cardoso”, sendo julgada procedente para dar interpretação conforme à Constituição, excluindo de sua aplicação o salário da licença gestante¹⁴³. Neste caso, a controvérsia residiria no fato de que pode ser enquadrada como arbitragem de interesses em conflito, em razão de que envolve contestação a estatuto jurídico que fixa regras que afetam os integrantes das agremiações, mas não se nega que possui, também, um cunho de pretensão de fixar contradição a política adotada pelo Governo. Outra situação, bem evidente é o conhecido julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354/DF, de relatoria Ministro Marco Aurélio, em que o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV), discutiam a constitucionalidade da “clausula de desempenho”, prevista no artigo 13 da Lei nº 9.096/1995¹⁴⁴.

Não obstante a forma mais comum de se questionar as decisões do Parlamento seja mesmo o ajuizamento de ações declaratórias de inconstitucionalidade pelos partidos políticos de oposição com representação no Congresso Nacional, também não se pode ignorar que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade excepcional de parlamentares questionarem a constitucionalidade da tramitação do projeto de lei ou de emenda à Constituição ainda durante o processo legislativo, através de mandado de segurança¹⁴⁵.

Essa possibilidade foi reconhecida pelo STF no mandado de segurança nº 20.257/DF, em que dois parlamentares impetraram o referido remédio a fim de impedir a tramitação das propostas de Emendas Constitucionais nº 51/1980 e 52/1980, alegando que tais emendas tendiam a abolir a forma de república. Embora tenha sido indeferido o mandado de segurança,

¹⁴³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1946/DF. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 03 de abril de 2003. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹⁴⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Outros. Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹⁴⁵ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p.938-940.

foi reconhecido o direito de parlamentar impetrar mandado de segurança em hipótese em que a inconstitucionalidade dizer respeito ao próprio processamento da lei ou da emenda¹⁴⁶. Seguindo esse entendimento, no julgamento do mandado de segurança nº 32.033/DF, realizado em 20/06/2013, em que parlamentar impetrou o referido remédio a fim de impedir a tramitação do PL nº 4.470/2012, o STF consolidou seu entendimento no sentido de que o parlamentar pode impetrar mandado de segurança a fim impedir a tramitação de lei ou emenda constitucional que padece de vício de inconstitucionalidade relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa¹⁴⁷.

Portanto, chega-se a conclusão de que os partidos de oposição a base de governo e seus respectivos parlamentares questionam as decisões do Parlamento no STF com o objetivo de denunciar a inconstitucionalidade de lei ou emenda constitucional como vício de contrariedade que a norma apresenta quando comparada a Constituição Federal, ou como mera estratégia política que, mesmo sem o objetivo final de obter o êxito ao final, visam mostrar sua oposição aos projetos apresentados, dar força e legitimidade as manifestações públicas contrárias ao Governo, prestar contas de que está lutando pelos interesses dos grupos de apoio ou tentar uma reforma da decisão em uma última instância avessa ao Parlamento. Entretanto, não restam dúvidas de que mediante a abertura de mecanismos para questionar os resultados políticos obtidos no Parlamento pela Constituição aos partidos políticos e parlamentares, restou a responsabilidade pelo filtro de competências que lhe cabem ao próprio Supremo Tribunal Federal, debate que será objeto de análise no próximo tópico.

3.3 ANÁLISE DA POSIÇÃO DO STF PERANTE OS QUESTIONAMENTOS DA OPOSIÇÃO

É incontestável a importância que o Supremo Tribunal Federal tem ganhado no sistema político brasileiro contemporâneo após a promulgação da Constituição de 1988 e o destaque dado aos efeitos sobre o sistema de controle judicial de constitucionalidade das leis. Isso acontece em razão de que a Constituição de 1988 conferiu ao STF as funções de tribunal

¹⁴⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257/DF. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale. Autoridade coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Décio Miranda. Brasília, 08 de outubro de 1980. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em 02 jul. 2017. p. 26-27.

¹⁴⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 32.033/DF. Impetrantes: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator para Acórdão: Teori Zavascki. Brasília, 20 de junho 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>>. Acesso em 02 jul. 2017.

constitucional, órgão de cúpula do Poder Judiciário e foro especializado, reforçando seu papel político e tornando-o uma instituição singular em termos comparativos, particularidade do arranjo institucional brasileiro que, inclusive, levou Oscar Vilhena Vieira a denominar de supremocracia¹⁴⁸.

Ocorre que independentemente da posição de destaque adquirida pelo STF no cenário construído pela Constituição de 1988, ainda sim as decisões judiciais não podem se tornarem instrumentos de aniquilação da separação de funções constitucionais que embasa a separação de poderes e transforma em um caminho natural dos partidos políticos de buscar eventual resultado perdido nos debates parlamentares. Logicamente que as características e vícios fomentados pelo presidencialismo de coalizão evidenciaram a judicialização da política como realidade irreversível do constitucionalismo contemporâneo, o que não é o foco do problema. A grande questão é que o STF não pode se tornar o único governante do país, alocando-se como tribunal de repescagem às demandas perdidas pelos atores políticos. Como o Tribunal não pode ser furtar de analisar questões levadas para sua análise (proibição do *non liquet*), espera-se que a Suprema Corte privilegie o exercício democrático e às balizas constitucionais, de modo que evite alterar decisões eminentemente políticas, limitando-se em tão somente em modificar excepcionalmente resultados obtidos na arena política do Parlamento que violem a Constituição Federal e não insatisfações partidárias.

Um caso que fica bem evidenciado essa situação ocorreu no julgamento da ADI nº 4568/DF, no qual o Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM) se reuniram para ajuizar a ação com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.382/2011, que estabelecia a possibilidade de fixação do valor de salário mínimo por decreto¹⁴⁹. Nesse julgamento, o julgamento a Corte entendeu que os dispositivos atacados não ofenderam a Constituição, sendo digno de destaque o voto da Relatora Ministra Carmen Lúcia que proferiu a seguinte advertência:

Desejável ou não a lei, o assunto não se jurisdiciza pela circunstância de parcela dos congressistas não terem obtido maioria na votação contrária ao dispositivo do projeto que veio a se converter em lei. Insista-se: a lei pode ser alterada segundo a decisão congressional¹⁵⁰.

