



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

VALESKA DAYANNE PINTO FERREIRA

O BRASIL DE TRÊS SUPREMOS?
Conjuntura política e cultura jurídica na definição do comportamento judicial do
Supremo Tribunal Federal

Belém
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

VALESKA DAYANNE PINTO FERREIRA

O BRASIL DE TRÊS SUPREMOS?
Conjuntura política e cultura jurídica na definição do comportamento judicial do
Supremo Tribunal Federal

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de Mestrado em Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – UFPA, na linha de pesquisa Constitucionalismo, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. **Breno Baía Magalhães**.

Belém
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- F383b Ferreira, Valeska Dayanne Pinto.
O BRASIL DE TRÊS SUPREMOS? : Conjuntura política e cultura jurídica na definição do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal / Valeska Dayanne Pinto Ferreira. — 2023.
172 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Breno Baía Magalhães
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2023.
1. Supremo Tribunal Federal. 2. Conjuntura Política. 3. Pemedebismo. 4. Cultura Jurídica. 5. Comportamento Judicial.
I. Título.

CDD 341.4190981

VALESKA DAYANNE PINTO FERREIRA

O BRASIL DE TRÊS SUPREMOS?

**Conjuntura política e cultura jurídica na definição do comportamento judicial do
Supremo Tribunal Federal**

Dissertação de Mestrado submetida à apreciação da banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – UFPA, na linha de pesquisa Constitucionalismo, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Componentes da Banca Examinadora:

Professor Doutor Breno Baía Magalhães (Orientador)
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

Professor Doutor Diego Werneck Arguelhes (Avaliador Externo)
Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER

Professor Doutor Antônio Gomes Moreira Maués (Avaliador Interno)
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

Belém, 27 de janeiro de 2023.

Para Maria Alaíde Pereira Ferreira (in memoriam), minha amada avó, que, de alguma maneira e mais do que nunca, se fez presente nesta trajetória.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa, pensada de maneira completamente objetiva, pode ser visualizada como um processo solitário de leitura, reflexão e escrita. O presente trabalho, entretanto, conforme o entendo subjetivamente, foi um processo de construção coletiva, incentivado por familiares, amigos e professores, amplamente dialogado com o meu orientador, assim como alimentado por grupos de pesquisa e disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Sem nenhuma tentativa de romantizar a trajetória de elaboração desta dissertação, reconheço cada um dos desafios que se impuseram, desde iniciar meus estudos no Mestrado durante uma pandemia, que se prolongou por dois longos anos, até o enfrentamento de uma doença que eu jamais imaginaria ter aos vinte e cinco anos de idade. De todo modo, com o apoio de muitos, pude vencer o câncer e finalizar esta pesquisa. Os agradecimentos, por isso, são muitos.

Agradeço, em primeiro lugar, à Deus e à espiritualidade, por simplesmente me permitirem estar aqui, com saúde, no dia de hoje, escrevendo estes agradecimentos, após ter concluído o trabalho com o qual tanto sonhei, no curso de Mestrado da universidade em que sempre almejei estudar.

Agradeço infinitamente ao meu orientador, Prof. Breno Baía Magalhães, por me acolher em 2020 como sua orientanda e, desde lá, tanto ter me ensinado sobre pesquisa, docência e humanidade. Obrigada por todo o incentivo, todas as considerações e toda a generosidade com que me orientou durante esses anos. Tive a sorte de tanto aprender com um profissional extremamente competente, compreensivo e amigo, além de uma grande potência do direito constitucional brasileiro. Sua participação na minha formação enquanto pesquisadora é fundamental, de tal maneira que, sem as suas contribuições, este trabalho jamais estaria finalizado. Minha admiração, respeito e gratidão pelo Breno são infinitas, tanto pelo orientador brilhante e cuidadoso que é, como pela amizade que construímos, cujo apoio foi fundamental para que eu persistisse nesta pesquisa durante a fase mais difícil da minha vida, até aqui.

Agradeço à minha mãe, Rosângela Pinto, ao meu pai, Edson Ferreira, e à minha irmã, Vanessa Ferreira, por todo o suporte e incentivo. Vivemos em 2022 uma das maiores aflições pelas quais já passamos, porém, juntos, vencemos mais uma das lutas que a vida nos impôs. Sem vocês, nada sou, e, com vocês, tudo posso. O presente trabalho é fruto também do nosso esforço coletivo, uma vez que vocês sempre fizeram o possível e impossível para permitir que eu realizasse meus sonhos. Amo vocês infinitamente.

Agradeço à minha avó paterna, Maria Alaíde Pereira Ferreira (*in memoriam*), e aos meus avós, Raimundo Pinto (*in memoriam*) e Maria Pinto, por me ensinarem a sonhar e lutar pelos meus objetivos. O ensinamento “insista, persista e não desista” e o “você precisa viver, verdadeiramente, a vida” ecoam em mim e serão sempre motivação para trilhar os meus caminhos e lutar as batalhas necessárias para defender aquilo que acredito.

Agradeço aos meus amigos de vida, Gabriela Machado, Gabriel Brasileiro, Mariana Laureano, Pedro Pontes, Carolini Dellavalle e Renata Figueiredo, por segurarem a minha mão em absolutamente todos os momentos da minha vida e me dizerem, sem titubear, que tudo ficaria bem. Obrigada, também, por todo o estímulo, parceria, confiança e felicidade compartilhada. Vocês me viram, desde muito cedo, sonhar com o Mestrado e vibraram cada pequeno passo que eu dava em direção à sua concretização. Amo muito cada um de vocês.

Agradeço aos meus amigos de trajetória acadêmica, Paloma Sá, Giovanna Faciola e Nilton Noronha pelas trocas, pelos mútuos incentivos e pelo carinho durante todo o Mestrado. Do difícil processo de seleção até aqui vocês foram suporte, estímulo e amor. Durante as aulas online, as madrugadas de escrita, as manhãs de cansaço e as tardes de bloqueio criativo, conversar com vocês era como ser abraçada. Sou uma grande fã e admiradora das pesquisadoras e do pesquisador que são.

Agradeço à querida professora e amiga, Loiane Verbicaro, por ainda no meu primeiro ano de graduação ter me apontado o caminho da docência e pesquisa com muito amor e dedicação. Obrigada por me oportunizar fazer iniciação científica e integrar o grupo de pesquisa à época denominado Depojudih. Igualmente sou grata por permanecer como minha orientadora, direta ou indiretamente, desde 2016, compartilhando oportunidades e ensinamentos tão fundamentais para a minha formação.

