



DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO PROTAGONISMO DO STF: TENSÕES E RECONFIGURAÇÕES ENTRE OS PODERES

FROM COALITION PRESIDENTIALISM TO THE PROTAGONISM OF THE SUPREME FEDERAL COURT: TENSIONS AND RECONFIGURATIONS AMONG THE BRANCHES OF GOVERNMENT

Karina Melo Pessine (UENF) ¹ , Igor Suzano Machado (UERJ) ² .

Resumo - O artigo propõe uma revisão teórica aliada à análise documental e à observação de acontecimentos recentes que evidenciam as tensões entre os Poderes democráticos no Brasil, com foco na relação entre Legislativo e Judiciário e no protagonismo assumido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no cenário político contemporâneo. Parte-se do percurso dos estudos legislativos no Brasil, que se desenvolve a partir do debate em torno do presidencialismo de coalizão formulado por Abranches (2024), e as novas discussões em torno do modelo e da centralidade da arena orçamentária como eixo de reconfiguração das relações entre Legislativo e Executivo. Em seguida, analisa-se a ampliação da atuação do Judiciário e a judicialização da política, observando-se o STF como ator político preponderante, exercendo papel determinante na regulação das disputas e na mediação entre os Poderes.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Poder Judiciário; Supremo Tribunal Federal; Presidencialismo de Coalizão.

1 Introdução

Com a restauração da democracia no Brasil, em meados da década de 1980, o Poder Legislativo foi revigorado como arena de representação democrática e voltou a figurar como instância decisória de peso na elaboração das políticas públicas nos planos federal, estadual e municipal. Essa revitalização da representação parlamentar teve, no plano acadêmico, a consequência de instigar o desenvolvimento entre estudiosos brasileiros de uma agenda de pesquisa, já consagrada em âmbito internacional, voltada para a organização e o funcionamento interno do poder Legislativo e suas imbricadas relações com outras arenas de poder político – especialmente o Poder Executivo (Lemos, 2001; Figueiredo; Limongi, 1999).

¹Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte- Fluminense Darcy Ribeiro - UENF / email: karinapessine@gmail.com

²Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro IESP-UERJ / email: igorsuzano@gmail.com

A despeito da relevância desses estudos que nos expõem importantes aspectos da democracia brasileira, as análises sobre a dinâmica da relação entre o Poder Legislativo e Judiciário carecem de maior embasamento teórico e empírico. “[...] Na América Latina e, particularmente, no Brasil, a judicial politics agenda é relativamente recente, e as pesquisas e análises que abarca concentram-se, sobretudo, nas Cortes Constitucionais” (Madeira et al., 2022, pág. 18).

A resposta do Poder Legislativo as alegadas intervenções do Poder Judiciário em suas prerrogativas, um fenômeno frequentemente designado como “judicialização da política”, constitui uma temática consolidada. Tal fenômeno se manifesta tanto por meio de reações a decisões específicas, caracterizando-se como o denominado “backlash legislativo”, quanto mediante configurações institucionais que delegam a órgãos distintos das cortes constitucionais a incumbência de exercer o controle de constitucionalidade, ou que restringem os poderes destas últimas (Machado, 2023).

As recentes tensões entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, intensificadas pela atuação do Supremo Tribunal Federal — notadamente em decisões relacionadas aos eventos de 8 de janeiro de 2023 —, evidenciam a centralidade que o Judiciário passou a ocupar na dinâmica do processo decisório político brasileiro. Tais acontecimentos inserem o STF como um ator fundamental nas disputas e ampliam as análises das relações entre os Poderes, tradicionalmente concentradas na interação entre Executivo e Legislativo.

O artigo propõe uma revisão teórica aliada à análise de eventos recentes que marcam as tensões entre os Poderes democráticos no Brasil, com ênfase na relação entre o Legislativo e o Judiciário. Atualmente, é impossível pensar a relação entre os Poderes e compreender o funcionamento do Legislativo sem considerar também o papel desempenhado pelo Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, na primeira seção, percorremos o caminho dos estudos legislativos no Brasil e revisitamos a lógica do presidencialismo de coalizão. Na segunda, discutimos a reconfiguração da dinâmica de relação entre os Poderes e a necessidade de inserção do debate orçamentário — tema central para compreender a relação entre Legislativo e Executivo. Por fim, na terceira seção, aprofundamos a análise sobre o protagonismo do Judiciário e a judicialização da política, com destaque para o papel do STF no cenário político recente (2011–2024). Encerramos com as conclusões.

2 Os Estudos Legislativos no Brasil

2.1 Padrões de organização legislativa no Brasil

No Brasil, os estudos legislativos constituem uma subárea primordial da ciência política, seguindo uma tendência iniciada por pesquisadores nos Estados Unidos. O acúmulo de informações sobre o Congresso norte-americano, através do olhar atento de pesquisadores, forneceu subsídios para a construção de uma agenda brasileira de pesquisa voltada para o funcionamento do Legislativo como instituição: “Há debates consolidados, avanço na sofisticação metodológica da investigação empírica, desenvolvimento teórico e refutação de hipóteses, o debate, assim, atende [...] aos requisitos daquilo que Thomas Kuhn chama de “ciência normal”, de uma pesquisa fundamentada em realizações científicas do passado” (Inácio; Rennó, 2009, pág. 17).