¹⁴⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 55- 76, out. – dez. 2008. p. 59.

¹⁴⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4568/DF. Requerente: Partido Popular Socialista (PPS) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 03 de novembro de 2011. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1870956> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹⁵⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4568/DF. Requerente: Partido Popular Socialista (PPS) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 03 de novembro de 2011.

Nesse mesmo sentido, merece especial atenção a ação declaratória de inconstitucionalidade nº 3145/DF, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente se chama Democratas (DEM), e pelo Partido da Social Democracia Liberal (PSDB) em 19 de fevereiro de 2019, em face de dois artigos da Medida Provisória nº 163/2004 que modificavam a reorganização de Ministérios do Poder Executivo Federal, remanejando dotações orçamentárias e criando novos cargos comissionados¹⁵¹. Novamente, o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento no sentido de não interferir na decisão do Governo, analisando os dispositivos estritamente a luz da Constituição. Nesse caso específico chama atenção que houve uma coalizão de partidos políticos opositoristas ao Governo Lula que ocupava o Poder Executivo na época.

Seguindo essa lógica, a reunião de partidos políticos a coalizão opositorista se repetiu na ADI nº 3956/DF, em que houve a união do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Democratas (DEM), em face da Medida Provisória nº 379/2007 (convertida na Lei 11.579/2007), que versava sobre benefícios tributários¹⁵²; e na ADI nº 3957/DF, também ajuizada Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Democratas (DEM) em face da Medida Provisória nº 392/2007¹⁵³. Além do fato de que houve coalizão entre partidos de oposição ao Governo Lula, que ocupava a chefia do Executivo na época, chama a atenção no ajuizamento dessas ações judiciais o fato de que em ambas o STF adotou o mesmo entendimento por não analisar o mérito por falta de preenchimento de requisitos formais, isto é, as medidas provisórias foram convertidas em lei, sem aditamento da inicial.

Contudo, não se pode ignorar que o Supremo Tribunal Federal iniciou uma fase nada simplória com a eleição do atual Presidente Jair Bolsonaro à Presidência da República, com as tensões já iniciadas com as declarações do então Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (filho do Presidente da República então eleito), afirmando que “para fechar o STF basta um soldado

Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1870956> >. Acesso em 05 mai. 2022. p. 08.

¹⁵¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.145/DF. Requerente: Democratas e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 03 de outubro de 2019. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751246602> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹⁵² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.956/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 24 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2558982> >. Acesso em 05 mai. 2022.

¹⁵³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.957/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2008. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2558982> >. Acesso em 05 mai. 2022.

e um cabo”¹⁵⁴, amplamente divulgadas pela imprensa brasileira. Prometendo abandonar a solução adotada desde a redemocratização pelos presidentes anteriores para aprovar sua agenda de governabilidade, o Presidente da República Jair Bolsonaro adotou uma postura social heterogênea, sem base partidária, com apoio de militares, evangélicos e grupos ligados ao agronegócio e pró-armamento. Em resumo, o chefe do executivo procurou se isolar na formulação de políticas públicas com determinados grupos específicos e governar com atos unilaterais, como medidas provisórias, assumindo uma posição que seria opositora ao que fosse decidido pelo STF. Logo, esse cenário, baseado em um Chefe do Executivo apoiado por poucos grupos políticos (embora até numerosos contados individualmente) em um Congresso Nacional marcado pela homogeneidade, prometendo governar com atos proferidos pelo Executivo e crítico a imprensa e as decisões do Judiciário, demonstrava que STF talvez passasse a adotar uma postura diferente para defender sua autonomia.

Nesse contexto, colocando a prova essa possível nova postura, o STF foi chamado a analisar e julgar a ADI nº 6.121, em que foi objeto de questionamento ato do Chefe Executivo característico dessa nova postura governista. Ocorre que no caso, assumindo a posição de governar com a utilização de atos do Executivo, o Presidente da República editou o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselhos ligados à comunidade LGBT e Conselho Nacional de Imigração e de Direitos Humanos. O Partido dos Trabalhadores (PT), apresentando sua clara oposição as políticas adotadas pelo Governo, ajuizou a ADI nº 6.121, cuja relatoria coube ao Ministro Marco Aurélio (substituído em 16/12/2021 pelo Ministro André Mendonça), sendo deferida parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal¹⁵⁵.

Outra decisão que merece destaque foi a proferida na ADI 6172 MC/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, no qual o STF contrariou o Governo Federal e manteve a

¹⁵⁴ VAZQUEZ, Rafael; GRANER. “Para fechar o STF basta um soldado e um cabo”, diz Eduardo Bolsonaro. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 de out. 2018. Disponível em < <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/21/para-fechar-o-stf-basta-um-soldado-e-um-cabo-diz-eduardo-bolsonaro.ghtml> >. Acesso em 09 de maio 2022.

¹⁵⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 6121 MC/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560> >. Acesso em 05 mai. 2022.

demarcação de terras indígenas com a FUNAI. A referida ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade com o objetivo de suspender a Medida Provisória nº 886/2019, no que respeita às seguintes expressões: (I) “terras indígenas”, constante do art. 21, inciso XIV; (II) “e das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas”, constante do art. 21, § 2º; e (III) “observado o disposto no inciso XIV do caput e no § 2º do art. 21”, constante do art. 37, inciso XXI. Essa decisão também foi marcada pelas contundentes manifestações do Ministro Celso de Mello ao comportamento do Presidente da República de reeditar medida provisória já rejeitada na mesma sessão legislativa, no seguinte sentido:

Sendo esse o contexto, passo a apreciar, para efeito de referendo, o ato decisório em questão, observando, desde logo, que o presente julgamento tem como aspecto central o exame da alegada ofensa ao postulado básico da divisão funcional do poder, tal como proclamado pelo art. 2º da Constituição da República. E, ao assim fazê-lo, reconheço que o comportamento do Senhor Presidente da República, traduzido na reedição de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional, no curso da mesma sessão legislativa, revela clara e inaceitável transgressão à autoridade suprema da Constituição Federal e representa perigosa e inadmissível ofensa ao princípio fundamental da separação de poderes¹⁵⁶.

