

Moralização da política e desequilíbrio institucional: alguns efeitos da atividade do Supremo Tribunal Federal para a democracia brasileira¹

Moralization of politics and institutional imbalance: some effects of the Supreme Court's activity on Brazilian democracy

Henrique Smidt Simon²

Resumo

Democracias liberais dependem de equilíbrio de poderes e acordos políticos, que, violados, arriscam direitos fundamentais, minorias, participação popular e governabilidade. Como essas condições são conteúdo constitucional, um meio de protegê-las é a jurisdição constitucional. No caso do Brasil, o sistema de governo desenvolveu-se em presidencialismo de coalizão: a governabilidade depende de acordos políticos, cabendo ao Supremo Tribunal Federal a fiscalização dos seus limites institucionais. Todavia, o tribunal tem tentado corrigir a política nacional, moralizando-a e modificando-a (conforme suas percepções). Esse comportamento leva a corte a extrapolar seus limites, tornando-se fator de instabilidade. Para sustentar tais percepções, este estudo caracteriza os conceitos de democracia liberal e de consenso; a relação entre presidencialismo de coalizão e democracia; a função política da jurisdição constitucional. Por fim, levanta algumas decisões e comportamentos relevantes para, em caráter exploratório, indicar que o STF tem desestabilizado a democracia brasileira.

Palavras-chave: Democracia Liberal. Jurisdição Constitucional. Presidencialismo de Coalizão. Supremo Tribunal Federal.

Abstract

Liberal democracies depend on a balance of powers and political agreements, which, violated, risk fundamental rights, minorities, popular participation and governance. Since these conditions are constitutional content, a good way to

¹ Recebido em: 11/12/2021. Aprovado em: 28/12/2022.

² Doutor em Direito, Estado e Constituição (FD/UnB); Professor Substituto da UnB, Brasília, DF; Professor da graduação em Direito da EDB/IDP; Professor da Graduação em Direito do CEUB; advogado. E-mail: henrique.s.simon@gmail.com.

protect them is the constitutional jurisdiction. In the case of Brazil, the government system developed into a coalition presidentialism: the governability depends on political agreements, and the Supreme Federal Court is responsible for overseeing its institutional limits. However, the court has tried to correct the national politics, moralizing and modifying it (according to its perceptions). This behavior leads the court to go beyond its limits, becoming a factor of instability. To support such perceptions, this study discusses: the concepts of liberal democracy and consensus; the relationship between coalition presidentialism and democracy; the political function of constitutional jurisdiction. Finally, it raises some relevant decisions and institutional behavior to, on an exploratory basis, indicate that the STF has destabilized Brazilian democracy.

Keywords: Coalition Presidentialism. Constitutional Jurisdiction. Brazilian Supreme Court. Liberal Democracy.

Introdução

O período de Donald Trump ao poder e o *Brexit* (o debate no Reino Unido que levou, via plebiscito, à sua saída da União Europeia) dispararam o alerta sobre as capacidades dos sistemas constitucionais de manterem regimes democráticos. Esses exemplos são importantes, porque vêm de países sem precedentes ditatoriais (mesmo que nem sempre tenham tido democracias plenas ou de qualidade) e porque mostram que a desestabilização das estruturas democráticas não é fenômeno apenas de estados periféricos. Volta a ser essencial observar os comportamentos institucionais dos três poderes para pensar como as disfuncionalidades põem em risco a própria democracia.

Como a estrutura constitucional é a forma jurídica interna de cada estado, os sinais comuns de crises são alertas para a observação e crítica das condições particulares de cada democracia. Assim, as ideias gerais de tipos de democracia e os sistemas institucionais do constitucionalismo, bem como suas crises e fracassos, servem de guia para que observadores de estados democráticos possam avaliar a robustez de suas instituições e os riscos que correm.

Nessa linha, é importante considerar que os sistemas constitucionais tendem a criar condições específicas de realização de modelos gerais de equilíbrio político que permitem a efetivação da democracia, ajustadas à sua

história e sociedade. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, em reação à ditadura civil-militar vivida no país entre 1964 e 1985, buscou moldar uma forma de estado democrático de direito com amplo rol de direitos fundamentais, forte pluralismo político e social e delicado equilíbrio institucional na distribuição das funções dos três poderes clássicos.

Tal relação institucional delicada, voltada para a realização de direitos fundamentais de todas as espécies, é basilar para a manutenção da democracia brasileira. A ordem institucional se assenta sobre um poder executivo forte (com várias competências, além de ampla representatividade populacional); legislativo bicameral, formado por eleições proporcionais (Câmara dos Deputados) e majoritárias (Senado Federal) e com muitas funções específicas; judiciário com poderes de controle de constitucionalidade que culmina num tribunal constitucional de competências amplas e um sistema processual que permite grande quantidade de demandas. Além disso, o pluralismo social se reflete no pluralismo político, cuja prática e sistema eleitoral levaram à pulverização de representações partidárias. O resultado é o presidencialismo de coalizão, com contornos próprios, mas não necessariamente inusitado ou disfuncional (ainda que em certos momentos possa apresentar problemas graves).

Contudo, quando as instituições políticas escapam (e não são trazidas de volta a tempo) dos seus papéis de freios e contrapesos, a ordem democrática corre perigo, com tendências a soluções imediatistas e voluntaristas. Muito se tem falado no Brasil sobre os problemas e limites do nosso presidencialismo de coalizão com foco nos comportamentos dos poderes Executivo e Legislativo. Porém, pouca atenção é dada ao papel do Supremo Tribunal Federal para o equilíbrio político institucional e como certas decisões suas demonstram alinhamento político que não lhe cabe e efeitos deletérios para a democracia brasileira, causando ou instigando o desgaste do modelo estabelecido pela Constituição. Em muitos casos isso acontece quando a corte pretende corrigir os poderes políticos com base em argumentos ou posicionamentos baseados em moralismos, esquecendo-se de que também ela é órgão político.

Tal postura da Suprema Corte brasileira torna-a mais um fator de desequilíbrio na relação entre executivo e legislativo. Além do desgastado

sistema de negociação política do nosso presidencialismo de coalizão e suas tensões inerentes, o STF, ao pretender corrigir decisões políticas com base em moralidade (ou moralismos), vira agente relevante no alinhamento e nas negociações para a decisão política, o que não lhe cabe.

Esse desequilíbrio pode ser visto nos efeitos das decisões, nas crises conjunturais que as seguem, nas reações do poder legislativo (principalmente naquelas que levam a mudanças casuísticas na Constituição, simplesmente para superar decisões do STF) e no enfraquecimento e imobilização do poder executivo (que, muitas vezes, após árdua negociação com o legislativo, vê suas propostas impedidas pelo poder judiciário a partir de uma leitura moralizante do direito constitucional). Essa postura do tribunal constitucional brasileiro ainda pode gerar outro desvio, também de extremo perigo: a busca de alinhamento direto entre Executivo e Supremo Tribunal Federal para que a governabilidade possa escapar do controle democrático exercido pelo poder legislativo.

É preciso afastar o senso comum de que o presidencialismo de coalizão é sistema de governo de troca de favores pessoais e de que isso é algo típico brasileiro. Também é preciso restringir o discurso moralista de que o direito constitucional é fator de correção de desvios da nossa imoralidade política e de que a leitura correta da constituição pode corrigir mazelas institucionais do país. A restrição das intervenções “moralizantes” da corte constitucional e a retomada de seu papel político de manutenção do equilíbrio institucional brasileiro são fundamentais para a qualidade da democracia no Brasil.

Para a análise proposta, o artigo, que tem intenção exploratória, se restringe às premissas do estudo dos sistemas políticos comparados e da análise das instituições político-jurídicas, atendo-se ao desenho do regime constitucional e à prática do sistema político. Inicialmente são apresentadas as características da democracia liberal e seus indicadores de qualidade. A seguir, retoma-se a discussão sobre o papel de equilíbrio institucional a ser exercido pela jurisdição constitucional, frisando que o controle de constitucionalidade não é recurso para a moralidade política ou social. Depois, são levantados casos e atitudes do Supremo Tribunal Federal que servem de indicadores de que sua visão moralista é um dos fatores que têm tornado disfuncional a nossa

democracia. Além disso, indica-se como, a partir da pretensão de corrigir a política nacional, o STF transformou-se em elemento participante da coalizão de governo, pois, quando provocado (ou mesmo antes), tenta corrigir as práticas políticas (com prejuízo à proteção de direitos fundamentais) ou participa de negociações políticas, que depois terá que apreciar juridicamente.