Agradeço ao grupo de pesquisa *FILPED: investigações em Política, Ética e Direito* e ao grupo de extensão *ECCOM (Estudos Constitucionais Compartilhados)*, bem como aos colegas que integram cada um dos grupos, por todos os debates e produções acadêmicas conjuntas. Sem nenhuma dúvida, tratam-se de espaços que contribuíram para a elaboração do presente trabalho.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Pará, em especial aos integrantes da linha de pesquisa Constitucionalismo, Políticas Públicas e Direitos Humanos, pela oferta de disciplinas e indicação de literaturas que foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço aos professores Antônio Maués e Conrado Hübner Mendes, que compuseram a minha banca de qualificação, por todas as considerações, recomendações e críticas.

Certamente os seus comentários foram enriquecedores e fundamentais para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa. Sempre fui uma grande admiradora do trabalho de vocês, de maneira que os ter como parte desta trajetória muito me alegra, além de ser uma honra.

Por fim, agradeço à otorrino Mariana Tótola, à cirurgiã de cabeça e pescoço Deise Cibele e ao oncologista Eriksen Gonçalves, pelo diagnóstico, tratamento e acompanhamento do meu câncer. Obrigada principalmente por terem me proporcionado a cura, permitindo-me ter saúde para finalizar este trabalho. Igualmente, agradeço à minha psicóloga, Talita Camporezi, por me fazer compreender tudo o que eu estava passando e superar os obstáculos psicológicos que vinham me impedindo de prosseguir a presente pesquisa, especialmente quanto à escrita.

O BRASIL DE TRÊS SUPREMOS?

Conjuntura política e cultura jurídica na definição do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal

RESUMO

A presente dissertação se propõe a compreender como se estrutura o comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal dentro do sistema político brasileiro. A problemática da pesquisa se apresenta diante da constatação da incompletude dos estudos jurídicos que se destinam a investigar a atuação do STF ao longo do tempo, uma vez que se apresentam de maneira anacrônica e retrospectiva, não dialogando com os elementos da conjuntura política e cultura jurídica. Trata-se de pesquisa do tipo explicativa, de abordagem qualitativa e procedimento bibliográfico, desenvolvida de modo interdisciplinar, considerando estudos no campo do Direito Constitucional e da Ciência Política. Com base nesta metodologia, é formulada uma nova categoria analítica para o comportamento judicial da Corte, denominada de *conjuntura político-constitucional*. A partir disso, o trabalho constata que a atuação do STF dialoga com a conjuntura política e a cultura jurídica que se desenvolvem em paralelo, de maneira que a construção do seu comportamento judicial esteja relacionada à compreensão que o próprio Tribunal estabelece sobre o papel que deve desempenhar na democracia constitucional brasileira, diante das diferentes conjunturas político-constitucionais que se apresentam.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal. Conjuntura Política. Pemedebismo. Cultura Jurídica. Comportamento judicial.

THE BRAZIL OF THREE SUPREMES?

Political conjuncture and legal culture in the definition of the judicial behavior of the Brazilian Supreme Court

ABSTRACT

This dissertation proposes to understand how the judicial behavior of the Brazilian Supreme Court is structured within the Brazilian political system. The problem of the research is presented in view of the verification of the incompleteness of the legal studies that are intended to investigate the performance of the STF over time, since they are presented in an isolated and retrospective way, not dialoguing with the elements of the political conjuncture and legal culture . This is an explanatory research, with a qualitative approach and bibliographic procedure, developed in an interdisciplinary way, considering studies in the field of Constitutional Law and Political Science. Based on this methodology, a new analytical category is formulated for the judicial behavior of the Court, called political-constitutional conjuncture. From this, the work finds that the performance of the STF dialogues with the political conjuncture and the legal culture that develop in parallel, so that the construction of its judicial behavior is related to the understanding that the Court itself establishes about the role that it must to play in Brazilian constitutional democracy, given the different political-constitutional conjunctures that arise.

KEYWORDS: Federal Court of Justice. Political situation. Pemedebismo. Legal Culture. Judicial behavior.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Postura do STF de acordo com o período e governo a partir das categorias de Vieira (2018)	41
---	----

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração	1	–	Fluxograma: Construção do comportamento judicial.....	87
Ilustração	2	–	Quadro: Síntese da Conjuntura político-constitucional.....	153

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DIFERENTES MOMENTOS	25
2.1	AS FASES DE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	26
2.1.1	O Supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática	26
2.1.2	O Supremo Tribunal Federal a partir da constituição de 1988	36
2.2	O PROBLEMA DAS CATEGORIZAÇÕES ISOLADAS E RETROSPECTIVAS	49
3	A RELEVÂNCIA DO ESTUDO INTERDISCIPLINAR: CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA	57
3.1	A RELAÇÃO ENTRE A CONJUNTURA POLÍTICA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	58
3.2	O PAPEL DESEMPENHADO PELA CULTURA JURÍDICA.....	70
3.2.1	Teorias constitucionais brasileiras e cultura jurídica	70
3.2.2	Correlação: teorias constitucionais, conjuntura política e perfil do Supremo Tribunal Federal	73
3.2.3	Causação: cultura jurídica e atuação do Supremo Tribunal Federal	81
3.3	PROPOSIÇÃO DE QUADRO ANALÍTICO A PARTIR DAS CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA: CONJUNTURA POLÍTICA, CULTURA JURÍDICA E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	87
4	CONJUNTURA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL E COMPORTAMENTO JUDICIAL: uma outra forma de analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal	97
4.1	OS TRÊS CICLOS DO TEMPO CONSTITUCIONAL	99
4.2	A (IN)VIABILIDADE DOS CONCEITOS DE REGIME POLÍTICO E REGIME JURISPRUDENCIAL NO CENÁRIO BRASILEIRO	103
4.2.1	Podemos falar em regime político no Brasil ?.....	103
4.2.2	As limitações da categoria “regime jurisprudencial” no âmbito do Supremo Tribunal Federal	108
4.3	DINÂMICA DA POLÍTICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	113

4.3.1	Conjuntura político-constitucional e comportamento judicial do STF	113
5	CONCLUSÃO	156
	REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

A trajetória da atuação judicial do Supremo Tribunal Federal aponta para variações de postura da Corte, em diferentes momentos, desde a promulgação da constituição de 1988. Na tentativa de compreender e sistematizar esses movimentos, alguns autores apresentaram classificações indicativas das fases do STF, como o fez Oscar Vilhena Vieira (2018) em sua análise sobre a chamada “supremocracia” e Patrícia Perrone Campos Mello (2018) na avaliação da interpretação do STF sobre as próprias competências e a função institucional. Também contribui para as análises nesse sentido a pesquisa de Arguelhes e Ribeiro (2016) acerca do desenho da Corte estruturado pela Assembleia Nacional Constituinte e aquele que se reformulou, posteriormente, pela via da interpretação constitucional realizada pelos próprios ministros do Supremo.