Embora essas decisões aparentam que o Supremo Tribunal Federal estaria tomando uma postura mais incisiva quanto se trata de analisar os atos proferidos pelo Chefe do Poder Executivo, cabe destacar que não houve uma análise política em nenhuma delas. Em verdade, analisando ambas as decisões observa-se que elas possuem em comum o fato de que o STF analisou as medidas provisórias de acordo com seu ponto de vista técnico, trabalhando com o fato de que o Executivo estaria exorbitando suas competências constitucionais e invadindo as atribuições do Legislativo. Não por acaso, lembrando o planejamento do Presidente da República Jair Bolsonaro de governar com atos unilaterais, dispensando fazer coalizões com Legislativo mostra que esses fatos poderiam ocorrer. Ademais, essa última decisão proferida pelo STF apresenta com evidência a necessidade do Presidente da República em editar atos unilaterais, já que se tratou de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional e reeditada na mesma sessão legislativa. Logo, o que se percebe é que de fato o STF decidiu no sentido de preservar a Constituição nestes casos específicos.

Como pode ser observado, não se defende que o STF não possa realizar analisar atos unilaterais proferidos pelo Governo ou legislativos, pois é justamente no Supremo Tribunal

¹⁵⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 6172 MC/DF. Requerente: Partido Rede Sustentabilidade. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 01 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341718347&ext=.pdf>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 56-57.

Federal que as minorias encontrarão espaço de falar, já que é no STF que os grupos minoritários terão espaço de atuação, quando os órgãos majoritários deixam de ouvi-los. O que se quer dizer é que o papel do STF dentro do presidencialismo de coalizão, ao exercer sua função contramajoritária, é dar voz aos grupos minoritários quando os grupos majoritários não deixam espaço. Logo, o STF possui um papel extremamente importante no “jogo democrático”, ao fazer valer as regras constitucionais na defesa de direitos, abrindo espaços para debates, mesmo que seja contra a vontade da maioria, porquanto a democracia não sobreviverá se não houver meios de manutenção dos grupos minoritários com a segurança de que um dia eles podem se tornarem majoritários. Nesse sentido, destaca-se as palavras do Ministro Marco Aurélio proferidas em voto no julgamento da ADI nº 1351:

No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre - , é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública , inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Ao reverso, doos governos democráticos espera-se que resguardem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhe esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continue existindo¹⁵⁷.

Claro que essa abertura de espaço para as minorias falarem, reclamarem direitos e também ver suas pretensões atendidas quando cabíveis não significa uma carta branca ao STF assumir o papel de Poder Executivo e Legislativo, mas que o Judiciário está atuando como verdadeiro guardião da Constituição, limitado pelo discurso jurídico e avesso ao discurso político, opinião pública e parcialidade. Não parece fácil agir dessa forma, mas é o que define se a judicialização é boa ou ruim e o que a diferencia do ativismo judicial. Nesse sentido, comentando algumas críticas referentes ao fato de que o país estaria caminhando para uma “juristocracia”, o Ministro Luiz Fux afirmou em julgamento da ADI nº 4650, que se discutia a inconstitucionalidade da permissão da doação de recursos de pessoas jurídicas para candidatos a cargos eletivos e aos partidos políticos, que o sistema judicial brasileiro não teria esse risco, em virtude de que qualquer pronunciamento judicial é atacável com instrumentos para reforma, inclusive, no caso do STF, poderia ser utilizada a ferramenta dos diálogos institucionais, conforme trecho do voto transcrito abaixo:

¹⁵⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) ou Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 42-43.

Com espeque nesse hodierno marco normativo, a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma prudente e intencional, um “colóquio contínuo” (continuing colloquy) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962), sem a pretensão de impor um modelo acabado de financiamento que engesse a atividade legiferante. É exatamente dentro desse marco teórico de diálogo institucional que deve se pautar a Corte. Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal agirá como um “catalisador deliberativo”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214). Por outro lado, uma postura dialógica não asfixia a atividade do legislador ordinário, impondo exegeses cerradas dos comandos constitucionais. E, como resultado, as críticas de que a intervenção judicial in casu usurparia a competência constitucionalmente confiada ao Parlamento caem por terra, máxime porque, como anteriormente afirmado, tal postura fortalece a democracia¹⁵⁸.

Dessa maneira, nota-se que a judicialização decorrente de debates políticos é decorrente do próprio modelo político-institucional brasileiro e não da vontade política dos atores, sendo que o causador dos vícios institucionais é o próprio presidencialismo de coalizão que causa um acentuado descrédito nas instituições representativas majoritárias, ao demandar que o Governo tenha que agir em cooptação com os partidos políticos para não perder sua capacidade governabilidade. Mesmo o atual Presidente da República Jair Bolsonaro, que se manifestou contrário as coalizões com as diversas agremiações partidárias, se submeteu a união com determinados grupos (a saber, militares, evangélicos, defensores da liberdade de armamento e agronegócio) para ter sua governabilidade garantida. Certo que, diferentemente dos Governos anteriores, a coalizão no Governo Bolsonaro se mostra realizada com um número de grupos menores e com uma linha de pensamento conservadora, mas nem por isso sua representatividade no Congresso Nacional deixou de ser expressiva.