1. Democracia de consenso e equilíbrio institucional

A filosofia e o constitucionalismo modernos conjugaram e transformaram em truísmos duas coisas que nem sempre são compatíveis: a soberania da popular (Rousseau) e a possibilidade da razão moral abstrata e *a priori* (Kant). Ocorre que ambos estavam conscientes das limitações de seus pressupostos universais: Rousseau sabia que o povo podia errar e precisava de um princípio de correção, a vontade geral, que é sempre reta³. Já Kant sabia que a razão abstrata poderia regular condutas individuais, mas não coagia a escolha correta ou seus efeitos externos, faltando um princípio político de decisão, a ser tomada apenas por homens livres e racionais por meio de leis gerais e abstratas⁴.

Os dois princípios liberavam a sociedade das amarras do Antigo Regime: a soberania do povo o libertava da opressão dos governantes e a razão moral libertava o indivíduo da opressão dos costumes irracionais, dos preconceitos e da opressão ética imposta pelas religiões (que ainda determinavam a visão de mundo dos governantes europeus). O princípio da liberdade política coletiva para a participação nos processos de decisão e da liberdade individual de escolha dos próprios valores⁵ formaram as bases do constitucionalismo moderno.

Soberania coletiva e razão universal, contudo, poderiam entrar em choque, pois a racionalidade abstrata traz o risco de querer corrigir as ações coletivas e estas podem suprimir a individualidade. A saída da modernidade foram os direitos naturais (a presunção de que a vontade do povo era realizar

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**: ou principes du droit politique. Paris: Garnier Flammarion édition, 2012.

⁴ KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes**. Tradução de José Lamego, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

⁵ Com a crença de que a razão sempre permite que cada um encontre o “correto universal”.

direitos individuais) e a separação de funções de governo, para que ninguém ficasse acima da ordem institucional, de modo que o governo seria exercido institucionalmente, não com base na subjetividade de quem governa. Assim, além da razão abstrata e da soberania popular, o constitucionalismo acrescenta os elementos do liberalismo clássico: direitos naturais individuais e equilíbrio de funções de governo, previstos tanto em Locke como em Montesquieu⁶. Essas características foram institucionalizadas em documentos históricos do constitucionalismo, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França⁷.

Essas características permitiram o desenvolvimento da democracia liberal, hoje vista como melhor modelo de equilíbrio político e social⁸. Esse regime político permite controle de abusos do poder político institucionalizado (por meio da separação dos poderes e submissão à ordem jurídica – o conceito geral de *rule of law*⁹); representação de vontades e visões de mundo plurais (com o sistema partidário e representativo de governo); participação direta da população e controle social (com o sufrágio universal; mecanismos como iniciativa de lei popular, referendo e plebiscito e exigência de prestação de contas e transparência dos poderes públicos); qualidade de vida ou condições mínimas de sobrevivência (direitos sociais); preservação da liberdade e autonomia individuais, proteção de minorias e compensação de desigualdades para grupos em situação de vulnerabilidade (direitos individuais, culturais e econômicos)¹⁰.

⁶ Ver LOCKE, John. **Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration**. Edited by Ian Shapiro, New Haven & London: Yale University Press, 2003 e MONTESQUIEU, Charles Louis de. **De L'Esprit des Lois**. Paris: Éditions Gallimard (édition numérique), 1995.

⁷ Para uma narrativa das características do constitucionalismo moderno, DIPPEL, Horst. **História do constitucionalismo moderno**. Tradução de Antônio Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

⁸ A esse respeito, veja-se, por exemplo, os resultados e as teses de LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. ed. rev. e ampl. Tradução de Vera Caputo, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019 e de PRZEWORSKI, Adam. *Divided We Stand? Democracy as a Method of Processing Conflicts*. **Scandinavian Political Studies**, vol. 34, n. 2, 2011, p. 168-182. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2011.00265.x

⁹ Para a construção da ideia de *rule of law*, entendido como submissão ao direito positivo em sentido amplo e a sua especificidade na relação entre direito e estado, veja-se ROSENFELD, Michel. *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*. **Southern California Law Review**, vol. 74, p. 1307- 1351, 2001.

¹⁰ Dahl acrescenta que as democracias têm menos propensão à guerra e têm resultados econômicos mais prósperos. DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

Um estado possuir engenharia constitucional democrática não garante, por si só, que os atributos acima elencados estarão todos presentes. A qualidade da democracia depende de estruturas constitucionais adequadas às suas características sociais e história política, bem como às condições fáticas de exercício do poder. Não há modelo certo, cada estado deve montar, dentre os modelos gerais e as experiências institucionais disponíveis, suas instituições políticas conforme suas particularidades¹¹. Para a análise do bom funcionamento do sistema político, é possível enumerar um conjunto de indicadores de verificação da qualidade da democracia: *rule of law*; prestação de contas (*accountability*); participação política dos cidadãos dentro e fora das instituições; concorrência entre as partes e entre grupos de interesse; respeito pelos direitos que preservam as liberdades; expansão da igualdade política, social e econômica; capacidade das instituições de dar respostas satisfatórias às demandas da sociedade civil¹². Quanto maior a efetivação desses índices, mais se pode dizer que o poder está controlado e que a vida social está ordenada em benefício de todos, com a manutenção das singularidades de cada um.

Há, basicamente, duas formas em que as democracias se organizam para atingirem seus objetivos: a majoritária e a de consenso¹³. Suas características podem ser separadas em dois eixos que identificam o funcionamento dos poderes institucionais. O primeiro deles relaciona o poder executivo com os partidos e a formação do legislativo, cujas características dos modelos majoritário e consensual podem ser expostas pelos seguintes pares dicotômicos: a) poder executivo concentrado em gabinete monopartidário (garantido pela maioria formada) *versus* distribuição do poder executivo em coalizão multipartidária; b) executivo dominante na relação com o legislativo *versus* equilíbrio entre os dois poderes; c) bipartidarismo *versus* multipartidarismo; d) eleições majoritárias sem preocupação de representação proporcional *versus* eleições proporcionais; e) livre competição de grupos de

¹¹ Sobre os sistemas de governo e suas limitações, veja-se SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

¹² Esses indicadores estão em MORLINO, Leonardo. ¿Cómo analizar las calidades democráticas? In: XAVIER, Lídia de Oliveira; AVILA, Carlos F. Domínguez (orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil**: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Curitiba: CRV, 2016.

¹³ Aqui, segue-se a análise de LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**.

interesses pluralistas *versus* grupos de interesse coordenados que defendem seus grupos constituintes (“corporativistas”) e que buscam acordos¹⁴. O segundo eixo estabelece a relação de poder distribuído territorialmente, ou seja, estados federais ou unitários, com as seguintes características para os modelos majoritário e consensual: a) governo centralizado *versus* descentralizado; b) poder legislativo unicameral *versus* bicameralismo, com duas casas fortes, mas constituídas de forma distinta; c) constituições flexíveis *versus* constituições rígidas; d) palavra final sobre o conteúdo da constituição pertencente ao legislativo *versus* sistema de revisão constitucional por tribunais; e) bancos centrais dependentes do executivo *versus* bancos centrais independentes.

Dados os traços da democracia liberal, seus indicadores de qualidade e a divisão em dois tipos principais, pode-se caracterizar a democracia brasileira, identificando algumas de suas peculiaridades. O Brasil é uma república federal presidencialista, com chefe de governo e estado forte, dotado de muitos poderes e competências, mas controlado pelo legislativo. Ainda, sua representatividade nacional (eleição por meio da maioria absoluta dos votos válidos) e o costume político centralizador do país dão a expectativa de capacidade de imposição de sua linha de governo, não sendo incomum a visão de que o Congresso Nacional é sempre o responsável por fracassos do governo¹⁵.

Ademais, o sistema é pluripartidário, com partidos de fraca disciplina¹⁶ e

¹⁴ Analisando o surgimento do totalitarismo, Hannah Arendt sustenta que os países bipartidários seriam menos propensos ao fenômeno porque os partidos tendem a representar melhor as massas, com formações de expectativas das maiorias e maior capacidade de identificação com as demandas dos eleitores, sem a dispersão e exclusão de grupos não representados por um multipartidarismo que representa apenas interesses parciais. ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 1989. Contudo, Lijphart, ao comparar o desempenho político de 36 países, conclui que as democracias de consenso apresentam melhor desempenho médio. LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**.