Embora a existência dessa área de estudo no Brasil seja, sem dúvida, uma importação dos estudos norte-americanos, estamos longe de ter assistido a um processo de assimilação ou incorporação acrítica de um modelo. Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “[...] modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente seu funcionamento” (Figueiredo; Limongi, 1999, pág. 82).

Neste sentido, Ames (2003) observou que, devido ao formato das instituições brasileiras (uma combinação de multipartidarismo, presidencialismo, sistema partidário pouco institucionalizado, so-

mado às características da legislação eleitoral, como o princípio proporcional e as listas), o sistema institucional brasileiro tenderia a ser inoperante. Lado oposto, autores como Figueiredo e Limongi (1999), fundadores da área de estudo no Brasil, rebatem a ideia de ingovernabilidade com o argumento de que o Executivo possui inúmeros recursos institucionais em suas mãos (como a prerrogativa de urgência, as competências legislativas exclusivas e privativas e o poder de editar medidas provisórias) que podem ser usados como instrumentos de controle da agenda por parte do executivo, viabilizando, assim, a governabilidade.

A agenda de pesquisa dos estudos legislativos no Brasil tem se concentrado, ao longo do tempo, majoritariamente, na análise do processo decisório, utilizando como chave explicativa da atuação parlamentar e a relação entre situação e oposição. Essa abordagem é desenvolvida a partir da noção de "presidencialismo de coalizão", formulada por Abranches (2024), e aprofundada pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi e Figueiredo (2002), que analisam a dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo.

Cumprir destacar que as bases institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil (pós-Constituição de 1988) foram construídas a partir de três pilares fundamentais: a centralização do processo decisório, a concentração de poderes legislativos no Executivo e o controle da agenda por parte do Executivo. No entanto, como observa Couto (2020, pág. 1), "[...] o arcabouço teórico desenvolvido, sobretudo por Figueiredo e Limongi (1999, 2007), foi — e é — essencial para atestar a governabilidade do novo sistema, mas não é suficiente para explicar toda a dinâmica decisória do sistema político brasileiro". Assim, embora as bases institucionais do presidencialismo de coalizão permaneçam relevantes, tornam-se necessárias novas interpretações que levem em conta a multiplicidade de atores e variáveis moldam o processo decisório nacional.

2.2 Repensando as bases do presidencialismo de coalizão

No esforço de revisitar o modelo do presidencialismo de coalizão, Couto (2020, pág. 10), observa distintas abordagens na literatura. A partir dessas abordagens, o autor identifica as interpretações otimistas e pessimistas. Do ponto de vista mais otimista, autores como Melo e Pereira (2013, p. 22, tradução livre, apud Couto, 2020) argumentam que "[...] o presidencialismo e o multipartidarismo [são] capazes de gerar boa governança e uma democracia sustentável". Embora os estudiosos reconheçam que o sistema possa ser acometido por práticas como o clientelismo, a corrupção e a falta de transparência, destacam que ele tem, ainda assim, promovido estabilidade política, competição democrática e o fortalecimento de instituições autônomas.

Por outro lado, sob uma perspectiva mais crítica ou pessimista, Avritzer (2016, apud Couto, 2020), aponta o presidencialismo de coalizão como um fator produtor de instabilidade institucional. Para o autor, a crescente fragmentação partidária e a dificuldade de formação e gestão das coalizões governamentais têm levado a concessões cada vez mais distantes da agenda vitoriosa nas urnas, e não apenas de caráter clientelista.

É importante observar, contudo, que o diagnóstico formulado por Avritzer (2016) reflete um contexto anterior às recentes reformas político-eleitorais, especialmente aquelas voltadas à redução da fragmentação partidária e ao fortalecimento da representação no Congresso Nacional. Medidas como o fim das coligações proporcionais, com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017, que alteraram o sistema partidário brasileiro. Assim, embora as análises críticas ao presidencialismo de coalizão sejam pertinentes em um cenário de alta dispersão partidária e de amplas concessões políticas, a conjuntura atual indica uma relativa recomposição desse modelo e reconfiguração dos mecanismos de negociação entre Executivo e Legislativo — especialmente no que concerne à gestão do orçamento.

Na reportagem "O presidencialismo de coalizão não acabou", Sérgio Abranches analisa a trans-

formação recente do sistema político brasileiro, destacando o esvaziamento dos partidos tradicionais de centro e centro-direita (que, historicamente, desempenhavam uma função híbrida de formulação de políticas públicas e prestação de serviços) e o avanço do chamado "centrão". Este último, segundo o pesquisador, constitui um aglomerado de partidos rentistas, cujo objetivo principal é a captura de recursos públicos por meio da política localizada. Abranches observa que, com a eleição de Jair Bolsonaro (um presidente sem habilidade para formar coalizões), houve uma mudança muito importante: o Legislativo passou a dominar a discussão orçamentária por meio do orçamento impositivo e do orçamento secreto. Nesse contexto, O Legislativo passa a assumir protagonismo na discussão do orçamento (Abranches, 2024).