3.4 A MODERNIZAÇÃO DO STF COMO CORTE CONSTITUCIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A importância do papel exercido pelo STF no desenho institucional dos três Poderes após a Constituição de 1988 e da influência que suas decisões provocaram no presidencialismo de coalizão justifica que eventual reforma política também deve abranger o Judiciário. Isso por que a perda do protagonismo das forças militares na redemocratização,

¹⁵⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4650/DF. Requerente: Conselho federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 19 de setembro de 2015. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 44.

abriu espaço para que o STF possa exercer a mediação dos conflitos políticos e seja o espaço para que os grupos minoritários possam ser ouvidos em um debate democrático. É justamente esse papel do STF que impulsiona que os conflitos entre Governo e oposição sejam levados para o Judiciário.

Entretanto, a exacerbação da judicialização da política, do ativismo judicial e da politização do judiciário em pleno sistema presidencialista de coalizão acaba evidenciando as deficiências do mecanismo político-institucional de mediação e resolução de conflitos entre os Poderes, sobrecarregando o STF. Trata-se, portanto, de disfuncionalidades provocadas pelo presidencialismo de coalizão. É nesse sentido que a reforma no arranjo institucional brasileiro precisa buscar aprimorar a jurisdição constitucional, possibilitando que o STF exerça verdadeiramente o papel de árbitro na relação dos Poderes. Corroborando com esse pensamento, Elival da Silva Ramos defende que ocorra uma reforma institucional de modo que transforme o STF em efetivo Tribunal Constitucional nos mesmos moldes das Cortes Europeias¹⁵⁹.

Ocorre que o STF se distanciou das funções típicas dos Tribunais Constitucionais europeus ao assumir funções reservadas as últimas instâncias ordinárias brasileiras, o que o obriga a assumir a dupla função de ser típica Corte Constitucional e última instância judiciária de jurisdição ordinária. Essa mudança se mostra urgente para que o Supremo Tribunal Federal assumira a finalidade básica de preservação da supremacia constitucional e defesa dos direitos fundamentais para que, assim, possa participar efetivamente dos negócios políticos do Estado como verdadeira Corte Constitucional¹⁶⁰. Contudo, para que o STF seja efetivamente transformado em uma Corte Constitucional seria necessária a retirada de sua alçada inúmeras competências que pertencem as instâncias ordinárias, diminuindo o elevado número de recursos recebidos pela Corte e focando exclusivamente em questões constitucionais. Assim, poderá ser equacionada a questão de deficit na qualidade decisória que sofre o STF¹⁶¹.

Portanto, é necessário fazer um ajuste no desenho institucional do Poder Judiciário, reformulando as competências do STF para que deixe de assumir as funções de última instância recursal do Judiciário e de foro para ajuizamento de questões envolvendo responsabilidades de autoridades, passando a exercer exclusivamente a jurisdição

¹⁵⁹ RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**, São Paulo: Atlas, 2009. p. 161.

¹⁶⁰ MORAES, Alexandre. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição**. 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003. p. 286-287.

¹⁶¹ RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**, São Paulo: Atlas, 2009. p. 161.

constitucional¹⁶². Diga-se de passagem, o chamado foro privilegiado de autoridades no STF para analisar eventuais responsabilidades também representa um grave impedimento para o exercício da jurisdição constitucional. Em verdade, pensar que um juiz de primeiro grau não teria condições de conduzir uma ação judicial em face de uma autoridade é um verdadeiro retrocesso. Aliás, a fiscalização e a proteção a eventuais intimidações se faz por meio da publicidade de atos judiciais, transformando a sociedade em verdadeira vigilante, o que pode ser feito em qualquer grau de jurisdição.

Essa reformulação das competências do STF se mostra necessária para alcançar o exercício efetivo da jurisdição constitucional de modo a transformá-lo em um tribunal exclusivamente constitucional no sentido de que ocorra a concentração de sua competência nos assuntos relacionados à guarda da Constituição, competindo-lhe as tradicionais matérias de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos; proteção à supremacia dos direitos e garantias fundamentais; controle da Federação, garantia do regime democrático, do Estado de Direito e preservação da separação dos Poderes¹⁶³.

A conclusão que se chega é que a mudança de competências do Supremo Tribunal Federal, transformando em uma Corte Constitucional pura com exclusiva competência para jurisdição constitucional é necessário para o exercício efetivo de suas atribuições constitucionais. Contudo, ainda cabe destacar que o problema vai além da redução de competências de julgamento do STF. Isso por que de nada adiantaria retirar a atribuição de julgamento recursal e as hipóteses de julgamento de responsabilidade de altas autoridades, se não for mudado pensamento de que o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade se trata de uma questão natural e, até mesmo, trivial.

Como já referido anteriormente, analisando os questionamentos dos partidos políticos da base de oposição em face de medidas provisórias, observa-se que eles, em diversas oportunidades, ajuizam ações diretas de inconstitucionalidade com o objetivo único de prestar contas aos apoiadores, sem qualquer compromisso com a jurisdição constitucional. Chega ser tão alarmante essa atitude do proponente da ação que, como já demonstrado anteriormente, várias vezes o partido político da base de oposição ajuiza ação declaratória de inconstitucionalidade em face de medida provisória, mas, diante de sua conversão em lei, o legitimado sequer emenda a inicial, permitindo a extinção do feito, sem julgamento do mérito.

¹⁶² DUQUE, Marcelo Schenk. O excesso de ações de inconstitucionalidade e a judicialização da política. **Migalhas**, 06 de maio 2022. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/365408/excesso-de-acoes-de-inconstitucionalidade-e-judicializacao-da-politica>>. Acesso em 21 de jul. 2022.

¹⁶³ MORAES, Alexandre. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais**: garantia suprema da Constituição. 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003. p. 299-300.