¹⁵ Marx constatou o conflito entre a representatividade nacional do chefe de estado e a representatividade fracionada do legislativo quando analisou a crise francesa que culminou no golpe de Luís Napoleão, em 1851. MARX, Karl. **O 18 Brumário e Cartas a Krugelmann**. Tradução de Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. No caso americano, a eleição por delegados foi proposta como fórmula contramajoritária e, inicialmente, os candidatos à presidência sequer discursavam diretamente ao povo. Com os movimentos de democracia de massa, os candidatos passaram a procurar diretamente os eleitores e a reivindicar a legitimidade de verdadeiros representantes da nação. DAHL, Robert. **How Democratic is the American Constitution?**. New Haven & London: Yale University Press, 2003.

¹⁶ O que não quer dizer que, em momentos importantes, seus filiados não sigam as orientações de bancada. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 81-106.

pouco alinhamento de ideias e objetivos entre seus membros, muitas vezes dominados por grupos ou famílias locais¹⁷. Essas são características que levam à pulverização partidária no Congresso Nacional, cuja casa de representantes do povo é eleita em sistema proporcional e a federal em sistema majoritário simples. E os grupos de interesse que influenciam decisões são dos dois tipos: os que concorrem livremente para fazerem prevalecer seus interesses e os que buscam acordos no interesse dos seus representados. Evidentemente, é sempre difícil para os presidentes formarem maiorias claras e estáveis para governarem.

Acrescente-se que o federalismo brasileiro reconhece o papel dos estados e municípios, mas concentra muitas competências e capacidades de coordenação na União. Essa delicada estrutura é modelada por uma constituição rígida, que protege o sistema, mas, pela quantidade de matérias que regula, exige do governo a formação de supermaiorias para várias questões de interesse político conjuntural, o que torna ainda mais árida sua relação com o Congresso, porque precisa formar espécie de “coalizão de quórum qualificado”. Por fim¹⁸, a definição sobre a constitucionalidade das decisões pertence a um sistema de *judicial review* cujo ápice e protagonismo está no Supremo Tribunal Federal.

Portanto, o sistema político é o da democracia de consenso, ainda que a força do Poder Executivo da União possa levar à expectativa de um modelo majoritário. A forma de buscar e organizar o consenso é o presidencialismo de coalizão. O presidente é estável¹⁹, mas não governa sem maioria no legislativo e há vários grupos com quem deve negociar para dar a linha de governo.

Como se observa, a governabilidade no Brasil é questão delicada. O presidente não tem maioria clara (muitas vezes, seu partido sequer possui a maior bancada), precisando negociar com vários partidos, que podem ter caráter ideológico e podem ser meros representantes de grupos de interesses. Além disso, precisa formar ministério que contemple a sua coalizão e aliados políticos

¹⁷ Ver ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

¹⁸ No que interessa a este artigo, a questão de o Banco Central ser vinculado ao Executivo, mas ter autonomia funcional, é de menor importância.

¹⁹ Ainda que essa noção de estabilidade e irresponsabilidade política diante do Congresso e o próprio funcionamento do presidencialismo no Brasil mereçam discussão mais cuidadosa à vista dos *impeachments* posteriores à Constituição de 1988 (Fernando Collor e Dilma Rousseff).

que reflitam outras forças de apoio distribuídas localmente, em razão do sistema federativo²⁰. Há, ainda, a necessidade de supermaiorias para mudanças políticas importantes na linha de governo, pois a Constituição disciplina muitas matérias que, para serem alteradas, demandam o apoio de três quintos do Congresso. E, não bastasse isso, há presença constante das Forças Armadas nos bastidores, agindo como poder de veto informal a tendências políticas que entendam levar ao risco de instabilidade ou violação dos interesses nacionais²¹.

Esse delicado jogo de forças leva o presidente a buscar as maiorias possíveis. Às vezes sólidas, com algum alinhamento ideológico. Outras, de compromisso, em que cede aos grupos partidários de representação de interesses, mas de posicionamentos moderados, porque preocupados com as trocas políticas que decorrem da proximidade com o núcleo do executivo (esse o jogo do denominado “centrão”). Em muitas situações o presidente fica dependente de negociações caso a caso, em que cada proposta, cada projeto legislativo, depende de negociações específicas.

Há três outros fatores agravantes que devem ser considerados: o presidente tem a pretensão e a expectativa de fazer valer seu plano de governo e sua visão política²²; o forte controle orçamentário do Executivo amplifica seu poder de barganha, pois troca apoio por liberação de verba em emendas parlamentares²³; a grande quantidade de matérias cuja iniciativa legislativa é

²⁰ Abranches tem essa percepção do papel da política local na formação da coalizão do governo federal. ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão*.

²¹ Veja-se ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.

²² É sintomática a fala do atual Presidente quando, desafiado pelo Congresso Nacional (que propôs projeto de lei para que as indicações dos diretores das agências reguladoras fossem feitas pelo legislativo), disse: “Pô, querem me deixar como a Rainha da Inglaterra?”. O Presidente reivindica sua legitimidade popular para definir a política nacional. G1. *Bolsonaro critica projeto aprovado pelo Congresso: ‘Querem me deixar como rainha da Inglaterra?’*. **Portal G1**, 22/06/2019 às 12h18, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/22/bolsonaro-critica-projeto-aprovado-pelo-congresso-querem-me-deixar-como-rainha-da-inglaterra.ghtml>.

²³ Veja-se ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. O domínio do orçamento tem gerado reação do Congresso, que diminuiu a liberdade do presidente e, com isso, seu poder de barganha e agendamento. O Congresso aprovou a Emenda Constitucional (EC) n. 86/2015, tornando obrigatória a execução das emendas individuais em até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei de orçamento (sendo que 50% deve ser aplicado na área de saúde) e a Emenda Constitucional n. 100/2019, agora tornando obrigatória a execução, no montante de até 1% da receita corrente líquida do ano anterior, das emendas de bancadas estaduais ou distritais. No dia 11/02/2020 foi anunciado acordo entre Congresso e Governo para a derrubada de veto a trecho do projeto de lei de diretrizes orçamentárias que permitia aos legisladores determinar a prioridade no

exclusiva. A legitimidade, o controle do orçamento e a exclusividade na iniciativa de projetos de leis em matérias estratégicas permitem ao presidente forçar o alinhamento do Congresso a tentar controlar a agenda política do país.

Outro ponto é que o presidencialismo deveria dar estabilidade política ao chefe de governo. Assim, caso não tenha maioria (absoluta ou por coalizão), acaba por seguir a pauta do legislativo, o que gera conflito e desgaste, porque não pode realizar a agenda para a qual foi eleito e que tem o apoio (ao menos nominal) da maioria do eleitorado. Por outro lado, o Congresso não pode simplesmente afastá-lo para garantir a governabilidade²⁴. Então, a alternativa à ausência de maioria absoluta é a busca da coalizão a qualquer custo.

Mesmo que a busca de coalizão seja normal em qualquer governo minoritário, ela gera desgaste e risco de os acordos não serem realizados. Como a maioria das situações de coalizão ocorrem em sistemas parlamentaristas, a formação do governo definitivo só acontece após o acordo firmado, com plano de governo definido. Não ocorrendo acordo, o governo se desfaz e são convocadas novas eleições. Já no presidencialismo a situação é mais complexa, porque elege-se o chefe de governo com um plano, que pode ser absolutamente frustrado pela formação do congresso. Eleitos presidente e legislativo, as negociações devem ocorrer ao longo e no dia a dia de todo o mandato, porque não é possível desfazer o governo e convocar novas eleições²⁵.

Apesar dessas dificuldades, o sistema brasileiro não é necessariamente

pagamento das emendas. GARCIA, Gustavo; MAZUI, Guilherme. Emendas parlamentares: governo e Congresso fazem acordo para derrubada de veto de Bolsonaro. **Portal G1**, 11/02/2020 às 19h46, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/11/governo-e-congresso-chegam-a-acordo-sobre-derrubada-de-veto-de-bolsonaro-a-trecho-da-ldo-entenda.ghtml>. Chegou-se a falar em “parlamentarismo branco”. BRANT, Danielle; CARVALHO, Daniel; BOLDRINI, Angela. Em ano sob forte tensão, Congresso atua como um parlamentarismo branco. **Folha de São Paulo**, 30/12/2019 às 2h00, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/em-ano-sob-forte-tensao-congresso-atua-como-um-parlamentarismo-branco.shtml>. O uso do orçamento para formar coalizão está novamente em foco com o debate sobre as emendas do relator ao projeto de lei do orçamento (apelidado de “orçamento secreto”, em razão da falta de transparência sobre os interessados e em discussão no STF nas ADPFs 850, 851 e 854, e já há reações do Congresso).