3 Reconfiguração da dinâmica de relação entre os Legislativo e Executivo e a inserção do debate orçamentário

Quando voltamos o nosso olhar às análises ao processo orçamentário, é possível agrupar as abordagens teóricas sobre a atuação do Legislativo em duas principais vertentes: 1) uma que identifica que o processo orçamentário representa um meio segundo o qual os deputados direcionam recursos aos seus distritos eleitorais, com vistas à reeleição; e outra que aponta que: 2) a atuação individual não seria o caminho ideal para o alcance dos resultados desejáveis, na medida em que o processo orçamentário é moldado por atores coletivos (dentre eles os partidos políticos e os grupos de pressão) como forma de atender às preferências individuais dos parlamentares (Lapa, 2007).

Pereira e Muller (2002), ao analisarem a execução das emendas orçamentárias individuais e sua relação com o comportamento parlamentar nas votações nominais na Câmara dos Deputados e, tendo como parâmetro a informação de que a execução orçamentária é um dos grandes mecanismos que o Executivo detém para negociar suas preferências com a coalizão, identificam que "[...] as regras vigentes proporcionam ao Executivo, instrumentos para controlar o processo de modo a criar uma "moeda" política de baixo custo extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso" Pereira e Muller (2002, pág. 267). Para os estudiosos, o desenho institucional vigente concede ao Executivo significativo controle sobre o processo orçamentário, permitindo-lhe usar a execução das emendas como uma "moeda" de troca por apoio legislativo.

No entanto, Limongi e Figueiredo (2005) apresentam um contraponto à perspectiva de Pereira e Muller (2002) ao questionarem a ideia de que a atuação parlamentar estaria centrada exclusivamente em estratégias individuais de obtenção de recursos para suas bases eleitorais e na consequente troca de apoio por meio da execução de emendas. Para os autores, a coexistência de emendas individuais e coletivas, sendo estas últimas prioritárias em termos de execução, já indica limites à lógica clientelista. Argumentam que a tese da "moeda de troca" entre Executivo e Legislativo desconsidera a estrutura partidária e a organização da coalizão governista, além de assumir erroneamente um conflito de agendas entre os Poderes.

Para Limongi e Figueiredo (2005), há uma espécie de delegação de poder para as lideranças partidárias que influencia a tramitação e execução orçamentária, o que enfraquece a ideia de uma centralização decisória nas mãos do Executivo. Em uma análise realizada sobre a execução de emendas entre 1996 e 2001, concluíram que a filiação partidária é o principal fator explicativo tanto da votação em plenário quanto da execução orçamentária. Dessa forma, não haveria propriamente uma troca, pois não existiriam duas agendas distintas — apenas a agenda do governo, com a qual parte dos legisladores está politicamente alinhada. Assim, "[...] ao executar as emendas individuais, o Executivo está implementando a sua agenda, à qual uma parte dos legisladores está associada politicamente, o que inclui, obviamente, a arena eleitoral" (Limongi; Figueiredo, 2005, p. 760).

Nesse contexto, marcado pela centralidade da agenda governamental e pelo papel das lideranças partidárias na coordenação do processo decisório, cumpre mencionar as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, conhecidas como Emendas do Orçamento Impositivo. Tais mudanças reconfiguraram a lógica de disputa e barganha em torno do orçamento público federal, afetando as interpretações sobre a relação entre Legislativo e Executivo no âmbito orçamentário.

A EC³ 86/2015, inseriu na Constituição da República Federativa do Brasil de 88 a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo (emendas individuais), em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165, da CRFB/88 (Pessine, 2019, pág. 32).

A Emenda Constitucional 100/2019, por seu turno, acrescentou o §18 ao art. 166 da Constituição, instituindo o orçamento impositivo para as emendas de bancada estadual, ao dispor que as emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual pelo conjunto dos parlamentares de cada Estado [...] serão aprovadas [...] e sua execução será obrigatória [...] até o limite de 1% da receita corrente líquida.

As alterações constitucionais modificam a perspectiva posta pela literatura até então, transformando a dinâmica de relação entre Legislativo e Executivo no que se refere ao orçamento e à execução das emendas orçamentárias. Com a imposição da execução obrigatória das emendas individuais e das emendas de bancada estadual, verifica-se um esvaziamento do espaço de negociação do Executivo no âmbito orçamentário. Esse fenômeno indica que o Executivo tem perdido campo de atuação e capacidade de barganha nesse processo fundamental.

Essas mudanças foram ainda mais intensificadas com a instituição do chamado 'orçamento secreto', o qual reconfigurou a distribuição de recursos e a lógica de troca de apoio entre os Poderes. Em decisão proferida em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do chamado "orçamento secreto", isto é, das emendas de relator ao Orçamento Geral da União (RP-9). A medida foi resultado do julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, relatadas pela ministra Rosa Weber, então presidente da Corte. Conforme divulgado pelo STF, a relatora, em sua decisão, sustentou que as referidas emendas "[...]violam os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade por serem anônimas, sem identificação do proponente e clareza sobre o destinatário" (Supremo Tribunal Federal, 2022, n.p.).