Esse tipo de situação representa a banalização do uso da ação direta de inconstitucionalidade pelos legitimados, provocando os indesejados prejuízos de sobrecarregamento do STF. Ademais, rompe com o papel que a própria Constituição federal concedeu aos partidos políticos no processo democrático. Nesse sentido, explicando o papel dos partidos políticos no processo democrático, destaca-se as palavras do Ministro Celso de Mello proferidas em seu voto na ADI nº 1407:

Reconheço, preliminarmente, que assiste legitimidade ativa *ad causam* do Partido Comunista do Brasil para a instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, eis que, além de possuir representação no Congresso Nacional, não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática.

Sabemos todos que é extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos políticos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensáveis à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, “concorrem para a formação da vontade política do povo”.¹⁶⁴

Mesmo que o STF seja o local em que os grupos de minorias ganham voz e possam exercer o direito democrático ao diálogo e ao debate, banalizar o uso da ADI é uma situação grave¹⁶⁵. Não se nega que seja muito importante que tenha sido inserido no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro canais diretos de acesso ao STF aos partidos políticos representantes de minorias parlamentares, por meio do controle abstrato de normas. Isso por que o artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal permite que qualquer partido político com representante no Congresso Nacional tem legitimidade para ajuizar uma ADI perante o STF. Isso significa que a Constituição Federal adotou uma inovação interessante, pois tendo a agremiação partidária apenas um representante no Congresso Nacional, já permite que o partido político possa ajuizar ação direta de inconstitucionalidade. Logo, existe uma relação peculiar entre partidos políticos e Supremo Tribunal Federal, inclusive, retratada no voto do Ministro Paulo Brossard, proferido em sede de julgamento da ADI nº 138, no sentido de que:

¹⁶⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1407/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, 07 de março de 1996. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 09.

¹⁶⁵ DUQUE, Marcelo Schenk. O excesso de ações de inconstitucionalidade e a judicialização da política. **Migalhas**, 06 de maio 2022. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/365408/excesso-de-aco-es-de-inconstitucionalidade-e-judicializacao-da-politica>>. Acesso em 21 de jul. 2022.

O fato é que, qualquer partido político, tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, por que dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembleia, do Presidente da República¹⁶⁶.

Ocorre que esse formato adotado pela Constituição Federal de 1988 é uma exceção a regra de formação de Tribunais Constitucionais e prestigia os partidos políticos como agremiações coletivas que acumulam vontades e interesses que merecem ter voz e ser ouvidas em um Estado Democrático de Direito. Só que esse formato também desprestigia a jurisdição constitucional, permitindo que haja ações judiciais sem compromisso do legitimado, com apenas o objetivo de questionar o resultado parlamentar no STF e, pior do que isso, ainda pode ocorrer o fenômeno de “pegar carona”, em que atores individuais externos a agremiação (políticos, advogados, empresários, etc.) tomam para si a legitimidade do partido político para propor ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, sem qualquer ligação temática ou ideológica de sua legenda. O que se quer dizer é que partidos pequenos com poucos representantes no Congresso Nacional acabam emprestando sua legitimidade a atores externos que se utilizam desse subterfúgio para alcançar seus interesses.

Um caso emblemático ocorreu no caso do ajuizamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 43, movida pelo Partido Ecológico Nacional (PEN), atualmente chamado Patriota, em que visava confirmar a constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal, isto é, o propósito da ação seria de confirmar a congruência do dispositivo com o princípio da presunção de inocência previsto no art. 5º, LVII, da Constituição Federal que garantia ao cidadão o direito de aguardar em liberdade até o trânsito e julgado. O problema surge quando se verifica que o Partido Ecológico Nacional (PEN) adota um posicionamento completamente avesso ao que foi proposto na ação judicial, com posição conservadora, ligada a matriz de direita, evangélica pentecostal e enrijecimento da segurança pública. Logo, posições totalmente contrárias ao fim proposto na ADC 43 que, inclusive, o acolhimento da pretensão da ação judicial na época iria beneficiar o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuja base ideológica política é totalmente contrária ao partido político.

¹⁶⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 138 MC/RJ. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 14 de fevereiro de 1990. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346200>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 09.

Ao que se percebe pelas informações amplamente divulgadas na imprensa¹⁶⁷, a ação judicial não pertenceria ao partido político, mas sim aos advogados que patrocinavam a ação, configurando-se o fenômeno de “pegar carona”, no qual o partido empresta a legitimidade ativa para ajuizar ação constitucional perante o STF para um terceiro buscar seus interesses. Isso por que o PEN criticou publicamente a ação judicial, afirmando que iria desistir de pedido de liminar requerida pelo procurador¹⁶⁸. Essa postura acaba refletindo de forma bastante negativa a pretensão da utilização política do STF realizada por partidos políticos, na medida em que sobrecarrega o Tribunal, desvaloriza a jurisdição constitucional e banaliza a ferramenta do controle de constitucionalidade abstrato. É tão grave essa situação que levou o Ministro Paulo Brossard a proferir severas críticas em seu voto na ADI nº 259, advertindo que:

Quando a Constituição dá a determinadas entidades legitimação para ajuizá-las, não dá gratuitamente, não é apenas para homenagear esta ou aquela autoridade, esta ou aquela entidade, é para que estas entidades possam prestar verdadeiro serviço público; é um munus que essas entidades estão qualificadas a exercer, no sentido da defesa da integridade constitucional, da sanidade jurídica da Nação através desse processo excepcional de extraordinária grandeza e importância, que é a ação direta de inconstitucionalidade.

O S.T.F. não pode ser transformado em uma espécie de “roda dos expostos” à porta do qual e a seus cuidados sejam abandonados os rebentos espúrios ou assim supostos e para os quais os autores não voltam mais os olhos. Note-se que, no caso, nem as medidas impugnadas foram juntadas à inicial. Foi preciso que isso determinasse o relator¹⁶⁹.