²⁴ Nos Estados Unidos, em que a política é bipartidária, fala-se em “governo dividido”.

²⁵ Esse ponto não é considerado por ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** ou LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Abranches, contudo, considera que a falta de acordo, os desgastes no relacionamento e o impasse no conflito entre Executivo e o Legislativo são fatores que levam ao *impeachment* como forma última, ainda que traumática, de recuperar a estabilidade política.

disfuncional, nem leva a crises constantes ou propicia, em si mesmo, a corrupção. A troca de interesses é normal nas coalizões, isso não quer dizer conchavo ou “toma-lá-dá-cá” forçosamente. O cumprimento dos acordos garante o funcionamento do governo e a estabilidade das votações no legislativo²⁶. E, para os conflitos entre os poderes, há o papel do Supremo Tribunal Federal, para dar estabilidade ao equilíbrio político desenhado na Constituição Federal.

2. As cortes constitucionais e a manutenção da democracia

É comum nas democracias dar às cortes de maior hierarquia a função de manter a ordem constitucional, para que o poder não seja usurpado por algum dos ramos de representação política. Essa é a essência da separação dos poderes, que atribui às três funções do governo meios de freios e contrapesos. Já no início do constitucionalismo, a Constituição dos Estados Unidos deu à Suprema Corte o papel de decidir por último a aplicação do direito federal, manter o equilíbrio federativo e resolver os conflitos entre cidadãos e estados e os relativos a representações internacionais e soberanias²⁷.

Mas o terceiro ramo do governo também deveria ser o garante da constituição, porque existe a tendência de usurpação do poder pelo poder legislativo, seja pela quantidade de competências, seja pela dificuldade de definir limites precisos²⁸. Ainda, o legislativo, como autoridade inferior e representante de parcialidade passageira do povo, está abaixo do próprio povo, cuja vontade foi manifesta na constituição. Caberia ao judiciário garantir a constituição, não por ser superior ao legislativo, mas porque a razão jurídica determina que a norma derivada de autoridade superior prevalece sobre a vinda de autoridade inferior. O judiciário seria instituição intermediária entre povo e legislatura,

²⁶ Essa análise está presente em ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro e LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.

²⁷ Veja-se o Artigo III, Seção 2, da Constituição americana.

²⁸ Este argumento é de Madison no Federalista n. 48. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Federalistas**. 2. ed. Tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

mantendo esta nos limites pré-estabelecidos por aquele. A mesma lógica se aplicaria ao executivo, quando agisse fora das atribuições constitucionais²⁹.

Nos Estados Unidos o controle judicial de constitucionalidade se institucionalizou em 1803 com o caso *Marbury versus Madison*, mas a ideia não se espalhou como óbvia para os demais sistemas constitucionais. A concepção de poder legislativo como expressão da vontade do povo e de lei como sua manifestação, somada à visão rígida de separação dos poderes e de constituição como organização do estado e direcionadora das escolhas dos legisladores fizeram com que os europeus vissem o controle judicial de constitucionalidade como usurpação da representatividade e legitimidade do poder legislativo.

Todavia, na Europa têm início os movimentos de massa, a democracia plural, o multipartidarismo e o parlamentarismo, além do imperialismo colonial de expansão nacional do século XIX e uma série de governos autoritários ou ditatoriais³⁰. O cenário era de instabilidade política, golpes de estado e constituições que funcionavam mais como leis de organização do que limitadoras de poderes ou garantidoras de direitos fundamentais. O auge dessa situação foi a 1ª Guerra Mundial, que acabou com os impérios e levou à reestruturação das ordens políticas europeias em governos que organizavam nações em territórios de fronteiras bem delimitadas.

Com a reestruturação política veio a reformulação constitucional, em que os novos desenhos institucionais buscavam lidar com o reequilíbrio de poder, a soberania popular, a representatividade de divergências e a proteção de nações minoritárias sem estado, no interior de outras nações com estados³¹. Os novos sistemas políticos precisavam lidar com o antigo problema do equilíbrio de poder (que havia falhado) e com a nova questão do pluralismo político e social. Se, por um lado, surgem as raízes da democracia consensual (eleições proporcionais; multipartidarismo; difusão do parlamentarismo; federalismo para alguns países)

²⁹ Confira-se a discussão de Hamilton no Federalista n. 78. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Federalistas**. Os federalistas deram menos atenção ao controle dos atos do executivo talvez porque suas competências seriam claramente estabelecidas e limitadas na Constituição americana. Mas, consideraram a possibilidade de violação desses limites.

³⁰ Veja-se CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PSIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das ideias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

³¹ Sobre o problema político na Europa de preservação de minorias em estados nacionais, vale a pena a discussão realizada em ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**.

por outro é preciso garantir a estabilidade do sistema constitucional, com possibilidade de solução e mediação dos conflitos entre executivo e legislativo, preservação da constituição como norma superior às demais leis e poder de veto contra decisões que violavam perspectivas ou participação de minorias, seja por apelos populistas do executivo, seja por alinhamentos majoritários do legislativo. A constituição passa a ter função contra majoritária.

A solução foi concentrar o controle de constitucionalidade numa corte específica, com o monopólio da proteção da constituição e sem interferir nas demais questões jurídicas. A corte constitucional deveria julgar as questões de estado, decidir sobre os impasses entre executivo e legislativo quando em conflito em razão do exercício de suas competências, preservar o desenho político institucional (de caráter democrático) e proteger indivíduos e minorias (políticas, religiosas ou étnicas) contra a violação de seus direitos fundamentais. A primeira constituição com esse modelo de controle de constitucionalidade foi a da Áustria, em 1920, cujo principal responsável foi Hans Kelsen³². Mas, com as ditaduras e nacionalismos do período entre guerras, só após a 2ª Guerra Mundial o modelo se difundiu. Diante das atrocidades então vividas pela Europa, o modelo de democracia e de jurisdição constitucional propostos por Kelsen se firmaram como o melhor remédio contra incursões autoritárias.

É importante considerar que a difusão da ideia de jurisdição constitucional não se relaciona com o monopólio da leitura moral da constituição para afirmação de valores universais positivados nas novas constituições. Sua função é política, no sentido de ser garante da estabilidade institucional no modelo democrático estabelecido constitucionalmente. Valores e direitos fundamentais aparecem como limites materiais para decisões que envolvam riscos para indivíduos, minorias ou grupos vulneráveis.

No Brasil, o sistema americano de controle de constitucionalidade foi

³² Kelsen entendia que a mera maioria poderia ser autoritária, com tendência a excluir e eliminar grupos indesejados ou concorrentes. Para ele, um regime só poderia ser democrático se o sistema político protegesse e permitisse a participação efetiva de minorias e tal só seria possível com uma jurisdição propriamente constitucional que, diante de uma constituição de caráter democrático nesses termos, impedisse arroubos violadores da ordem política estabelecida. KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da constituição? In: KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Tradução de Alexandre Krug et al. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

estabelecido desde a República, com alguns aportes do modelo europeu a partir da década de 1930. Contudo, o sistema de controle ganhou robustez com a Constituição de 1988, em que, apesar da manutenção do modelo difuso, o sistema de controle concentrado passou a ser o principal meio de garantir e estabilizar o direito constitucional brasileiro³³. Não à toa a reviravolta no sistema de controle de constitucionalidade veio na constituição que restabeleceu a democracia do país após longo período de ditadura civil-militar, como forma de proteção contra arroubos autoritários. Na engenharia constitucional brasileira, o Supremo Tribunal Federal é desenhado para exercer a proteção do equilíbrio democrático, com atuação contramajoritária e servindo de “amortecimento” nos conflitos entre executivo e legislativo³⁴: função clara de proteção da ordem democrática e do equilíbrio institucional.

3. Negação da política e busca da moralidade: alguns efeitos de decisões do STF no presidencialismo de coalizão

A Constituição de 1988 dotou o Supremo Tribunal Federal dos instrumentos para que cumpra sua função de garante do sistema democrático do país. Mas é importante ressaltar que a concepção de democracia utilizada pela Carta Política é aquela de democracia liberal, com instituições dotadas de limites de competências com boa especificação, proteção de minorias, reconhecimento de grupos vulneráveis, liberdade e equilíbrio político-partidário, equilíbrio federativo e proteção de direitos fundamentais.