Oscar Vilhena Vieira (2018) apresenta quatro “posturas institucionais”, pelas quais considera que o Tribunal já passou: *omissão*, durante os primeiros anos de vigência do texto constitucional de 1988; *deferência*, traduzida por meio da ratificação de medidas econômicas e reformas constitucionais voltadas a privatização da economia; *responsividade*, quando a Corte lidou diretamente com questões relacionadas aos direitos fundamentais, como casos envolvendo cotas raciais (ADI n. 3197 e ADPF 186), utilização de células-tronco embrionárias para pesquisas científicas (ADPF 54) e demarcação de terras indígenas (PET 3388 – Caso Raposa do Sol); e *usurpação*, momento em que o Tribunal teria invadido competências dos demais poderes, na tentativa de substituir as decisões políticas, à exemplo do julgamento da AC 4039 – prisão de Delcídio do Amaral (PT) – e da decisão que impediu a posse do ex-presidente Lula como ministro da Casa Civil durante o governo Dilma.

Patrícia Perrone Campos Mello (2018), por sua vez, indica três diferentes momentos do Supremo Tribunal Federal, demarcando as fases *autorrestritiva* (1988-2000), *expansiva* (2000-2014) e *reversiva* (de 2014 em diante). A primeira é caracterizada pela interpretação restritiva da Corte sobre as suas competências e os seus poderes, tratando-se de um período em que o STF esvaziou a utilidade do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão – entendendo que a função da Corte nestes casos seria apenas reconhecer a omissão e chamar os demais poderes a agir –, bem como restringiu o alcance do controle concentrado de constitucionalidade – por meio da exigência de pertinência temática para certos legitimados à proposição de ação direta de inconstitucionalidade e do entendimento de que as normas anteriores à CRFB/88 não poderiam ser objeto de análise pelo controle concentrado. A segunda fase é marcada pela mudança de comportamento da Corte sobre o seu papel institucional, com

destaque para a expansão de suas competências e conquista de capital político. Tal etapa é demonstrada mediante julgamentos em que o STF acresceu ao texto constitucional (proporcionalidade entre o quantitativo de vereadores e a população – RE 197.917; exigência constitucional implícita da fidelidade partidária – MS 26.602; caso Raposa do Sol - PET 3388), superou jurisprudência anterior acerca do mandado de injunção (MI 670), tratou de assuntos de elevada repercussão (interrupção da gestação de fetos anencéfalos, utilização de células-tronco embrionárias para pesquisas) e decidiu sobre temas que impactavam diretamente o setor político (lei da ficha limpa, mensalão e financiamento de campanha). Já o terceiro momento sofre modificação em relação à fase anterior em decorrência do contexto político desestabilizado, marcado pelo impeachment e por acontecimentos relacionados à operação lava-jato. Nesse cenário, o comportamento do STF seria caracterizado pela ambivalência e contraditoriedade, demonstrando a fragmentação e as divergências internas do Tribunal, especialmente em relação à apreciação de três temas: a execução provisória da pena, o afastamento de parlamentares de seu mandato e o afastamento de autoridade da linha sucessória da Presidência da República.

Arguelhes e Ribeiro (2016), apesar de não trabalharem com a ideia de fases do Supremo Tribunal Federal, chamam a atenção para as transformações da Corte, realizadas por meio da interpretação constitucional, o que possibilitaria aos ministros modificar as regras do jogo estabelecidas na constituição. Em um primeiro momento, a estrutura da Corte seria delimitada pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a qual ampliou os canais de acesso ao Tribunal, o escopo do controle de constitucionalidade e as garantias do Supremo. Após a promulgação da constituição de 1988, o STF teria sofrido transformações, por meio das práticas institucionais e interpretações dos ministros sobre as competências da Corte, pautadas em restrições¹, expansões² e flexibilizações³ no desenho anteriormente formulado pela ANC. Em um possível

¹ A postura restritiva pode ser observada na criação e exigência de pertinência temática para acesso ao controle de constitucionalidade por parte de alguns legitimados, dividindo-os em “universais” e “especiais”. Outra restrição, observada apenas inicialmente, se refere ao controle das omissões inconstitucionais, à medida que a Corte entendeu, no julgamento do MI 107, que este instrumento constitucional apenas teria o condão de notificar o órgão omissor. Posteriormente, a restrição quanto às omissões tornou-se expansão, quando o STF, ao julgar o MI 670, entendeu que caberia ao Tribunal indicar uma legislação a ser aplicada à greve dos servidores públicos até que o Congresso Nacional suprisse a omissão (ARGUELHES, RIBEIRO, 2016).

² Por intermédio da interpretação constitucional, o STF amplia as competências que a constituição de 1988 lhe conferiu. É o que acontece no caso da autorização, conferida pelo Tribunal, para a realização de controle de constitucionalidade prévio de projetos de emenda constitucional considerada violadora das cláusulas pétreas, mediante mandados de segurança impetrados por parlamentares. Na prática, como bem sustentam Arguelhes e Ribeiro (2016), cada parlamentar detém poder de veto obre a produção legislativa, expandindo-se o acesso à jurisdição – já que os parlamentares isoladamente não constam do rol de legitimados para propor ADIn – e cria-se uma nova forma de exercer controle de constitucionalidade: o controle jurisdicional prévio.

³ A prática institucional do STF aponta elevada flexibilidade decisória, no sentido de que os ministros procedem uma filtragem acerca dos casos que serão efetivamente julgados em plenários e aqueles que serão rejeitados ou resolvidos por meio de decisões monocráticas, bem como determinam o momento que as decisões serão tomadas (determinação da agenda) (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016).

novo momento de transformação, os autores constatarem um Supremo Tribunal Federal que deixa de funcionar como ponto de veto e se coloca à disposição para operar na forma de uma “primeira câmara legislativa”, por intermédio do recebimento de mandados de injunção e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPF) – instrumentos que possibilitam ao Tribunal proferir decisões a respeito de temas sobre os quais o Congresso Nacional ainda não se manifestou.

As classificações e observações destes autores apontam para, pelo menos, três diferentes versões do Supremo Tribunal Federal durante a vigência da Constituição de 1988: autorrestrição, expansão responsiva e disrupção do padrão decisório. Nesse sentido, expressam a percepção de, pelo menos, três Supremos, os quais se manifestaram em ocasiões diferentes ao longo do tempo. A ocorrência dessas variações dentro do nosso desenho constitucional, inaugurado em 1988, impõe questionar: como se estrutura o comportamento judicial da Corte? A partir da resposta a essa pergunta, será possível compreender a razão pela qual (ou as razões pelas quais) essas mudanças acontecem e são tão categóricas.