A decisão do Tribunal representa um marco no controle de constitucionalidade sobre práticas orçamentárias. Além de vedar a continuidade do mecanismo, o STF determinou que todos os órgãos e entidades que realizaram despesas por meio das emendas RP-9 entre 2020 e 2022 tornassem públicas as informações sobre os serviços, obras e compras executados, bem como a identificação dos solicitantes e beneficiários, de forma acessível e fidedigna (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Nesse contexto, a promulgação da Lei Complementar nº 210/2024 reproduz um esforço recente do Legislativo e do Executivo para disciplinar e conferir maior transparência à proposição e execução das emendas parlamentares no âmbito da Lei Orçamentária Anual. Após intensos debates entre o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, a nova legislação, sancionada sem vetos pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabelece regras mais claras para a destinação e o acompanhamento das emendas apresentadas por senadores e deputados (Agência Câmara de Notícias, 2024). Essa iniciativa busca responder às determinações da Suprema Corte e mitigar as lacunas institucionais que

³Atentamos ao fato de que a EC 86/2015 (que trata do orçamento impositivo) confere a obrigatoriedade da execução da emenda, mas não remete imposição no que tange ao tempo/momento da execução da emenda o que ainda confere, em certa medida, discricionariedade do Executivo neste ponto.

permitiram o uso opaco de recursos orçamentários em anos anteriores.

Ainda assim, a recente decisão (10 de outubro de 2024) do ministro Flávio Dino, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, evidencia a persistência de desafios institucionais quanto à transparência e à rastreabilidade das emendas parlamentares, bem como marca um novo ponto de atrito nas relações entre o Congresso Nacional e o STF. O ministro manteve suspensa a execução das emendas de comissão (RP8) e dos valores remanescentes das emendas de relator (RP9), enfatizando que a implementação dessas modalidades orçamentárias depende do cumprimento integral das determinações do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, em 2022, declarou a inconstitucionalidade do chamado “orçamento secreto” (Supremo Tribunal Federal, 2024). Em sua decisão, Dino ressaltou “[...] o grave e inaceitável quadro de descumprimento da decisão do Plenário do STF que, em 2022, determinou a adequação das práticas orçamentárias ao disposto na Constituição Federal”, reforçando o papel do Judiciário na tutela dos princípios republicanos de publicidade e moralidade administrativa (Supremo Tribunal Federal, 2024, n.p.)⁴.

Ao intervir nas práticas orçamentárias e impor parâmetros de transparência e controle, o STF limitou a atuação do Legislativo e condicionou as negociações entre os Poderes. A presença de novos atores com capacidade de veto tende a reforçar a estabilidade decisória e a ampliar a influência de instituições não majoritárias.

4 A Judicialização da política e o protagonismo do Judiciário

4.1 STF como ator político e veto player

Tsebelis (2009), contribuiu significativamente para a reflexão sobre as instituições políticas: como pensamos sobre elas de maneira consistente nos diferentes países; como elas afetam as decisões políticas; e como impactam outras características importantes de um sistema político, como a estabilidade dos governos e o papel do Judiciário e das burocracias. O autor desenvolve o conceito de *veto player*, que, por sua vez, refere-se a qualquer ator — individual ou coletivo — cuja concordância é necessária para que se concretize uma decisão política.

A noção de *veto players* encontra raízes teóricas nos escritos de Montesquieu (O Espírito das Leis) e de James Madison (Os Federalistas), especialmente na concepção de separação dos poderes e no princípio dos freios e contrapesos. A engenharia institucional que garante a multiplicidade de atores com capacidade de veto busca, em sua origem, evitar a concentração de poder e proteger a ordem constitucional.

Para Tsebelis (2009), a estabilidade das políticas públicas tende a aumentar em contextos nos quais há um maior número de *veto players*, quando há menor congruência entre eles (isto é, maior divergência de preferências políticas) e quando sua coesão interna é mais elevada. Nesse cenário, quanto mais numerosos, menos congruentes e mais coesos forem os *veto players*, maior será a dificuldade de promover mudanças no status quo. A consequência direta disso, nos sistemas parlamentares, pode ser a renúncia de governos diante da incapacidade de avançar com sua agenda. Já nos sistemas presidencialistas, como o brasileiro, essa dificuldade pode acarretar instabilidade do próprio regime. Além disso, a impossibilidade de alterar o status quo legislativo pode estimular maior proatividade e independência por parte de atores não eleitos, como burocratas e juízes. Em contextos de elevada estabilidade decisória, o poder de arbítrio desses agentes tende a se expandir, assumindo protagonismo na formulação e na implementação de políticas públicas. Como destaca o autor, o excesso de barreiras

⁴Veja decisão na íntegra em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/10/10182230/ADPF854-10-10.pdf>.

institucionais à mudança reforça o espaço de atuação de instâncias estatais não majoritárias, como o Poder Judiciário, cujas decisões passam a incidir diretamente sobre temas centrais do debate político.