Todavia, o tribunal tem tido postura que extrapola, e muitas vezes contraria, seus limites de competência. Recorre, muitas vezes, ao senso comum compartilhado no imaginário popular de que o presidencialismo de coalizão é uma deturpação brasileira da política e de que esse modelo está embasado na

³³ Sobre essa preponderância, MENDES, Gilmar. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 149-168.

³⁴ Essa função de “amortecimento” é referida por Abranches, mas ele não analisa o conteúdo dos julgados do STF ou o seu comportamento nas decisões mais relevantes. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do sistema político brasileiro.

política da troca de favores particulares e do conchavo. E, se justificando nas evidentes práticas deletérias da política brasileira, procura superar os limites constitucionais para corrigir (no seu entender) o sistema político ou mesmo moralizá-lo. Em outros momentos, contudo, recusa-se a abordar questões eminentemente constitucionais, que preservam o modelo institucional, alegando que certas matérias são puramente políticas, não cabendo à corte analisá-las.

Tal postura tem causado desequilíbrio no sistema democrático brasileiro e é um dos fatores de crises institucionais que o país tem vivido. Indício disso pode ser visto na atividade do Min. Dias Toffoli, que, na condição de Presidente do STF, passou a negociar agendas e posicionamentos com os outros poderes, além de se postar como mediador singular entre eles³⁵. Tal atividade pode comprometer a independência do Supremo, além de gerar a expectativa política de que a corte, como colegiado, sustentará tais acordos políticos. O ministro, assim, independentemente das boas intenções, faz com que o tribunal constitucional saia da posição de amortecimento institucional entre os poderes e coloca-o como mais um condicionante da formação de coalizões no presidencialismo nacional. A prática manteve-se com o Min. Luiz Fux, que em certas ocasiões tem se reunido com os presidentes dos demais poderes e outros de seus membros para negociar a relação entre os poderes e discutir pautas de interesse do governo, inclusive matérias a serem apreciadas pela corte³⁶.

³⁵ Parece que o ministro teria convicção de que salvou a República ao participar de diálogos que ajustaram as relações entre os poderes, impedindo movimento de *impeachment* contra Bolsonaro, e participou de negociações da agenda política do país. OYAMA, Thaís. **Tormenta: o governo Bolsonaro: crises, intrigas, segredos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

³⁶ Por exemplo: G1. Bolsonaro e Fux se encontram após semana de alta tensão política. **Portal G1**, 12/07/2021 às 22h42, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/12/bolsonaro-e-fux-se-encontram-apos-semana-de-alta-tensao-politica.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.; R7 e RECORD TV. Fux se reúne com Pacheco para discutir crise entre os poderes. **Portal R7**, 18/08/2021 às 14h02, disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/fux-se-reune-com-pacheco-para-discutir-crise-entre-os-poderes-18082021>. Acesso: 10 fev. 2022.; PODER360. Relator terá reuniões com Guedes e Fux para acelerar PEC dos Precatórios, **Poder 360**, 27/09/2021 às 23h43, disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/relator-tera-reunioes-com-guedes-e-fux-para-acelerar-pec-dos-precatorios/>. Acesso: 10 fev. 2022.; NETTO, Paulo Roberto. Lira se reúne com Fux na véspera de julgamento sobre emendas do relator. **Poder360**, 08/11/2021 às 19h20, disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/lira-se-reune-com-fux-na-vespera-de-julgamento-sobre-emendas-do-relator/>. Acesso: 10 fev. 2022.; CORREIO BRAZILIENSE. Pacheco se reúne com Fux para discutir Orçamento Secreto, **Correio Braziliense**, 17/11/2021 às 20h31, disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4963856-pacheco-se-reune-com-fux-para-discutir-orcamento-secreto.html>. Acesso: 10 fev. 2022..

Lembre-se que, nos parlamentarismos, esse papel compete ao chefe de estado.

Outro indicador da extrapolação da competência do Supremo Tribunal Federal de manutenção do traçado constitucional da democracia brasileira e de amortecimento (sempre institucional, nunca como negociador ou mediador) é a postura que tem apresentado o Ministro Luís Roberto Barroso de pensar e fazer atuar a corte constitucional com função “iluminista civilizadora”, como faz constar em seu voto na ADO n. 26³⁷. Acaba que o tribunal, aceita a ideia, ganha a prerrogativa de corrigir e moralizar a atividade política e mesmo afastar ditames constitucionais positivos em nome de uma perspectiva particular de correção³⁸. O resultado é que o STF passa a interferir no equilíbrio político formado e a gerar incertezas sobre os acordos de coalizão, típicos das democracias consensuais.

Não apenas as visões e atividades individuais dos ministros têm colocado a corte numa atividade de correção moral e desequilíbrio político institucional. É possível ver como as decisões tomadas têm demonstrado essa espécie de desvio de função do tribunal. Pode-se sustentar essa afirmação com alguns casos que se tornaram simbólicos e causaram impacto na opinião pública³⁹.

Um dos mais importantes casos dentre os que o STF causou desequilíbrio político e tratamento desigual é derivado do conjunto de julgados

³⁷ A passagem está nas páginas 286 a 287 do inteiro teor do acórdão. O ministro sustenta a tese academicamente como visão de teoria geral das cortes constitucionais. BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 4, 2018, p. 2171-2228. A proposta é significativa porque, além do caráter antidemocrático, essa jamais seria função a ser exercida por qualquer órgão judiciário.

³⁸ Os discursos sobre “iluminismo” e “civilização” se mostram capazes de influenciar a retórica do tribunal. Na ADO n. 26, a questão “civilizadora” está presente (ainda que com força variável) nos votos dos Ministros Celso de Mello (relator), Alexandre de Moraes, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Há, ainda, o MI n. 4733, rel. Min. Edson Fachin, julgado concomitantemente à ADO n. 26. E a influência pode ser detectada em outros julgados. A temática do “iluminismo” aparece em acórdãos como o RE n. 971959, relator Min. Luiz Fux; RE n. 670422, rel. Min. Dias Toffoli; ADI n. 4275, rel. Min. Edson Fachin, e ADI 4275, rel. Min. Marco Aurélio; ADI 4439, red. para acórdão Min. Alexandre de Moraes. Nesses casos está presente a ideia de correção moral da sociedade. Nos de matéria criminal, foram indicados julgados em que o “iluminismo” é invocado para afastar ou flexibilizar garantias penais. Já o problema “civilizatório” tem destaque, entre outras, nas seguintes decisões: ADI 5383, rel. Min. Rosa Weber (em que a questão sequer tem relevância para a matéria debatida, mas a Ministra fez questão de fazer constar na ementa); Inq 3948, Pet 5714 AgR e Pet 7107 AgR, rel. Min. Rosa Weber.

³⁹ Outro exemplo é a liminar (e sua posterior revogação) que suspendeu a execução das verbas derivadas das emendas do relator no projeto de lei do orçamento, gerando dúvidas sobre a formação de coalizão pelo governo. A discussão, com conteúdo moralizante, está em andamento nas ADPFs 850, 851 e 854. O caso não será analisado porque está em andamento.

relativos à Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), que ampliou as hipóteses de inelegibilidade⁴⁰. Derivada de movimentos políticos e sociais de combate à corrupção, chegou ao Congresso como projeto de lei popular e tal fato deu grande apelo retórico ao seu conteúdo.

O primeiro julgado problemático foi o Recurso Extraordinário (RE) 630.147/DF, proposto pelo então Senador Joaquim Roriz. Depois de sofrer representação ante a Mesa do Senado, por desvio de dinheiro público enquanto Governador do Distrito Federal, Roriz renunciou ao mandato. Nas eleições seguintes candidatou-se novamente, mas teve seu registro contestado com base na Lei da Ficha Limpa, aprovada três anos após a sua denúncia e que impedia por oito anos candidaturas de representantes que renunciassem em razão de denúncia contra si oferecida. Tanto o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF) quanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiram pela impossibilidade da candidatura, e o caso foi levado ao STF.

Estava em questão se, para proteger valores republicanos previstos na Constituição, a lei teria aplicação imediata, abarcando, inclusive, fatos anteriores à sua vigência, o que lhe daria caráter retroativo. Como o STF, à época, estava com apenas 10 ministros⁴¹, o resultado ficou 5 a 5 e o julgamento foi suspenso. Roriz acabou por desistir da candidatura e ficou a lacuna sobre a questão.