No contexto norte-americano, são desenvolvidas algumas teorias explicativas do comportamento judicial, como os modelos legalista, atitudinal e estratégico. Entretanto, a análise do comportamento judicial e a estruturação de padrão explicativo acerca da maneira como decidem os juízes depende de um esforço conceitual cuja base são as interpretações existentes sobre o arranjo institucional onde são tomadas as decisões judiciais analisadas. Por isso, não é possível a formulação de um modelo geral de comportamento judicial, que seja razão explicativa para o processo de tomada de decisão em todo e qualquer tribunal (RIBEIRO; ARGUELHES, 2013). Nesse sentido, compreender o modo de atuação do Supremo Tribunal Federal e suas mudanças ao longo do tempo exige uma análise contextualizada, que considere tanto as particularidades do nosso desenho constitucional, como a interação que se estabelece entre os poderes – aspectos estes que não vêm sendo aprofundados pelos juristas brasileiros que se propõem a categorizar a atuação do STF.

Aspecto mencionado, mas não suficientemente explorado por tais autores, é a relevância do contexto político para a construção da interpretação constitucional e gestão da constitucionalidade nesses diferentes momentos. Mello (2018), por exemplo, confere um nível de relevância à conjuntura política apenas quando refere-se à terceira fase do Supremo Tribunal Federal; Vieira (2018), embora contextualize a adoção das categorias com base no exercício da supremocracia em cada período de governo presidencial, não esclarece como os ambientes político e jurídico interagem para a construção de uma dada postura institucional, e não outra, em certo momento; Arguelhes e Ribeiro (2016) constroem sua análise empírica voltada

especificamente às transformações implementadas pelo Supremo sobre o desenho anteriormente pensado pelos constituintes, sem indagar as razões pelas quais estas modificações pela via interpretativa ocorreram em diferentes períodos políticos.

Os estudos referenciados oferecem respostas às problemáticas que formulam e fornecem elementos que contribuem para a compreensão da mudança de posturas do STF ao longo do tempo. Contudo, trabalham muito pouco com os elementos da conjuntura política e cultura jurídica no desenvolvimento de cada fase da Corte, o que permite a formulação de críticas no sentido do anacronismo e retrospecção das categorias criadas por tais juristas. Por outro lado, a percepção da influência política sobre o comportamento judicial se trata de uma das principais contribuições que a ciência política tende a oferecer para os estudos no campo do Direito que se proponham a compreender a atuação institucional do Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, ao longo do tempo.

Marcos Nobre (2013) contribui para o debate quando aborda o tema da cultura política conservadora do Brasil, apresentada sob a forma do “pemedebismo”, que condiciona a atuação de todo o sistema político, inclusive de nossa Corte suprema e do Tribunal Superior Eleitoral, bem como inviabiliza transformações sociais amplas no sentido da redução das desigualdades. Para o cientista, o nosso sistema político opera sob a forma de um sistema de vetos hierarquizados, mantido dentro de um grande bloco parlamentar, que se opõe às modificações que alterem a correlação de forças existente, e do qual dependem tanto os parlamentares como o Executivo federal para a governabilidade.

Dentro de sua lógica mais profunda, o pemedebismo iria da contração da fragmentação partidária – uma vez que funciona como um superbloco parlamentar e o aumento do caráter fragmentário pode implicar a fuga ao sistema de vetos – à expansão do bloqueio da relação de forças estabelecida. O Judiciário, e principalmente STF e TSE, como personagens relevantes para a dinâmica do jogo político e instrumentos estratégicos para o contorno de vetos, movem-se em conformidade com o pemedebismo, ora favorecendo a fragmentação partidária, ora legitimando a correlação de forças, isto é, atua como “(...) contrapeso à sístole fragmentária e como freio à diástole do bloqueio das correlações de forças vigentes” (NOBRE, 2020, p. 44).

Nesse sentido, é possível extrair a existência de uma relação umbilical entre o funcionamento da engrenagem política e o conjunto de soluções jurídicas ofertado pelo Supremo Tribunal Federal. Andrei Koerner (2013) oferece contribuições para esta discussão a partir “da análise política da jurisprudência constitucional”. Segundo o autor, a prática judicial acontece em um espaço formado por três dimensões, quais sejam a institucional, do pensamento jurídico e histórica, de modo que possa ser conceituada como “(...) uma modalidade de ação

institucionalizada que, numa dada configuração da formação social, efetua, programa e reflete os materiais do agregado jurídico do ponto de vista da problemática da justiça” (KOERNER, 2013, p. 76). Nesse contexto o regime jurisprudencial representaria a forma como, vinculado a um regime governamental⁴, a prática judicial estabelece o seu “esquema interpretativo” e “repertório de soluções jurídicas”, possibilitando maior ou menor protagonismo judicial, à medida que realiza a “gestão diferencial de inconstitucionalidades e ilegalidades de um regime governamental” (KOERNER, 2013, p. 76-77). Dessa forma, a prática judicial – e quando se trata do Supremo Tribunal Federal podemos falar em interpretação constitucional e gestão de constitucionalidade – se apresenta a partir da interação entre os dois regimes, seja no sentido da “incorporação ou da reação das alterações de um ou de outro” (KOERNER, 2013, p. 77).

A partir das contribuições da ciência política, consideramos que a análise do desenvolvimento das diferentes fases do Supremo Tribunal Federal depende da compreensão da relação que se estabelece entre os ambientes político e o jurídico na construção de um conjunto de soluções jurídicas, que expressam o comportamento judicial da Corte em dado período. Isso porque, conforme argumento apresentado por Conrado Hübner Mendes (2011), a separação dos poderes opera de maneira dinâmica, com as instituições negociando seus raios de atuação, momentos de ativismo e contenção, ocupação e desocupação de espaços, de forma que interações entre as instituições sempre aconteçam.

Com base nas formulações vindas de juristas, que indicam a existência de três diferentes Supremos ao longo da vigência da constituição de 1988, e considerando as contribuições da Ciência Política, que apontam para a existência de uma relação fundamental entre conjuntura política e atuação judicial, é possível sustentar que a interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal, atividade jurídica e fundamentada dogmaticamente pelas contribuições da Academia, sofre influência e influencia a conjuntura política. Dessa forma, análises isoladas, que consideram tão somente o conteúdo jurídico das decisões do Supremo para a definição comportamento judicial da Corte, negligenciam a complexidade do fenômeno interpretativo, correm o risco de esbarrar em análises anacrônicas e impedem a formulação de categorias capazes de explicar o funcionamento da Corte.