Ainda assim, Tsebelis (2009) relativiza a percepção de um Judiciário “agigantado” ou de um suposto “governo de juízes”. Segundo o autor, tais conclusões tendem a ser exageradas em função do que denomina “regra de absorção”: embora os tribunais constitucionais sejam, de fato, *veto players*, na maior parte do tempo suas decisões são absorvidas pelos demais poderes. A principal razão para isso está no processo de nomeação para os cargos mais altos do Judiciário, que tende a produzir certa convergência institucional e limita a ação judicial dissociada do sistema político mais amplo.

O Judiciário se configura como um ator com poder de veto sempre que atua na interpretação constitucional. Esse papel decisivo altera a relação entre os Poderes, deslocando, em muitos momentos, o eixo tradicional da deliberação política para o campo da jurisdição constitucional. Esse fenômeno se insere no processo mais amplo de judicialização da política, discutido por diversos autores, dentre os quais se destaca a coletânea *The Global Expansion of Judicial Power* (Tate; Vallinder, 1995), que analisa como, em distintas democracias, o Judiciário tem assumido funções decisórias em temas antes monopolizados pelos poderes representativos.

4.2 Judicialização da política e seus efeitos

A literatura que se dedica à análise da judicialização da política parte, em grande medida, da concepção proposta por Tate e Vallinder (1995), segundo a qual a judicialização consiste em uma reação do Poder Judiciário diante da provocação de um terceiro, tendo como finalidade revisar decisões políticas tomadas com base na Constituição. Trata-se, portanto, de uma forma de atuação institucional que pressupõe iniciativa externa e se ancora na função contramajoritária atribuída ao Judiciário nos regimes democráticos constitucionais.

Segundo Tate e Vallinder (1995), a judicialização da política pode se manifestar por meio de dois processos distintos, que não são necessariamente simultâneos e, em certos contextos, podem até se mostrar excludentes. O primeiro corresponde à expansão do poder dos juízes em detrimento do poder dos políticos e administradores; o segundo, à expansão dos métodos jurídicos de decisão para além do domínio do Poder Judiciário (Tate; Vallinder, 1995, pág. 13). A partir dessa perspectiva, a judicialização ocorre em contextos nos quais a juridificação das instituições e dos processos políticos já está consolidada, sendo viabilizada pela atuação ativa de magistrados e cortes na definição de políticas públicas e no controle do processo político.

A consolidação e a expansão do Estado de Bem-Estar Social geraram profundas transformações nas relações entre direito, economia e política, especialmente no que diz respeito à produção legislativa. A legislação vinculada a políticas públicas de cunho social passou a apresentar forte caráter programático e marcada pela presença de cláusulas/princípios, cuja formulação ampla decorre da limitação do legislador em prever exaustivamente as múltiplas situações concretas. Nesses casos, a interpretação das normas recai inevitavelmente sobre o Judiciário, que se torna responsável por preencher o conteúdo dessas disposições abertas.

Como destaca Werneck Vianna (2013, págs. 210-211), “[...] o Direito se investe, então, de uma relevância particular nessa forma de Estado, que dele necessita não só a fim de cumprir seus programas econômicos e sociais, como também para estabelecer as relações entre os aparatos da sua administração, pela precisa razão de estar dotado do caráter técnico que o credencia a se comportar como um meio de comunicação simbolicamente generalizado entre eles. Assim, a própria administração se judicializa”. A partir dessa perspectiva, observa-se que a judicialização não se limita ao controle constitucional clássico, mas se estende à forma como o próprio Estado opera suas políticas e também dispõe suas estruturas administrativas, atribuindo ao Judiciário um papel mais estratégico na mediação

dos conflitos e na garantia da efetividade dos direitos sociais.

A discussão sobre o papel do Judiciário no Brasil ganha corpo e maior significado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que representa um marco fundamental na reconfiguração institucional do país. Com a CRFB/88, o Judiciário assume o papel central de guardião da Constituição, função que o aproxima dos modelos adotados na maioria dos países ocidentais que se organizam sob a lógica da democracia constitucional. Assim, o controle de constitucionalidade emerge como instrumento vital para assegurar a supremacia da Constituição e para garantir que as ações dos demais Poderes estejam em conformidade com os preceitos constitucionais.

No caso brasileiro, esse fenômeno é especialmente perceptível na atuação do Supremo Tribunal Federal, que, conforme destaca Avritzer (2013, pág. 218), “[...] devido ao seu caráter simultâneo de corte constitucional e corte revisora, o Supremo teve seu papel fortemente intensificado no período pós-88”.

Esse aumento do protagonismo judicial está articulado, segundo Avritzer, a uma má utilização do artigo 103 da Constituição Federal, particularmente pelos partidos políticos, que têm transferido para o âmbito do Poder Judiciário discussões que deveriam ser tratadas no Congresso Nacional. Tal prática, que envolve o abuso na utilização de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), tem originado um processo de judicialização da relação entre o Legislativo e a opinião pública. Como consequência, observa-se “[...] uma dimensão problemática desse processo, que tem provocado forte perda de prerrogativas por parte do Congresso Nacional” (Avritzer, 2013, pág. 218).