O entendimento só foi firmado em 2012, com o julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.578. Por 7 votos a 4, o Supremo considerou a lei constitucional e decidiu sua aplicação para situações anteriores à sua vigência. O caso mostra como o STF optou por desconsiderar o princípio hermenêutico de que, na interpretação de garantias fundamentais, deve prevalecer a interpretação mais benéfica à proteção do seu conteúdo⁴². Mais importante do que o resultado alcançado são algumas manifestações bastante simbólicas de

⁴⁰ Veja-se a discussão em VILA-NOVA, Daniel Augusto; SIMON, Henrique Smidt. Intervenções do tribunal constitucional brasileiro e seus efeitos para o equilíbrio político: incertezas na aplicação da Lei da Ficha Limpa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (coords.). **XXI Congresso Internacional de Direito Constitucional: 30 anos de Constituição: um balanço** (anais 2018). Brasília: IDP, 2019 (e-book).

⁴¹ O Ministro Eros Grau havia se aposentado e a vaga ainda não fora preenchida.

⁴² Ainda que se possa discutir se houve ou não violação objetiva da irretroatividade da lei.

ministros da corte, apelando a sentimentos morais e ao senso comum sobre a moral política. O Ministro Ayres Britto queixou-se da tradição política nacional (como imoral) e fez apelo à origem da palavra “candidato”, proveniente de cândido, cujo conteúdo semântico se refere à pureza. E a Ministra Rosa Weber sustentou que as exigências morais sobre o homem público devem ser maiores do que aquelas sobre o homem comum. É claro o intuito do tribunal de “purificar” e corrigir a política nacional, inclusive com apelos ao sentimento popular.

O intuito de corrigir a moralidade da política do país se manteve no RE 929.670/DF, em que o Vereador Dilermando Ferreira Soares teve sua inelegibilidade aumentada para 8 anos, quando havia sido condenado, antes da Lei da Ficha Limpa, à inelegibilidade por 3 anos por abuso de poder econômico. Só que, quando a candidatura foi impugnada, o interessado já havia cumprido a pena de 3 anos imposta. Todavia, o STF superou a questão do trânsito em julgado e, por 6 votos a 5, manteve a inelegibilidade. Assim, o caso do alcance temporal da Lei da Ficha Limpa mostra tanto a interferência do STF no equilíbrio político-eleitoral quanto o seu intuito de caráter moralizante, ainda que para isso adote postura interpretativa desfavorável a direitos e garantias fundamentais.

Outro caso que merece destaque como exemplo de recurso ao sentimento e à opinião pública pelo Supremo Tribunal Federal para corrigir moralmente a política nacional (sempre segundo a percepção dos integrantes que compõem a corte no momento em que são realizados os julgamentos) é aquele referente ao entendimento volúvel a respeito do início da execução da pena criminal: se apenas após o trânsito em julgado ou se após a decisão de 2º grau de jurisdição. Nos julgados referentes à matéria, o Supremo demonstrou que a concepção de constituição depende dos posicionamentos particulares de seus integrantes, além de demonstrar vontade de agradar à opinião da mídia, os apelos populares (nem sempre da população) e, mais uma vez, dar seu entendimento sobre a moralidade política.

O problema surgiu da redação original (de 1941) do Código de Processo Penal (CPP), cujo artigo 283 dizia que a prisão poderia ser realizada a qualquer dia e hora, desde que respeitadas as garantias à inviolabilidade do domicílio. Além disso, o artigo 637 dizia que o recurso extraordinário não teria efeito

suspensivo. Dessa forma, entendia-se que, esgotada a jurisdição ordinária, era possível a execução da pena de prisão. Todavia, a Lei de Execução Penal (LEP), de 1984, foi expressa ao condicionar a execução da pena privativa de liberdade ao trânsito em julgado da decisão. Além disso, o inciso LVII do artigo 5º da Constituição (não apenas norma superior, mas posterior às outras duas leis) também condicionou a execução do processo penal ao trânsito em julgado.

Desconsiderando o texto constitucional e mesmo as exigências da LEP, o STF, no *Habeas Corpus* (HC) n. 68.726/DF (julgado em 28/06/1991), manteve entendimento de antes da Constituição e permitiu a execução da pena a partir da decisão de tribunal de 2º grau. O argumento foi exatamente o da falta de efeito suspensivo do recurso extraordinário⁴³. Mas o posicionamento foi revisado em 05/02/2009, quando a corte (em nova composição), julgou o HC n. 84.078/MG, invocando a literalidade do inciso LVII do artigo 5º da Constituição. Mas a mudança não veio apenas do tribunal. Para ajustar o CPP ao novo entendimento, o legislativo mudou a redação do art. 283, especificando a necessidade de trânsito em julgado para a execução da pena.

Todavia, novas circunstâncias políticas⁴⁴ com nova formação do plenário levaram o Supremo ao retorno do seu entendimento de 1991, o que ocorreu no HC n. 126.292/SP por 7 votos a 4, julgado em 17/02/2016. O Ministro Teori Zavascki (relator) voltou na tese de que o recurso extraordinário não tem efeito suspensivo. Além da mudança de entendimento, chama atenção a fundamentação do relator, que invoca precedentes superados; razões utilitárias (a margem de revisão das decisões em REs era baixa); comparação com outras ordens constitucionais, que não têm as mesmas características, histórico ou dispositivos com redações equivalentes; apelo à capacidade de imposição da punição, em detrimento da ampliação do direito fundamental⁴⁵; apelo genérico

⁴³ Há, também, no voto do Ministro relator, Néri da Silveira, a diferenciação entre coisa julgada (que aconteceria com o fim das possibilidades recursais) e sentença transitada em julgado (que ocorreria com a decisão de 2º grau).

⁴⁴ Apesar de o caso concreto se referir a paciente condenado por roubo, o momento era de início das condenações dos envolvidos na Operação Lava-Jato.

⁴⁵ Essa foi outra vez em que o STF deixou de aplicar a regra da interpretação mais benéfica à proteção de direito fundamental.

ao princípio da proporcionalidade⁴⁶. A tônica dos votos favoráveis ao retorno do entendimento foi focada na capacidade punitiva do estado.

Como o novo entendimento desconsiderou a aplicação do artigo 283 do CPP com o objetivo de permitir a aceleração do cumprimento de penas⁴⁷, foram interpostas duas ADCs (43 e 44), para que o STF declarasse se o dispositivo legal continuava compatível com a Constituição. Em caráter cautelar (ou seja, sem que se possa dizer que seria o entendimento definitivo do tribunal a constranger o plenário a mantê-lo), foi mantida a possibilidade de execução da pena com decisão definitiva proferida em 2º grau de jurisdição (julgamento em 05/10/2016). Apesar da manutenção, em caráter provisório, do entendimento, o placar favorável à “execução provisória” da pena passou para 6 votos contra 5.

Antes do julgamento das ADCs, contudo, surge fator jurídico novo, de grande impacto para a política nacional. O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, condenado em 24 de janeiro de 2018, ingressou com o HC n. 152.752/PR no dia 02/02/2018 para impedir que a execução de sua pena tivesse início. Como presidente do STF, o Ministro Dias Toffoli evitou colocar as ações de controle concentrado em pauta para julgamento definitivo, marcando o *habeas corpus* de Lula para o dia 23/03/2018. A sessão de julgamento foi suspensa e retomada em 04/04/2018. O resultado final foi pelo indeferimento do pedido, por 6 a 5, sendo possível o início do cumprimento da pena pelo ex-presidente.

Alguns fatores são relevantes para a análise aqui feita. Primeiramente, o resultado poderia ter alterado o entendimento em disputa com a mudança de posição do Ministro Gilmar Mendes, que passou a ser contra a possibilidade de execução da pena apenas com a decisão de 2º grau. Contudo, a Ministra Rosa Weber, alegando entendimento colegiado inexistente⁴⁸, votou pelo indeferimento, apesar de ser contra a possibilidade de execução provisória da pena. Em segundo lugar, a mudança de posicionamento da ministra ocorreu

⁴⁶ Tem sido corrente o entendimento de que o inciso LVII contém norma principiológica, a permitir o julgamento “sem apego à literalidade”, como o fez o Min. Luiz Edson Fachin em seu voto, quando sua estrutura é de regra, o que demanda outro tipo de tratamento na aplicação.

⁴⁷ Vale lembrar, era o momento das condenações da Operação Lava-Jato.