A conjuntura política é um dos braços para entender a variação do comportamento judicial do STF. O outro se refere à cultura jurídica que, assim como o ambiente político, não

⁴ “Regime governamental diz respeito à articulação geral, realizada pelas instituições políticas, das estratégias de poder de uma formação social e indica a maneira pela qual se programa e reflete a direção política da sociedade e a condução dos indivíduos.” (KOERNER, 2013, p. 76)

é elemento estático, mas oferece certos parâmetros e formas de leitura do pacto constitucional de 1988, se estabelecendo a partir de consensos entre os operadores do Direito. Em razão da abrangência e dos múltiplos sentidos que o termo “cultura jurídica” pode apresentar, se faz necessária a adoção de um instrumento objetivo de análise. Para tanto, nos valem das teorias constitucionais brasileiras, haja vista que estas se propõem a compreender o conteúdo da Constituição de 1988, além de ofertar determinados entendimentos sobre a forma de atuação esperada do Judiciário diante do texto constitucional.

Apesar da ciência política nos possibilitar visualizar relação que se estabelece entre conjuntura política e comportamento judicial, aderimos às categorias de “regime político” e “regime jurisprudencial” somente até o limite em que subsidiam a compreensão da interatividade entre os dois espaços na construção do comportamento judicial. No entanto, não consideramos essas categorias como mecanismos explicativos para a atuação do STF, em razão da incompatibilidade dos conceitos com as particularidades da dinâmica do sistema político brasileiro e do modo como se constroem as decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

O mais recente contexto político, que vai da reeleição de Dilma Rousseff em 2014 ao ano de 2021⁵, conta com acontecimentos novos e até então não experimentados pela democracia constitucional brasileira inaugurada em 1988 com a promulgação da constituição, de modo a indicar uma nova conjuntura política que, conseqüentemente, implicará um diferente comportamento judicial da Corte, cujas características ainda não foram delimitadas pelos estudos, no campo do Direito, que tratam das fases do Supremo Tribunal Federal.

Desde a primeira alternância política sem entraves (de FHC para Lula) até o início de 2013, o Brasil viveu um momento de normalidade democrática, do ponto de vista do funcionamento formal das instituições (NOBRE, 2013). As manifestações de junho daquele ano sinalizaram para uma nova página do Brasil pós-democratização, a partir da qual diferentes rumos político-constitucionais poderiam ser tomados. Os eventos posteriores, entretanto, nos demonstram que seguimos em direção à fragilização das instituições democráticas, as quais passaram a agir de forma disfuncional, especialmente a partir do impeachment de 2016, seguida pela desconexão entre eleições e políticas públicas no governo Temer (AVRITZER, 2019) e eleição, em 2018, de um candidato com posicionamentos contrários aos compromissos constitucionais de 1988 (VIEIRA, 2018), cuja gestão se aproxima daquilo que Nobre (2020) denomina de “política de guerra e morte”, pois considera “conversa-fiada” a noção segundo a qual a disputa política ocorre em um terreno comum, compartilhado e compartilhável. Ao

⁵ Delimitamos este marco temporal somente até 2021, por se tratar do último ano completo para fins desta pesquisa, a qual foi finalizada em novembro de 2022.

contrário, trata-se de governo que sustenta uma política na qual somente um lado pode sobreviver e, com isso, impossibilita a convivência democrática (NOBRE, 2020).

É neste período que a literatura observa um novo Supremo Tribunal Federal. Segundo a matriz de Vieira (2018) o STF estaria apresentando uma postura institucional usurpadora, com a tomada de um conjunto de decisões de direto impacto político e propósitos substitutivos, muito embora o seu resultado prático por vezes divirja dos prognósticos pensados pelo Tribunal. Na leitura de Mello (2018), se trataria de um Supremo ambivalente e contraditório. Outros autores classificam a Corte como agente do constitucionalismo abusivo e catalisador da crise política (ESTORILIO; BENVINDO, 2017; ALMEIDA, 2019), atuando em posição de direta interferência política (NOBRE, 2020). Em todo os casos, há a constatação de uma novidade na forma de atuação do STF a partir do contexto de crise política, embora a inovação não seja benéfica à estabilidade do arranjo político-constitucional segundo os diagnósticos apresentados pela literatura.

Nota-se, entretanto, que há certa dificuldade de delimitação teórica do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal dentro da conjuntura de desestabilização político-institucional experimentada pelo Brasil nos últimos anos, motivo pelo qual diferentes autores sustentam diagnósticos diversos. Embora Vieira (2018) e Mello (2018) apresentem categorias para determinar a nova forma de atuação do Tribunal – observando certo grau de instabilidade político-institucional, isto é, deixando pistas de que a nova fase do Supremo pode estar relacionada à concatenação política que se desenvolveu a partir de 2016 – não dialogam com Nobre (2013) e Koerner (2013), limitando sua análise a indicação de um momento de crise política em paralelo com inovações interpretativas pela Corte, todavia sem avaliar o que pode estar causando, ou estruturando, esse novo comportamento judicial por parte do Supremo.

As rearticulações políticas que ocorrem no âmbito dos poderes detentores de representatividade eleitoral apontam para diferentes conjunturas políticas ao longo do tempo. Igualmente, do ponto de vista da atuação judicial, a literatura especializada indica a variabilidade do comportamento do STF durante a vigência da Constituição de 1988. Os estudos, entretanto, não nos explicam como este comportamento judicial se estrutura e qual a sua relação com as mudanças políticas conjunturais. O momento de crise política e constitucional mais recente, por sua vez, reforça a necessidade de se compreender a atuação do STF em tal cenário, como agente integrante do sistema político brasileiro.

Diante da ausência de identificação e compreensão da atuação de nossa Corte suprema de maneira condizente com a realidade da dinâmica político-constitucional nacional, a presente pesquisa demonstra a sua relevância, uma vez que, ao contrário de descrever categoricamente

três diferentes Supremos, objetiva, um passo antes, compreender como se estrutura o comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal.

Apesar da superação do mito da neutralidade judicial, Mendes (2011) constata que o mito da independência judicial sobrevive e continua ignorado pela teoria normativa: não há um reconhecimento de que o comportamento judicial seja influenciado por constrangimentos políticos externos. A Corte, entretanto, não se encontra isolada, mas inserida no “calor da política” (MENDES, 2011). É baseado nessa premissa que o trabalho busca entender o comportamento do STF, não por meio de separações categóricas, como se estivéssemos falando de três Supremos diferentes, mas com base na percepção de fatores político-constitucionais que repercutem no conjunto de soluções jurídicas ofertado pelo Tribunal.