Observa-se um deslocamento na atuação do Poder Judiciário: de uma instância contramajoritária, voltada primordialmente à revisão de decisões políticas e à garantia da supremacia constitucional, o Judiciário passa a configurar-se como uma arena de deliberação e decisão política. Essa transição reflete a ampliação de sua presença no processo decisório, não apenas no controle das políticas públicas, mas também na definição das regras que estruturam o jogo a arena política e eleitoral.

Em um cenário político mais recente, observa-se um contraponto do Poder Legislativo, principalmente no que se refere à legislação acerca da competição político-partidária. Dentre as análises desenvolvidas sobre o tema, podemos destacar a pesquisa de Ferraz Júnior e Marchetti (2008), que propõe um enfoque diferenciado para o estudo da judicialização, deslocando a atenção da formulação de políticas públicas para a definição das regras da competição político-eleitoral. Conforme o autor, “[...] buscamos aqui oferecer um foco distinto para a discussão da relação entre direito e política. A proposta é discutir a judicialização no que diz respeito à definição das regras da competição político-eleitoral e não à formulação de políticas públicas” (Ferraz Júnior; Marchetti, 2008, pág. 17). Essa perspectiva enfatiza o processo decisório em si, e não necessariamente o resultado final das disputas políticas.

Ainda segundo Ferraz Júnior, “[...] a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas” (Ferraz Júnior; Marchetti, 2008, pág. 17). Por essa razão, o autor defende o pressuposto de que há uma judicialização da competição político-partidária no Brasil, que se manifesta no estabelecimento das normas eleitorais e regulatórias que delimitam o espaço da atuação dos agentes políticos e que, recentemente, marcam a relação entre Legislativo e Judiciário (notadamente o Supremo Tribunal Federal).

Ao final, o autor conclui que “[...] a judicialização da competição política foi possível devido ao modelo de governança eleitoral adotado, ocorreu mais por uma disposição do Judiciário do que por possíveis deficiências do Legislativo e foi orientada por princípios mais republicanos do que democráticos por parte dos ministros do TSE e do STF” (Ferraz Júnior; Marchetti, 2008, pág. 6). Tal constatação reforça a centralidade do Judiciário não apenas como árbitro das normas constitucionais, mas como ator ativo na construção das regras que estruturam a disputa política, contribuindo para redefinir o papel e as competências dos poderes no sistema democrático brasileiro.

4.3 STF e o cenário político recente (2011–2024)

Quando voltamos o nosso olhar para o Supremo Tribunal Federal, identificamos que a agenda do tribunal se expandiu e passou por um processo de reconfiguração. Temáticas relacionadas aos direitos fundamentais gradualmente perderam espaço, inclusive na percepção do público, em favor de questões vinculadas ao direito penal e à responsabilização de agentes políticos (Arguelhes, 2023).

Para Diego Werneck Arguelhes (2023, pág. 15), “[...] o poder político deve ser controlado e canalizado, a fim de proteger direitos fundamentais e assegurar as regras do jogo democrático, com objetivos positivos para o país, por meio de normas constitucionais — e, para isso, é fundamental a existência de um Supremo Tribunal poderoso e independente, que desempenhe o papel que denominamos de ‘contramajoritário’”. Para Arguelhes (2023), em uma democracia, certas divergências acerca dos direitos que os indivíduos devem possuir e dos fins benéficos para a sociedade são inevitáveis e não encontram respostas constitucionais definitivas que possam ser impostas pelos juízes. Desta forma, essas controvérsias devem ser, em última instância, solucionadas de forma pacífica por meio do voto e dos processos legislativos, e não por deliberação judicial.

Pensar nas relações entre os Poderes da República e no comportamento parlamentar exige, cada vez mais, considerar como plano de fundo a atuação do Poder Judiciário — em especial do Supremo Tribunal Federal — e o seu papel central na configuração do cenário político nacional. O STF está imerso na velocidade dos acontecimentos que marcam a vida política do país, ocupando uma posição de destaque que foi aprimorada desde o julgamento da Ação Penal 470, o chamado “mensalão”, em 2011, até as recentes condenações dos envolvidos nos atos golpistas de 8 de janeiro de 2023⁵.

O episódio ocorrido em 8 de janeiro de 2023, consolidou-se como um dos marcos mais significativos da história política recente do Brasil, simbolizando o momento em que a democracia brasileira foi confrontada. Naquela data, um grupo de manifestantes — insatisfeitos com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorrida uma semana antes — invadiu e depredou as sedes dos Três Poderes da República, em Brasília. O Congresso Nacional foi o primeiro edifício a ser atacado, seguido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e, posteriormente, pelo Palácio do Planalto. As ações, marcadas por violência e destruição, tiveram como pano de fundo o questionamento dos resultados eleitorais de 2022 e a retórica golpista alimentada por setores que não aceitaram a alternância de poder.