Como pode ser observado, segundo a avaliação exposta pelo ministro em seu voto, o requerente utilizou indevidamente o instituto da ADI, na medida em que se tratava meramente e simplesmente de disputas políticas, porquanto constatava a ausência de qualquer fundamentação jurídica que explicasse o ajuizamento da ADI. Aliás, o Ministro consignou em seu voto que sequer o requerente apontou ou juntou as normas impugnadas na ação direta de inconstitucionalidade, limitando-se a indicar inúmeras medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. Logo, essas ausências de requisitos mínimos de formalidade para o ajuizamento de ADI perduram até os dias atuais, em que os partidos políticos de oposição se

¹⁶⁷ FRAZÃO, Felipe. PEN quer desistir de ação que poderia livrar Lula. **Estadão**, Brasília, 09 de abr. 2018. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pen-quer-desistir-de-acao-que-poderia-livrar-lula/>>. Acesso em 09 de maio 2022.

¹⁶⁸ CANÁRIO, Pedro. Somos de direita: Partido diz que vai pedir para desistir de liminar sobre execução antecipada. **Conjur**, São Paulo, 09 de abr. 2018. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-abr-09/partido-pedir-desistir-acao-execucao-antecipada>>. Acesso em 10 de maio 2022.

¹⁶⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 259/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 11 de março de 1991. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266276>>. Acesso em 05 mai. 2022. p. 08-09

utilizam do meio judicial para impugnar perante o STF atos do Governo, sem qualquer compromisso com o processo judicial.

Portanto, essa atuação desregrada provoca impactos que vão além do partido político em si, gerando efeitos diretos sobre a posição das instituições judiciais no sistema político, banalizando a jurisdição constitucional e sobrecarregando o STF, visto que, independentemente do compromisso com as instituições democráticas e com a Constituição, a cada derrota no Parlamento os partidos políticos buscam levar os confrontos políticos para dentro do Judiciário. Embora essa situação provoque maior destaque ao Supremo Tribunal Federal, os danos provocados são muito maiores ao sistema constitucional.

Nesse contexto, a modificação de regras de admissibilidade de ações no controle abstrato de constitucionalidade são alternativas que devem ser levadas para análise. Com critérios mais rígidos de ajuizamento de ações judiciais diminuiria o contingente de ações frívolas que visam apenas levar o debate político para dentro do STF, sem qualquer compromisso com a jurisdição constitucional. Não se está a diminuir o espaço de voz das minorias de dentro do Congresso Nacional, até por que as ações judiciais analisadas demonstram que ADI podem ser propostas em grupo de partidos políticos, mas criando critérios para evitar uma quantidade enorme de ações judiciais protocoladas sem ao menos atender os requisitos básicos formais.

Essas alterações visam tão somente conferir mais legitimidade ao STF, garantindo que consiga exercer efetivamente sua missão de Corte Constitucional, com efetividade em cumprir suas atribuições. Assim, ficou constatado que, em relação ao desempenho do STF no presidencialismo de coalizão, há um deficit institucional grave quando se trata de arbitramento e solução de conflitos políticos no Brasil. É nesse contexto que a modernização do STF, transformando-o efetivamente em um Tribunal Constitucional mostra-se uma providência necessária para que possa exercer com efetividade a jurisdição constitucional, a moderação de conflitos entre os Poderes, os impasse político-partidários¹⁷⁰ e, mesmo assim, mantenha-se sendo o espaço onde as minorias ganham a oportunidade de terem voz e serem ouvidas.

¹⁷⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 217.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia propôs fazer uma breve análise do fenômeno das transferências das tensões provocadas pelas coalizões entre base governista e oposição de dentro do Congresso Nacional para o Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob o enfoque da origem, características e conjuntura do arranjo institucional do sistema presidencialista de coalizão. Esse tema ganha especial relevo quando se verifica que o Supremo Tribunal Federal vem, costumeiramente, respondendo a diversos questionamentos apresentados por diferentes partidos políticos, sobretudo os de oposição que, insatisfeitos com o modo de governar, transferem os debates políticos para que o STF resolva a tensão. Logo, o cenário apresentado pelo sistema de governo evidenciou a judicialização da política como uma realidade no constitucionalismo contemporâneo, sendo decisivas as funções institucionais do STF para sua configuração.

Sendo assim, considerando-se todo o estudo apresentado na presente pesquisa, verifica-se que a implementação do presidencialismo foi resultado da importação pelo sistema de governo adotado a partir da Proclamação da República em 1889 dos Estados Unidos da América. Não se dúvida que influência deste modelo de referência a Constituição de 1891 foi ocasionada pelo desejo brasileiro à época de se opor a monarquia e ao Poder Moderador, até então vigentes, com grande enfoque na estabilidade democrática, alternância de poder e efetivos mecanismos de freios e contrapesos. Contudo, o cenário brasileiro apresentou perturbações e tumultos a sua implementação, na medida em que, embora consolidado nos Estados Unidos da América, notou-se que aqui no Brasil o sistema presidencialista não foi capaz de garantir um equilíbrio entre os Poderes. Essa situação fica evidente no excesso de poder apresentado pelos governantes, com o forte desequilíbrio entre Executivo e Legislativo na Constituição de 1891.

Contudo, foi somente na Constituição de 1946, quando se buscava a redemocratização do país com o Estado Novo, marcado pelo voto proporcional e o pluripartidarismo que o Brasil viveu sua primeira experiência com o denominado presidencialismo de coalizão. Infelizmente, a reclamada estabilidade política não foi alcançada, sendo que o período de 1946 a 1964 foi marcado pela paralisia decisória derivada dos embates e dos impasses entre Executivo e Legislativo, a polarização política e o radicalismo, o que contribuiu para o golpe de 1964. Nada obstante, a experiência brasileira com o presidencialismo desenvolvido no período de 1964 a 1985 foi marcada, da mesma forma que entre 1937 a 1945, pelo autoritarismo, sobreposição do Executivo sobre os demais

Poderes e concentração de funções no Presidente da República. Somente com a promulgação da Constituição de 1988 que o Brasil iniciou um novo período democrático, com a previsão de realizações de eleições livres e periódicas e possibilidade de escolha do Presidente da República.