⁴⁸ Não havia entendimento colegiado formado porque as únicas ações que poderiam decidir a questão com efeito vinculante foram julgadas apenas cautelarmente, sem definição do mérito da questão. Ademais, o plenário era o local correto e propício para a mudança de entendimento, assim como havia sido feito no caso liderado pelo Min. Teori Zavascki.

após manifestação do Comandante do Exército em rede social, na véspera do julgamento, afirmando que a força terrestre estava preparada para, junto com os “cidadãos de bem”, repudiar a impunidade e permanecia atenta à sua “missão institucional”. O general ainda questiona quem é que realmente estaria pensando no bem do país e não em interesses pessoais⁴⁹. Enfim, a Ministra Rosa Weber manteve uma pessoa presa mesmo sendo contra a tese que o permitia.

A questão foi finalizada no julgamento conjunto das ADCs n. 43 e 44, em que o STF declarou a constitucionalidade do art. 283 do CPP e, por 6 votos a 5, retornou ao entendimento de impossibilidade de início da execução da pena sem o trânsito em julgado. Mas a discussão ainda não está finalizada, porque, diante dos conteúdos proferidos pelos votos, há margem de entendimento sobre a possibilidade de que o Congresso, por lei ordinária ou por emenda à constituição, altere a obrigatoriedade do trânsito em julgado.

Lula protagonizou outro processo cujo desfecho pode ser considerado inusitado. Conseguiu medida provisória (de caráter cautelar) concedida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), que considerou haver fortes indícios de que seus direitos humanos de caráter político estariam na iminência de serem violados e determinou que o Brasil usasse os meios adequados para viabilizar sua candidatura à presidência. No entanto, sob o entendimento de que o país não é obrigado a seguir recomendações de comitês, o Ministro Luís Roberto Barroso votou, na condição de membro do TSE, pela manutenção do impedimento da candidatura, alegando a origem popular da lei e o apelo pela ética e probidade na política, vez que Lula fora condenado em situação de normalidade institucional⁵⁰. O resultado final foi 6 votos a 1 na linha do voto do relator. Essa referência é importante para o estudo por dois motivos, apesar de não se tratar de decisão do STF. Primeiro, o tribunal eleitoral é

⁴⁹ A manifestação do General Villas Bôas ocorreu às 20h39 do dia 03/04/2018. Sobre o episódio e entendendo que o general visava manter sua capacidade de comando do Exército, que estaria inquieto com a possibilidade de soltura de Lula, veja-se OYAMA, Thaís. **Tormenta**. Vê-se, de todo modo, o Exército exercitando seu veto informal às posições políticas que podem contrariar suas expectativas e entendimentos, como identificado em ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**.

⁵⁰ Mais uma vez percebe-se o apelo a questões morais para a restrição de direitos fundamentais, novamente violando-se o princípio da interpretação mais favorável e, no caso, o da maior eficácia na proteção de direitos humanos.

composto por 3 ministros do STF. Em segundo lugar, Lula era o preferido nas pesquisas eleitorais⁵¹ e sua retirada da corrida pela presidência alterou completamente as relações de forças políticas e as preferências do eleitorado⁵².

Os três casos acima não pretendem esgotar a análise, mas podem ser usados como indicadores de que o STF tem sua compreensão de constituição dependente da soma da subjetividade de seus integrantes, sem uma posição institucional clara de suas concepções. Além disso, essa instabilidade afeta o equilíbrio político-institucional, e às vezes eleitoral, da democracia brasileira, quando a matéria é propícia a tal resultado. Por fim, a situação se mostra ainda mais perigosa quando se constata a facilidade com que o tribunal apela à, e é atingido pela opinião pública, preocupado com discursos moralizantes de feição popular com o intuito de corrigir a política nacional, ainda que para isso limite ou mesmo afaste a proteção a direitos fundamentais, afastando-se das funções constitucionais para as quais fora concebido.

Por outro lado, há situações limites para a manutenção da ordem institucional relacionadas à própria definição do espaço de atuação dos poderes em que o STF, sob o argumento de que se tratam de questões cuja decisão é meramente política, se abstém de analisar matéria que lhe é posta. De modo ilustrativo e para fins exploratórios, cabe citar dois casos muito simbólicos.

O primeiro é do *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff. Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378, o STF define e ajusta a compreensão estabelecida no caso Collor (Mandados de Segurança

⁵¹ Veja-se, por exemplo, a pesquisa Datafolha divulgada por G1. Pesquisa Datafolha: Lula, 39%; Bolsonaro 19%; Marina 8%; Alckmin 6%; Ciro, 5%. **Portal G1**, 22/08/2018 às 02h11, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022. A decisão do TSE foi em 31/08/2018.

⁵² Cinco dias após a decisão do TSE, Bolsonaro aparecia na liderança das pesquisas eleitorais: G1. Pesquisa IBOPE: Bolsonaro, 22%; Marina 12%; Ciro, 12%; Alckmin, 9%; Haddad, 6%. **Portal G1**, 05/09/2018 às 20h15, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/09/05/pesquisa-ibope-bolsonaro-22-marina-12-ciro-12-alckmin-9-haddad-6.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022. Assim, o candidato que substituiu Lula na chapa partia de 6% de intenção de voto, sendo considerado desconhecido do eleitorado, com apenas um mês para fazer sua campanha: FOLHA DE SÃO PAULO. Conhecimento sobre Haddad sobe de 59% para 71% dos eleitores, segundo Datafolha. **Folha de São Paulo**, 15/09/2018 às 11h36, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/conhecimento-sobre-haddad-sobe-de-59-para-71-dos-eleitores-segundo-datafolha.shtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

– MSs – 21.564, 21.623 e 21.689), com entendimento de que é competente para o controle do devido processo legal. No entanto, mantém a compreensão de que não lhe cabe qualquer exame de mérito, porque o julgamento é meramente político, cabendo apenas ao Senado a definição sobre se houve ou não violação do tipo jurídico estabelecido como crime de responsabilidade. A questão é complexa porque, em se tratando de julgamento dependente de maioria (ainda que de dois terços), não há impedimento para que a decisão de condenação, afastamento e inabilitação seja tomada independentemente da prática de qualquer ato tipificado, dependendo, não da materialidade da conduta, mas da perda de confiança da maioria de dois terços das casas (Câmara dos Deputados para autorizar o procedimento e Senado para processar e “julgar”). Não por outro motivo o próprio relator da ADPF 378, Ministro Luís Roberto Barroso, acabou por admitir que fora usado instrumento parlamentarista para a deposição de uma presidente⁵³. Assim, sob o argumento de não intervir em decisões políticas⁵⁴, o STF abre mão de manter a própria estrutura constitucional-democrática, que tem como um de seus pilares o sistema presidencialista de governo.

O segundo caso é o da impugnação ao decreto do Presidente Michel Temer (que assumiu o cargo após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff) de intervenção federal no Rio de Janeiro. Em decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello no MS 35.537, o ministro sequer conheceu da ação, também ao argumento de que o decreto interventivo seria prerrogativa do Presidente da República, a ser controlado apenas pela maioria do Legislativo, ainda que seja mecanismo de interferência no equilíbrio federativo.

Portanto, enquanto nos casos de controle moral o STF interfere em questões políticas e acaba por influenciar o equilíbrio democrático tal como desenhado constitucionalmente, em casos que tratam exatamente dos limites de competências dos poderes para que não extrapolem ou modifiquem o modelo de democracia definido pela Constituição a corte constitucional tende a não apreciar, considerando como questão política e não propriamente constitucional.

⁵³ Veja-se GRELLET, Fábio. Em entrevista, ministro afirma que promessa de reformas não foi cumprida e que 'abalo institucional' persiste. **Estado de São Paulo**, 28/06/2017 às 23h35, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,barroso-diz-que-impeachment-deixou-sequelas,70001869860>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁴ O que, como indicado, o Supremo o faz para controle de moralidade.

Considerações Finais

O regime político denominado de democracia liberal é o que (até o momento) conseguiu realizar melhor as aspirações de qualidade de vida, liberdade, proteção de minorias e vulneráveis e integração dos grupos e membros da sociedade. Se democracia é a organização política em que todos devem ter a possibilidade de participar, ela só pode ser realizada quando não há exclusões sociais, políticas ou individuais injustificadas. Para isso, necessita de engenharia constitucional que permita equilíbrio de poder duradouro, sem a qual logo grupos minoritários de todos os tipos se vêm alijados (de fato ou de direito) da possibilidade de participarem da formação da vontade comum.