A invasão do dia 8 de janeiro revelou a fragilidade das instituições diante da desinformação e do extremismo político, mas também evidenciou a capacidade de reação do Estado democrático de direito brasileiro. De acordo com a Rádio Senado (2024), a resposta institucional foi imediata: instauraram-se investigações, prisões, julgamentos e condenações, além da criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) destinada a apurar responsabilidades. O episódio, ainda que grave, representou uma reafirmação da ordem constitucional e da legitimidade das instituições democráticas, em um contexto em que parte dos apoiadores do governo anterior reivindicava uma “intervenção militar”, evocando práticas antidemocráticas que remontam ao passado autoritário brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal tem se aproximado cada vez mais da esfera política. As incursões mais recentes e de maior repercussão se entrelaçam com eventos relacionados ao dia 8 de janeiro e suas consequências (julgamentos ⁶ decorrentes da invasão à Praça dos Poderes e a discussão sobre a Lei de Anistia no Congresso Nacional - Projeto de Lei 2.858/2022). Observa-se uma rotina crescente de envolvimento de ministros do Supremo com os acontecimentos, refletida, inclusive, em suas manifestações públicas. Trata-se de um fenômeno distinto daquele tradicional, no qual o STF atuava

⁵Vide reportagem sobre o assunto: <https://jornal.usp.br/artigos/o-que-foi-o-8-de-janeiro/> e <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2024/01/04/8-de-janeiro-democracia-restaurada>.

⁶Para maiores informações vide: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-mais-10-reus-pelos-atos-antidemocraticos-de-8-1/#:text=Provas%20expl%C3%ADcitadas,al%C3%A9m%20de%20depoimentos%20de%20testemunhas>.

primordialmente como solucionador de conflitos institucionais. Essa maior exposição contribui para o aumento tanto de críticas quanto de apoios por parte da população e dos próprios parlamentares, causando um desgaste ainda maior junto ao legislativo.

Nesse contexto de crescente debate sobre o papel das instituições e os limites do poder judiciário na cena política brasileira, destaca-se o encontro promovido pela Fundação Fernando Henrique Cardoso, em 22 de abril de 2024, que reuniu o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, o ex-ministro do STF Nelson Jobim, o constitucionalista Oscar Vilhena Vieira e os cientistas políticos Marta Arretche e Sergio Fausto. O evento, intitulado “O protagonismo do Supremo Tribunal Federal”, teve como propósito discutir as transformações no papel do STF nas últimas décadas, especialmente diante de um cenário de judicialização da política e de tensões entre os Poderes da República (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024).

Sobre o protagonismo no STF, para Barroso, trata-se de uma escolha dos constituintes de 1988, na medida em que a Constituição inclui em seu texto matérias que, na maior parte dos países, são deixadas para a política. Desta forma, “[...] cabe ao Supremo ser o guardião desta Constituição abrangente que nós temos. Ao cumprir este papel, o STF inevitavelmente vai desagradar muita gente”. Desta forma, o prestígio do STF não pode ser verificado em pesquisas de opinião pública. (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024, n. p.).

Para Barroso (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024, n. p.):

“Enfrentamos as sombras e corremos o risco de elas terem prevalecido. Diante de um quadro muito complicado o Supremo Tribunal Federal teve que assumir o fronte contra o extremismo. A corte máxima é passível de crítica como qualquer instituição, mas baixar a cabeça diante do ímpeto destrutivo das instituições democráticas, isso não. A democracia tem lugar para liberais, progressistas e conservadores, mas não tem lugar para a intolerância”.

Por outro lado, para Jobim, o STF precisa agir com mais cautela, pois a questão não está no conteúdo (na agenda), mas na forma como ela é posta. Aí começam as divergências”. [...] “A pergunta que eu gostaria de fazer a você é a seguinte: é possível hoje se conseguir ter uma maior cautela? É possível o STF estabelecer uma forma de contenção progressiva de suas ações de maneira que os atores políticos sejam instados a exercer a função que cabe a eles?” (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024, n. p.).

Para Marta Arretche, (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024, n. p.) a “política judicializada é motor da polarização”, o que exige atenção redobrada sobre o papel das instituições democráticas. A cientista política adverte: “[...] Não podemos naturalizar essa conversa porque, se a defesa da democracia preocupa a Suprema Corte, este já é um problema da democracia”. A pesquisadora identifica, assim, pontos de tensão e risco tanto para o Judiciário quanto para o sistema político brasileiro. Um dos principais, já assinalado por Barroso e Jobim, é o fato de que os atores políticos têm progressivamente abandonado a arena parlamentar como espaço de negociação e disputa por mudanças legais, transferindo tais embates para o Judiciário.

Essa dinâmica repercute diretamente sobre o funcionamento do Poder Legislativo, que tende a reduzir sua capacidade de articulação, deliberação e construção de consensos, esvaziando o papel representativo e deliberativo do Parlamento. Paralelamente, o Poder Executivo deixa de formular e coordenar uma agenda de políticas públicas capaz de integrar os diferentes interesses partidários e sociais, o que fragiliza o processo de governança democrática e acentua a dependência do sistema político em relação às decisões judiciais.