Diante disso, justifica-se a relevância teórica da presente investigação, na medida em que se pretende compreender contextualmente a atuação do STF, a partir de elementos pouco desenvolvidos (ou completamente ignorados) pelas pesquisas desenvolvidas no campo do Direito, valendo-se, para isso, de contribuições da Ciência Política. Nesse sentido, do ponto de vista teórico o estudo proposto, além de realizar revisão de literatura acerca dos trabalhos que se propõem a categorizar a atuação da Corte desde a promulgação da constituição de 1988, prosseguirá no sentido de compreender como conjuntura política e cultura jurídica se relacionam com o comportamento judicial do Tribunal.

A escolha do Supremo Tribunal Federal para fins de recorte da pesquisa é justificada por se tratar da instância máxima do Judiciário brasileiro, a qual conta com a possibilidade de tornar seus entendimentos vinculantes para as administrações públicas em nível federal, estadual e municipal, além das instâncias inferiores do Judiciário. Ao lado disso, o STF acumula as funções de tribunal constitucional, tribunal de primeira e última instância nos casos que envolvam altas autoridades, bem como de tribunal de recursos (VIEIRA, 2018), funcionando como peça central da engrenagem do Judiciário brasileiro.

Ainda, a pesquisa adequa-se aos Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA), uma vez que propõe investigação interdisciplinar sobre o Direito, em diálogo com a ciência política. O estudo também está alinhado à área de concentração em direitos humanos e à linha de pesquisa “constitucionalismo, políticas públicas e direitos humanos” do programa, à medida que trabalha com elementos basilares a democracia constitucional, considerando a atuação do Judiciário na manutenção e efetivação dos compromissos firmados em 1988 quando diante de uma forte desestabilização política e reestruturação governamental de viés contrário a garantia e ampliação de direitos humanos. Nesse contexto, a compreensão da redefinição do comportamento judicial é relevante para a

aferição do grau de comprometimento da efetivação de direitos fundamentais por parte dos poderes da república em um momento de crise, além de ser auxiliar para investigações futuras acerca do nível de proteção de direitos humanos no Brasil a partir do redesenho dos regimes governamental e jurisprudencial, ou, ainda, da estabilidade dos compromissos constitucionais estabelecidos quando da promulgação da constituição de 1988.

O desenvolvimento da pesquisa estará intrinsecamente relacionado à pesquisa do tipo explicativa (quanto ao objetivo), qualitativa (em relação à abordagem) e bibliográfica (relativa ao procedimento). Nesse sentido, buscar-se-á, de modo interdisciplinar e considerando especialmente as áreas da Ciência Política e do Direito Constitucional, ordenar e compreender como se estrutura o comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal.

Metodologicamente, a pesquisa foi dividida em três etapas, as quais envolveram levantamento bibliográfico, revisão de literatura, filtragem de casos indicados pela bibliografia analisada, além de leitura qualitativa e criação de categorias de análise.

Na primeira etapa, foram realizados o levantamento bibliográfico e a revisão de literatura no âmbito do Direito, tendo em vista pesquisas que apresentam como objeto de estudo as diferentes fases ou posturas do STF no que se refere ao modo de atuação. Com isso, foram detalhadas as categorias criadas por Vieira (2018) e Mello (2018), valendo-se também da leitura de Werneck e Ribeiro (2016) acerca da possibilidade da reformulação do Supremo por meio da interpretação constitucional realizada por seus ministros. Também nesta fase foram problematizadas as categorias desenvolvidas de modo isolado – desconsiderando o pano de fundo da conjuntura política – e retrospectivo – definidas sob o ponto de vista do momento presente para determinar as condições de atuação de um STF do passado. Este primeiro momento da pesquisa se reflete na primeira seção deste trabalho.

Na segunda etapa, inserimos no debate sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal as contribuições da Ciência Política, especialmente no que se refere à influência da conjuntura política e da cultura jurídica sobre tomada de decisão pela Corte. Para tanto, são trabalhados os conceitos de “regime jurisprudencial” e “regime governamental” desenvolvidos por Koerner (2013) e de “pemedebismo”, alcunhado por Nobre (2013). Com isso, foi possível robustecer o debate, a partir de um fator negligenciado pelos juristas: a organização e modo de funcionamento do sistema político brasileiro. Ao lado deste, trabalhamos com a noção de cultura jurídica, utilizando como instrumento de pesquisa as teorias constitucionais brasileiras, na formulação de Magalhães (2022), e o pensamento político-constitucional brasileiro, na acepção de Chaloub e Lynch (2018). Esta fase da investigação refletiu-se na segunda seção do trabalho.

Na terceira etapa, propomos uma categoria analítica que represente a conjunção dos dois fatores analisados anteriormente (conjuntura política e cultura jurídica), qual seja a noção de *conjuntura político-constitucional*. Por meio desta, buscamos compreender como se desenhou o comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal em quatro momentos: 1988 a 1994, 1995 a 2013, 2014 a 2018, 2019 a 2022. Os períodos são assim delimitados por representarem diferentes características no campo da conjuntura política e cultura jurídica. Para avaliar a atuação do STF, são selecionados alguns dos casos mais apontados pela literatura apresentada na primeira seção, a fim de verificar a compreensão que os ministros expressam sobre o papel da Corte em cada momento. A escolha dos julgados do STF a partir da literatura problematizada no primeiro capítulo do trabalho se explica pela necessidade de analisar tais julgados sob uma outra perspectiva: considerando a correlação da interpretação dos ministros sobre o papel do STF com o momento político-constitucional experienciado. Tal etapa de pesquisa resultou na terceira seção desta dissertação.

Dessa maneira, a argumentação do trabalho percorre três grandes capítulos. No primeiro deles, intitulado “O Supremo Tribunal Federal em diferentes momentos” busca-se explicitar uma problemática presente nas análises sobre a atuação da corte ao longo do tempo: a desconsideração da conjuntura política e da cultura jurídica como fatores determinantes para as mudanças de comportamento do Tribunal. Para isso, são trabalhadas as categorias de “postura institucional” (VIEIRA, 2018) e “fases do STF” (MELLO, 2018). No segundo capítulo, denominado “A relevância do estudo interdisciplinar: contribuições da ciência política”, o trabalho objetiva demonstrar, por meio dos conceitos “regime político”, “regime jurisprudencial” (KOERNER, 2013) e pemedebismo (NOBRE, 2013), a relação que se estabelece entre a atuação da corte e a conjuntura política que marca determinado período. Ao lado disso, mediante a ideia de “cultura jurídica”, intenta-se estabelecer a correlação entre as teorias constitucionais brasileiras, a conjuntura política e o perfil de atuação do Supremo Tribunal Federal. Por fim, no terceiro capítulo (“Conjuntura político-constitucional e comportamento judicial”), a dissertação oferece uma categoria analítica para a compreensão contextual do comportamento da corte, qual seja a chamada “conjuntura político-constitucional”, desenvolvida no sentido de abranger a conjunta política e a cultura jurídica em diferentes períodos de atuação do STF, apresentando a influência desta sobre o comportamento judicial da Corte.