Portanto, quanto mais plural e heterogênea a vida social, mais o sistema político precisa ser capaz de organizar consensos. A decisão política, então, deve ser tomada com a participação e consideração de grupos diversos, porque maiorias fixas e bem estabelecidas tendem a ignorar as demandas e necessidades das minorias. No processo político-institucional, os governos devem formar coalizões para atingirem maiorias negociadas que ampliam a participação de diversos representantes sociais. Em que pese tal necessidade ser mais característica dos sistemas parlamentaristas, ela estará presente em qualquer formação política plural.

No Brasil, a maneira que o eleitorado e as instituições responderam ao traçado democrático da Constituição de 1988 levou ao presidencialismo de coalizão, em que o governo é forçado a negociar para tomar decisões e tentar realizar o programa de governo para o qual foi eleito, nada de muito distinto do que acontece na maioria das demais democracias. Contudo, impasses entre legislativo e executivo num regime em que não se pode trocar de governo sem motivos juridicamente pré-determinados (crimes de responsabilidade) podem gerar crises políticas sérias que impedem a normalidade institucional do país. Riscos de entrave institucional e instabilidade política, contudo, existem para todos os sistemas de governo democráticos conhecidos.

Um mecanismo para corrigir desequilíbrios na relação entre os poderes é a jurisdição constitucional. Quando o sistema político é definido por texto formal

com força normativa, o tribunal competente para aplicar a constituição pode servir de instituição de amortecimento entre os poderes políticos, vetando abusos de decisão normativa do legislativo e do executivo; impedindo que maiorias circunstanciais atropelem minorias; definindo o equilíbrio político imposto pela Constituição para eventuais acordos de coalizão não desvirtuarem o equilíbrio de forças que permitem a continuidade do sistema democrático.

Essa é função essencialmente política, de moderação institucional ou “amortecimento”. Não pode ser vista como oportunidade de correção moral ou melhoria do sistema por uma racionalidade mais adequada e superior, ou mais correta e justa. As cortes constitucionais nem têm maior capacidade de compreensão da democracia, nem são moralmente superiores aos demais poderes, nem mesmo carregam a legitimidade necessária (com as formas de responsabilização social e política) que os outros dois poderes representativos possuem. Quando uma corte constitucional se desvia da sua função institucional para se tornar espécie de censora da política, não só não consegue atingir esse objetivo, como desestrutura o sistema político, seja porque os outros dois poderes reagem, seja porque passa a ser mais um dos polos no jogo de negociação para a governabilidade, ao qual deveria estar imune.

Essas consequências têm surgido na atividade institucional brasileira, como pode ser observado em certas posturas e falas de ministros do Supremo Tribunal Federal e mesmo em decisões formais, em que a corte escapa aos limites constitucionais que lhe foram impostos, seja para tentar moralizar a atividade política brasileira, seja fazendo o contrário, deixando de manter os instrumentos do modelo político sob o argumento de não poder interferir em “decisões puramente políticas”. O tribunal deixa de ser corte de controle de constitucionalidade para tornar-se corte de moralidade. Além de não ser essa sua função, o STF tem sido uma das causas da instabilidade política e constitucional do país, ao invés de salvaguardar a democracia.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 4, 2018, p. 2171-2228. DOI: 10.1590/2179-8966/2017/30806.

BRANT, Danielle; CARVALHO, Daniel; BOLDRINI, Angela. Em ano sob forte tensão, Congresso atua como um parlamentarismo branco. **Folha de São Paulo**, 30/12/2019 às 2h00, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/em-ano-sob-forte-tensao-congresso-atua-como-um-parlamentarismo-branco.shtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PSIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das ideias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

CORREIO BRAZILIENSE. Pacheco se reúne com Fux para discutir Orçamento Secreto, **Correio Braziliense**, 17/11/2021 às 20h31, disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4963856-pacheco-se-reune-com-fux-para-discutir-orcamento-secreto.html>. Acesso: 10 fev. 2022.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIPPEL, Horst. **História do constitucionalismo moderno**. Tradução de António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Conhecimento sobre Haddad sobe de 59% para 71% dos eleitores, segundo Datafolha. **Folha de São Paulo**, 15/09/2018 às 11h36, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/conhecimento-sobre-haddad-sobe-de-59-para-71-dos-eleitores-segundo-datafolha.shtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

G1. Bolsonaro critica projeto aprovado pelo Congresso: ‘Querem me deixar como rainha da Inglaterra?’. **Portal G1**, 22/06/2019 às 12h18, disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/22/bolsonaro-critica-projeto-aprovado-pelo-congresso-querem-me-deixar-como-rainha-da-inglaterra.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

G1. Bolsonaro e Fux se encontram após semana de alta tensão política. **Portal G1**, 12/07/2021 às 22h42, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/12/bolsonaro-e-fux-se-encontram-apos-semana-de-alta-tensao-politica.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

G1. Pesquisa Datafolha: Lula, 39%; Bolsonaro 19%; Marina 8%; Alckmin 6%;
Ciro, 5%. **Portal G1**, 22/08/2018 às 02h11, disponível em:
<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

G1. Pesquisa IBOPE: Bolsonaro, 22%; Marina 12%;
Ciro, 12%; Alckmin, 9%; Haddad, 6%. **Portal G1**, 05/09/2018 às 20h15, disponível em:
<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/09/05/pesquisa-ibope-bolsonaro-22-marina-12-ciro-12-alckmin-9-haddad-6.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

GARCIA, Gustavo; MAZUI, Guilherme. Emendas parlamentares: governo e Congresso fazem acordo para derrubada de veto de Bolsonaro. **Portal G1**, 11/02/2020 às 19h46, disponível em:
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/11/governo-e-congresso-chegam-a-acordo-sobre-derrubada-de-veto-de-bolsonaro-a-trecho-da-ldo-entenda.ghtml>. Acesso: 10 fev. 2022.

GRELLET, Fábio. **Em entrevista, ministro afirma que promessa de reformas não foi cumprida e que 'abalo institucional' persiste. Estado de São Paulo**, 28/06/2017 às 23h35, disponível em:
<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,barroso-diz-que-impeachment-deixou-sequelas,70001869860>. Acesso: 10 fev. 2022.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Federalistas**. 2. ed. Tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

How Democratic is the American Constitution? New Haven & London: Yale University Press, 2003.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes**. Tradução de José Lamago, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da constituição? *In*: KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Tradução de Alexandre Krug *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. ed. rev. e ampl. Tradução de Vera Caputo, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 81-106. DOI: 10.1590/S0102-64451998000200005.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration**. Edited by Ian Shapiro, New Haven & London: Yale University Press, 2003.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e Cartas a Krugelmann**. Tradução de Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MENDES, Gilmar. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 149-168.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **De L'Esprit des Lois**. Paris: Éditions Gallimard (édition numérique), 1995.

MORLINO, Leonardo. ¿Cómo analizar las calidades democráticas? In: XAVIER, Lídia de Oliveira; AVILA, Carlos F. Domínguez (orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba: CRV, 2016.

NETTO, Paulo Roberto. Lira se reúne com Fux na véspera de julgamento sobre emendas do relator. **Poder360**, 08/11/2021 às 19h20, disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/lira-se-reune-com-fux-na-vespera-de-julgamento-sobre-emendas-do-relator/>. Acesso: 10 fev. 2022.

OYAMA, Thaís. **Tormenta: o governo Bolsonaro: crises, intrigas, segredos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

PODER360. Relator terá reuniões com Guedes e Fux para acelerar PEC dos Precatórios, **Poder360**, 27/09/2021 às 23h43, disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/relator-tera-reunioes-com-guedes-e-fux-para-acelerar-pec-dos-precatorios/>. Acesso: 10 fev. 2022.

Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. Divided We Stand? Democracy as a Method of Processing Conflicts. **Scandinavian Political Studies**, vol. 34, n. 2, 2011, p. 168-182. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2011.00265.x

R7 e RECORD TV. Fux se reúne com Pacheco para discutir crise entre os poderes. **Portal R7**, 18/08/2021 às 14h02, disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/fux-se-reune-com-pacheco-para-discutir-crise-entre-os-poderes-18082021>. Acesso: 10 fev. 2022.

ROSENFELD, Michel. The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy. **Southern California Law Review**, vol. 74, p. 1307- 1351, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**: ou principes du droit politique. Paris: Garnier Flammarion édition, 2012.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

VILA-NOVA, Daniel Augusto; SIMON, Henrique Smidt. Intervenções do tribunal constitucional brasileiro e seus efeitos para o equilíbrio político: incertezas na aplicação da Lei da Ficha Limpa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (coords.). **XXI Congresso Internacional de Direito Constitucional**: 30 anos de Constituição: um balanço (anais 2018). Brasília: IDP, 2019.