Ocorre que essa mudança de sistema de governo proporcionada na Constituinte de 1988 não foi a mais adequada, porquanto havia sido formatado um sistema de governo parlamentarista, mas, ao longo dos trabalhos da constituinte, houve uma mudança abrupta, com a aprovação da Emenda Lucena, que substituiu pelo sistema presidencialista. A alteração não levou em consideração a necessária mudança na distribuição de competência, organização de partidos políticos e uma nova repactuação entre o Executivo e o Legislativo, sendo estas divergências as características marcantes do novo sistema de governo adotado pela Constituição de 1988, levando-o a ser batizado de “presidencialismo de coalizão”, em razão de sua singularidade. Dessa forma, a Constituição de 1988 manteve o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União e ampliou os poderes do Presidente da República, gerando uma hipertrofia no Executivo, ao mesmo tempo que conferiu vários mecanismos de fiscalização e controle ao Congresso Nacional. Isso impulsionou a realização de acordos entre Presidente da República e integrantes do Legislativo, o que culminou na abstenção, em diversas oportunidades, dos parlamentares utilizarem os instrumentos de controle e fiscalização sobre o Chefe do Executivo.

Portanto, observa-se pela análise exposta na primeira parte deste trabalho que o presidencialismo não conseguiu ainda cumprir a promessa de estabilidade política e que a conjuntura política, com o aumento excessivo do poder do Chefe do Executivo, promovida pelo Presidencialismo de coalizão, proporcionou também, paradoxalmente, o aumento de dependência dele em relação ao Legislativo. Isso por que o Presidente da República passou a ter que recorrer a amplas bases de apoio político dentro do Congresso Nacional para conseguir exercer suas funções institucionais, evitar o temido processo de *impeachment* e aprovar suas contas públicas e projetos de governo. Esse contexto proporcionou, então, a cooptação entre Executivo e Legislativo, marcado pelo confronto entre a base majoritária de governo em face de grupos de minorias da oposição que, sem mecanismos para dar suporte as suas reivindicações passaram, mesmo que temerariamente ou por ações judiciais frívolas, a levar os debates para o STF, como tentativa de serem ouvidos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o cenário político/jurídico brasileiro acabou sendo marcado pela aproximação do STF das atribuições de um tribunal comnstitucional, com o recebimento de ferramentas de atuação para, por meio do controle de

constitucionalidade, assegurar que não ocorra desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados e resolvesse os impasses envolvendo os demais Poderes. Essa situação provocou consequências significativas no processo de judicialização da política, na medida em que, diante desse arranjo institucional provocado pela Constituição de 1988, diversos atores políticos integrantes da oposição, irredimidos com a derrota dentro do Parlamento e sob a justificativa de defender a Constituição, passaram a ver a judicialização como alternativa para alcançar de seus próprios interesses.

Portanto, em várias oportunidades, com demandas temerárias e frívolas, os parlamentares e partidos políticos dos grupos de minorias da oposição passaram a ver o STF como local onde seriam ouvidos, ajuizando ações com o fim de mera estratégia política que, mesmo sem o objetivo final de obter o êxito, visavam mostrar sua oposição aos projetos apresentados, dar força e legitimidade as manifestações públicas contrárias ao Governo, prestar contas de que está lutando pelos interesses dos grupos de apoio ou tentar uma reforma da decisão em uma última instância avessa ao Parlamento. Logo, um completo desvio da finalidade dos questionamentos de constitucionalidade no STF e desqualificação da jurisdição constitucional.

Essas premissas levam a conclusão de que o principal papel do Supremo Tribunal Federal nesse sistema de governo presidencialista de coalizão é de dar voz aos grupos minoritários que foram sufocados dentro do processo político, bem como de que é o detentor da função de mediação e resolução de conflitos. O problema é que isso acaba menosprezando justamente a jurisdição constitucional, que passou a ter uma função secundária dentro das atuações do Supremo. Não se quer dizer com isso que o STF tenha que deixar de ser um tribunal acessível a todos que clamam pela proteção jurídica/constitucional, representados naquele ato pelos partidos políticos, mas de imposição de mecanismo que levem esses atores a procurarem o Judiciário com mais seriedade e responsabilidade, quando verdadeiramente se constate a violação de direitos constitucionais. Afinal de contas o desagrado de determinados grupos não pode se transformar em motivo para provocar o Judiciário ou declaração de inconstitucionalidade.

Antes que se contra-arguente qualquer dessas conclusões, cabe destacar que, embora se reconheça que a mediação e resolução dos conflitos de natureza eminentemente política deveriam caber ao próprio processo político e não ao Judiciário, este trabalho também chegou ao resultado de que o sistema presidencialista de coalizão brasileiro não dispõe de mecanismos ágéis para enfrentar impasses previsíveis entre os grupos e atores políticos. Logo, essa moléstia apresentada no presidencialismo de coalizão acaba sendo uma grande

responsável das consequências constatadas nesse trabalho, com o evidente sobrecarregamento do STF com demandas frívolas e a banalidade das ações constitucionais.

Nesse contexto, a modificação de regras de admissibilidade de ações no controle abstrato de constitucionalidade são alternativas que devem ser levadas em consideração. Com critérios mais rígidos de ajuizamento, diminuiria o contingente de ações frívolas que visam apenas levar o debate político para dentro do STF, sem qualquer compromisso com a jurisdição constitucional. Não se esta de forma alguma propondo o fechamento da Corte aos grupos que representam minorias ou com maior vulnerabilidade, mas procurando-se debater justamente a modernização do sistema de análise da jurisdição constitucional no Brasil, de modo a tornar o STF um verdadeiro Tribunal Constitucional. Essa seria a forma que essa conclusão encontrou de, sem esgotar os debates sobre o tema, convergir na direção de alcançar maior desempenho e efetividade do Supremo no exercício de suas atividades institucionais, a moderação de conflitos entre os Poderes, os impasse político-partidários e, mesmo assim, mantenha-se sendo o espaço onde as minorias ganham a oportunidade de terem voz e serem ouvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1. 1988.