2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DIFERENTES MOMENTOS

Muitas investigações sobre o Supremo Tribunal Federal consideram o protagonismo da Corte na arena política brasileira como um fenômeno relativamente recente⁶ na sua forma de atuação, em paralelo com o passado de timidez dos anos iniciais do novo regime constitucional, inaugurado pela Constituição de 1988 (ARGUELHES, 2014; ARGUELHES; RIBEIRO, 2016; VIEIRA, 2018; MELLO, 2018; MIGUEL; BOGÉA, 2020; ARGUELHES, 2021). Análises neste sentido demonstram certas variações interpretativas quanto ao papel desempenhado pelo Tribunal dentro da democracia constitucional, as quais acontecem em pelo menos duas direções: uma de atuação mais contida e outra de atuação incisiva, esta última, por vezes, denominada pela academia de “judicialização da política” ou “ativismo judicial”.

Alguns estudos, como os desenvolvidos por Vieira (2018) e Mello (2018), tentam sistematizar estas mudanças de interpretação do STF por meio da criação de categorias, apontando a existência de diferentes posturas ou fases de atuação da Corte em nosso arranjo constitucional. Um pouco além destas categorizações, alguns pesquisadores brasileiros indicam a interpretação constitucional como o instrumento que permite a modificação do desenho institucional do Supremo em diferentes momentos, no sentido de que o STF criado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 seja diferente daquele reinterpretado pelos Ministros ao longo da vigência do texto constitucional (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016). Paralelamente, investigações nesta direção registram a relevância das preferências funcionais⁷ dominantes entre os Ministros para a determinação do papel a ser desempenhado pelo Tribunal em cada momento – de modo que o “querer” e as concepções sobre a jurisdição constitucional dos integrantes do STF sejam relevantes para a definição da postura institucional adotada, que poderá ser novamente alterada conforme ocorram mudanças nestes aspectos (ARGUELHES, 2014).

⁶ O destaque do Supremo Tribunal Federal na arena política é principalmente observado a partir do julgamento do Mensalão (VIEIRA, 2018).

⁷ Segundo Arguelhes (2014, p. 18), o processo de expansão ou retração do poder judicial é resultado da combinação de fatos político-institucionais e atitudes judiciais – mais especificamente, das preferências majoritárias, em uma dada composição do tribunal, sobre quais são as formas adequadas e/ou oportunas de se pronunciar sobre questões políticas”. O autor chama essas predileções dos ministros de “preferências funcionais”, que seriam “preferências judiciais sobre como participar da política”. Dessa forma, “Dado um poder inicial mínimo de interpretar a constituição, ainda que o desenho institucional, o texto constitucional, as demandas sociais e o comportamento estratégico dos outros atores políticos apontem no sentido de uma grande participação judicial, o efeito combinado desses fatores exógenos “judicializantes” será modulado pelas preferências funcionais dominantes na composição do tribunal. Se as preferências funcionais majoritárias forem restritivas, o poder de interpretar a constituição possivelmente será usado para mover o desenho institucional em direções nas quais o tribunal participará menos intensamente da vida política do país.” (ARGUELHES, 2014, p. 18).

Tais categorizações e elementos desenvolvidos pela literatura com o intuito de indicar as alterações no modo de atuação da Corte, ora tímida e ora incisiva, são percepções necessárias aos estudos que se proponham a compreender as funções do STF em nossa democracia constitucional. As categorias, entretanto, não fornecem uma leitura ampla no sentido de desenvolver o contexto político de fundo – isto é, o arranjo político estabelecido pela coalizão de governo – sobre o qual determinada fase da Corte se desenvolveu e como esta conjuntura política pode ter influenciado a interpretação dos Ministros no que tange às competências do Tribunal. Por sua vez, a análise isolada das preferências e concepções que os membros da Corte tenham sobre o papel da jurisdição constitucional pode deixar de lado a influência que o momento político-institucional exerce sobre as predileções dos Ministros, assim como o papel desempenhado pela cultura jurídica nesta mesma atividade interpretativa.

Com o intuito de compreender as classificações oferecidas pela literatura acerca das formas de atuação do STF ao longo do tempo, buscamos nesta seção, primeiramente, apresentar o estado da arte sobre o tema. Para isso, rememoramos as categorizações oferecidas por Vieira (2018) e Mello (2016), bem como apresentamos as contribuições de Arguelhes (2014) e Arguelhes e Ribeiro (2016) sobre o papel das predileções e da interpretação constitucional dos Ministros da Corte para o direcionamento da atuação do STF de maneira geral. Em seguida, objetivamos apresentar a problemática sobre a qual se debruça a presente pesquisa, qual seja as limitações destes modos de classificação tradicionalmente ofertados pela literatura. Nossa problematização se estabelece, fundamentalmente, pela ausência de consideração de dois elementos: a conjuntura política e cultura jurídica. Com isso, o presente capítulo realiza a tarefa de revisar e analisar criticamente as categorizações oferecidas pelos juristas supramencionados.

2.1 AS FASES DE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

2.1.1 O Supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática

Embora muitos estudos enfoquem o protagonismo do Supremo Tribunal Federal apenas no momento posterior à transição democrática – já sob a vigência da constituição de 1988 e em decorrência da ampliação da carta de direitos, dos canais de acesso e das garantias conferidas à Corte (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016; VIEIRA, 2018; VERBICARO, 2008) –, a atuação do STF durante o período da redemocratização brasileira apresenta três elementos que merecem destaque, em razão de apresentarem correlação com o funcionamento do sistema político à época e por se tratarem de características que, de certo modo, permanecem como marcas de comportamento do Tribunal.