O segundo ponto destacado por Arretche (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024) diz respeito à estratégia da extrema direita de deslocar determinados temas para a arena judicial. Mesmo diante da probabilidade de derrotas jurídicas, tal movimento produz ganhos políticos. Como observa

Arretche, (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2024, n. p.) “[...] quando o STF desempenha seu papel de arbitrar disputas, ele está inadvertidamente fornecendo combustível para a extrema direita no campo político”. O terceiro, e último ponto refere-se ao fato de que quando ministros do STF tomam decisões monocraticamente ou exercem o poder de veto por meio de pedidos de vista, há um reforço do argumento da extrema direita que a corte age arbitrariamente.

É importante recordar que, diferentemente do Poder Executivo e do Poder Legislativo, cujos representantes são escolhidos pelo voto popular, o Poder Judiciário, por não possuir mandato eletivo, carece de instâncias diretas de controle social. Por essa razão, exige-se cautela redobrada nas decisões judiciais, especialmente quando estas incidem sobre temas de alta sensibilidade política, de modo a preservar a confiança pública e a legitimidade democrática da instituição.

Ademais, a crescente exposição midiática do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, em um contexto de intensa circulação de informações, potencializado pelas redes sociais e pela cobertura em tempo real dos julgamentos pela TV Justiça, traz consigo o fato de que as decisões e manifestações dos ministros passam a ser amplamente debatidas e, muitas vezes, instrumentalizadas no campo político. Essa visibilidade, embora possa reforçar a transparência institucional, também torna o Tribunal suscetível às pressões da opinião pública, o que pode afetar a imagem de imparcialidade e de equidistância que se espera de um órgão de cúpula do Poder Judiciário.

5 Conclusão

Pensar, hoje, na dinâmica de relação entre os Poderes da República implica reconhecer o papel central do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal. Se antes a análise do comportamento parlamentar e da atuação do legislativo se concentrava predominantemente na relação com o Poder Executivo, hoje esse recorte já não é suficiente. A atuação do Judiciário, especialmente do STF, tornou-se elemento indispensável para a compreensão da lógica de funcionamento entre os Poderes.

Ademais, um Poder Legislativo capaz de se organizar em torno de uma agenda voltada às demandas da população, fortalecendo sua capacidade de articulação com o Executivo, torna-se necessário.

Nesse sentido, impõe-se a necessidade de construir uma agenda de pesquisas que passe a inserir o Poder Judiciário como ator indispensável para a interpretação do Poder Legislativo, reconhecendo que a atuação do Supremo Tribunal Federal constitui ponto central para essa análise. Espera-se que o presente artigo tenha contribuído, ainda que de forma inicial, para esse debate, ao evidenciar a relevância do STF na dinâmica das relações entre os Poderes. Essa discussão mostra-se essencial não apenas para a análise das instituições, mas para a própria compreensão do regime democrático brasileiro.

Referências

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão não acabou. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 19 fev. 2024. Disponível em: <https://www.em.com.br/politica/2024/02/6804729-o-presidencialismo-de-coalizao-nao-acabou.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Entra em vigor lei com novas regras para emendas parlamentares**. Câmara dos Deputados. 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1114272-ENTRA-EM-VIGOR-LEI-COM-NOVAS-REGRAS-PARA-EMENDAS-PARLAMENTARES>. Acesso em: 16 out. 2025.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.

ARGUELHES, D. W. **O Supremo: entre o direito e a política**. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2023.

AVRITZER, L. Judicialização da política e equilíbrio de poderes no Brasil. In: AVRITZER, L. et al. (ed.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AVRITZER, L. **Os impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

COUTO, E. A. O presidencialismo de coalizão revisitado. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 92, 2020.

FERRAZ JÚNIOR, V.; MARCHETTI, E. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. **Ministros Barroso e Jobim debatem protagonismo do STF**. 22 abr. 2024. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/debate/ministros-barroso-e-jobim-debatem-protagonismo-do-stf/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. Estudos legislativos no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (ed.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LAPA, P. M. **O papel do Legislativo no processo orçamentário: explicações, modelos e teorias na Ciência Política**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, UFPE.

LEMO, L. B. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988–1994: uma análise distributivista. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 44, 2001.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

MACHADO, I. S. **De volta ao dilema da última palavra na interpretação da Constituição**. 13 nov. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/de-volta-ao-dilema-da-ultima-palavra-na-interprecao-da-constituicao>. Acesso em: 29 nov. 2023.

MADEIRA, L. M.; MARONA, M. C.; RIO, A. T. M. C. d. **Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. ISBN 978-65-87949-55-0. DOI: 10.7476/9786587949550. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786587949550>.

PEREIRA, C.; MULLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PESSINE, K. M. **Atuação legislativa subnacional via emendas individuais ao orçamento: uma análise das estratégias dos deputados estaduais capixabas (2011–2018)**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF.

RÁDIO SENADO. **8 de janeiro: democracia restaurada**. 4 jan. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2024/01/04/8-de-janeiro-democracia-restaurada>. Acesso em: 6 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro Flávio Dino mantém suspensa execução de emendas de comissão e de relator**. 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505001>. Acesso em: 16 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF declara inconstitucional o orçamento secreto (RP-9)**. 19 dez. 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 16 out. 2025.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. New York: NYU Press, 1995.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WERNECK VIANNA, L. A judicialização da política. In: AVRITZER, L. et al. (ed.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.