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BANDEIRA, Regina Maria Proba. **Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, 2015. Disponível em <
https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21282/sistema_governo_bandeira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BARCELOS, Guilherme. **Judicialização da política e ativismo judicial**. Florianópolis: Habitus, 2018.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: A concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 98, jul./dez., 2008. P. 159-171.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 2º ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

CANÁRIO, Pedro. Somos de direita: Partido diz que vai pedir para desistir de liminar sobre execução antecipada. **Conjur**, São Paulo, 09 de abr. 2018. Disponível em <
<https://www.conjur.com.br/2018-abr-09/partido-pedir-desistir-acao-execucao-antecipada>>. Acesso em 10 de maio 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. In: **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Presidencialismo de coalizão e Administração Pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. V. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CINTRA, Antônio Octávio. III.b – Subcomissão do Poder Executivo. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. Legal Defeats – Political Wins: Why do Elected Representatives Go to Court?. **Comparative Political Studies**, vol. 38, no 1, 2005.

DUQUE, Marcelo Schenk. Presidencialismo: a disfuncionalidade como padrão. **Migalhas**, 09 de jul. 2021. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/348293/presidencialismo-a-disfuncionalidade-como-padrao>>. Acesso em 20 de jul. 2022.

DUQUE, Marcelo Schenk. O presidencialismo indutor de crises. **Migalhas**, 25 de jun. 2021. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/347620/o-presidencialismo-indutor-de-criSES>>. Acesso em 20 de jul. 2022.

DUQUE, Marcelo Schenk. O excesso de ações de inconstitucionalidade e a judicialização da política. **Migalhas**, 06 de maio 2022. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/365408/excesso-de-acoES-de-inconstitucionalidade-e-judicializacao-da-politica>>. Acesso em 21 de jul. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3º ed. rev. Porto Alegre: Globo, 2001.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O desequilíbrio entre os poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípios constitucionais relevantes**. Porto Alegre: Magister, 2012.

FIGUEIREDO, Agelina Cheibud; LIMOGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FRAZÃO, Felipe. PEN quer desistir de ação que poderia livrar Lula. **Estadão**, Brasília, 09 de abr. 2018. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pen-quer-desistir-de-acao-que-poderia-livrar-lula/>>. Acesso em 09 de maio 2022.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). **Os Clássicos da política**. 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v.1, p. 243-255.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106.

LOPES, Ana Paula de Almeida. A judicialização do processo político e a politização do poder judiciário: uma análise da intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo político partidário. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 149-177, jul./dez. 2011.

MELO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

Moraes, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição**. 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/agosto de 2008.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Kayo César Araújo da. **Entre a Cruz e a Espada: O Supremo Tribunal Federal diante do Presidencialismo de Coalizão e da Judicialização da Política**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, nº 4, 2008. p. 825- 864.

TAYLOR, Matthew. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TAMER, Sergio Victor. **Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

TRINDADE, André Karam; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. O ativismo judicial na débacle do sistema político: sobre hermenêutica da crise. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v.11, n. 2, 2016.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. O futuro da democracia: cenários político- - institucionais até 2022. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ea/a/FJNWtmNGCtDN4NsmGWBc3dx/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de mai. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Os dilemas da representação política: o estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, jan./jun., 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Os dilemas da representação política: o estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, jan./jun., 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VASSELAI, Fabricio. Nomeações Ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. In: MOISÉS, José Alvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

VAZQUEZ, Rafael; GRANER. “Para fechar o STF basta um soldado e um cabo”, diz Eduardo Bolsonaro. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 de out. 2018. Disponível em < <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/21/para-fechar-o-stf-basta-um-soldado-e-um-cabo-diz-eduardo-bolsonaro.ghtml> >. Acesso em 09 de maio 2022.

VIANA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 55- 76, out. – dez. 2008.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Outros. Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.430/DF. Requerente: Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 29 de junho de 2012. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543766> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1597 MC/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 19 de novembro de 1997. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347151> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1576 MC/DF. Requerente: Partido Liberal. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 16 de abril de 1997. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347137> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3011/DF. Requerente: Partido Verde. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 09 de fevereiro de 2004. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3011&sort=_score&sortBy=desc >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3044/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 24 de março de 2004. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2181704> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1946/DF. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 03 de abril de 2003. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Outros. Requerido: Presidente da República e o Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257/DF. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale. Autoridade coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Décio Miranda. Brasília, 08 de outubro de 1980. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046> >. Acesso em 02 jul. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 32.033/DF. Impetrantes: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator para Acórdão: Teori Zavascki. Brasília, 20 de junho 2013. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006> >. Acesso em 02 jul. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4568/DF. Requerente: Partido Popular Socialista (PPS) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 03 de novembro de 2011. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1870956> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4568/DF. Requerente: Partido Popular Socialista (PPS) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 03 de novembro de 2011. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1870956> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.145/DF. Requerente: Democratas e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 03 de outubro de 2019. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751246602> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.956/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 24 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2558982> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.957/DF. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2008. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2558982> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 6121 MC/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560> >. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 6172 MC/DF. Requerente: Partido Rede Sustentabilidade. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 01 de agosto de 2019. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490>
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341718347&ext=.pdf>>. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B) ou Outros. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4650/DF. Requerente: Conselho federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 19 de setembro de 2015. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1407/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PC do B). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, 07 de março de 1996. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>>. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 138 MC/RJ. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 14 de fevereiro de 1990. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346200>>. Acesso em 05 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 259/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 11 de março de 1991. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266276>>. Acesso em 05 mai. 2022.