Por um lado, é possível falar em judicialização da política durante o processo de transição democrática (OLIVEIRA, 2019; OLIVEIRA, 2021). De outro, pode ser verificada uma atuação do STF em conjunto com a Assembleia Nacional Constituinte, como instrumento estratégico para a resolução dos conflitos entre os parlamentares e como parte diretamente interessada na produção constitucional (KOERNER, 2013). O período de transição democrática é marcado também pela tentativa do Supremo Tribunal Federal de modificar a imagem negativa que a mídia apresentava sobre ele, razão pela qual tentou reduzir a distância da Corte em relação à opinião pública e obter maior destaque junto à imprensa (OLIVEIRA, 2004)⁸. Diante disso, sustenta-se preliminarmente a hipótese de que estes três elementos (judicialização da política, funcionamento de modo relacional ao Congresso Nacional e destaque junto à imprensa) são movimentações iniciadas durante a redemocratização e aperfeiçoadas ou aprofundadas no momento posterior à promulgação da Constituição de 1988.

Em contraponto às argumentações que sustentam a ocorrência da judicialização da política apenas a partir do novo regime constitucional, Fabiana Luci de Oliveira (2019), por meio de pesquisa empírica, demonstra que tal fenômeno é observado no campo decisório do STF pelo menos desde o período de transição democrática, ocorrendo em maior percentual nas políticas relacionadas ao funcionalismo público, seguida daquelas atinentes ao funcionamento das instituições de justiça e outros órgãos da administração. Com menor percentual, a judicialização é verificada em relação às políticas econômico-tributárias e, em proporção ainda mais reduzida, no campo dos direitos sociais, civis e difusos⁹.

O controle abstrato de constitucionalidade, durante o regime militar brasileiro, era realizado por meio das Representações de Inconstitucionalidade (Rps), de titularidade do Procurador-Geral de República (PGR) e competência do Supremo Tribunal Federal. Com base na análise das Rps julgadas no período de redemocratização, compreendido entre 1979 e 1988, Oliveira (2021) mapeia as políticas judicializadas pelos PGRs (Firmino Paz, Mártires Coelho e José Paulo Sepúlveda Pertence), concluindo que (a) houve maior receptibilidade às demandas de servidores públicos e governadores, com destaque para a judicialização de políticas estaduais associadas ao federalismo e à administração pública (criação de municípios, carreiras públicas,

⁸ Segundo Oliveira (2004) as notícias passaram a indicar posicionamento mais favorável à Corte quando do encontro entre os ministros do STF, jornalistas e proprietários de jornais, realizado com o intuito de estabelecer um acordo no sentido de aproximar o Tribunal da opinião pública.

⁹ De acordo com a autora, a conclusão central de sua investigação é acerca da possibilidade “(...) de se falar em judicialização da política no Brasil durante o período de transição democrática, sobretudo de políticas voltadas ao funcionalismo público (23%), à administração do funcionamento das instituições de justiça (15%) e de outros órgãos da própria administração pública (11%), com as políticas econômica e tributária ocupando 12 % do tempo do tribunal e a agenda de direitos sociais, civis e difusos, modestos 5%.” (OLIVEIRA, 2019, p. 93)

organização das instituições da justiça e do Estado); (b) reduzida judicialização de políticas federais; (c) o Supremo Tribunal Federal decidiu favoravelmente 56% das Rps e demonstrou alto grau de consensualidade entre os ministros; (d) os magistrados e o Executivo federal obtiveram os maiores percentuais de sucesso em suas respectivas demandas; (e) durante o governo Figueiredo foi comum o arquivamento de solicitações de representação de inconstitucionalidade, por parte dos PGRs Firmino Paz e Mártires Coelho, enquanto no governo Sarney, cujo PGR era Sepúlveda Pertence, foi intensificada a utilização do controle de constitucionalidade, embora o PGR à época apresentasse muitas RPs com parecer contrário à inconstitucionalidade do diploma (OLIVEIRA, 2021).

Diante da coleta de tais informações, a pesquisadora (2021) esboça dois padrões de judicialização da política no período de transição democrática no Brasil. O primeiro aponta que, durante a gestão de Figueiredo, a judicialização da política funcionou como “estratégia de governo” e instrumento de defesa dos “grupos de interesses econômicos centrados nas políticas dos estados”. Já o segundo indica que o governo Sarney contou com a prevalência da judicialização da política na forma de “estratégia da burocracia estatal”, contando também com um nível maior de abertura a outros setores da sociedade e a contestação mais frequente dos diplomas federais. Do ponto de vista da resposta do STF, entretanto, as demandas do período Figueiredo obtiveram maior sucesso (70% de Rps procedentes), quando comparadas com aquelas da gestão de Sarney (49% de Rps procedentes) (OLIVEIRA, 2021).

As conclusões de Oliveira (2021) demonstram um Supremo Tribunal Federal mais envolvido politicamente a partir do processo de transição democrática, o qual, apesar de não apresentar o mesmo protagonismo contemporâneo, já se alçava à condição de espaço para discussão política, pela via do controle de constitucionalidade, com a judicialização de determinadas políticas pelos PGRs. O padrão de judicialização no Supremo à época pode ser explicado pelo reduzido acesso à Corte para exercício do controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que apenas o Procurador Geral da República estava legitimado a propor as Rps, o qual acabava realizando uma filtragem prévia das demandas que seriam efetivamente judicializadas pelo controle abstrato, impedindo que determinados temas chegassem ao Tribunal (OLIVEIRA, 2021). Esta atividade, entretanto, se torna um objeto de discussão mais presente entre os estudiosos brasileiros apenas a partir da vigência do novo regime constitucional e encontra explicações que vão desde a ampliação do rol de legitimados ativos à proposição da ação direta de inconstitucionalidade, até à ampliação do rol de direitos fundamentais e constitucionalização de políticas públicas (VERBICARO, 2019; VIEIRA, 2018).

A oposição dos ministros, durante o processo constituinte, à ampliação do rol de legitimados ativos a iniciar o controle abstrato de constitucionalidade, é indicativa de que a Corte pretendia manter o mesmo padrão de judicialização da política, que, pelo menos até 2003, permaneceu semelhante ao processo de redemocratização, isto é, operou-se especialmente a judicialização da Administração Pública, como uma constante mesmo no momento pós-1988. Diante disso, o que o estudo de Oliveira, em conexão com os trabalhos que analisam a judicialização da política no período pós-1988, nos demonstra é que a judicialização da política acontece desde a fase pré-1988, sofrendo mudanças de padrão ao longo do tempo, tendo em vista as novas matérias que passam a ser levadas à Corte.

Dessa forma, a chave de discussão, quando se trata da judicialização de políticas, nos momentos pré e pós 1988 consiste em compreender o que os autores consideram por “política” quando tratam do tema, o que nem sempre é esclarecido, à medida que os termos “judicialização da política” e “ativismo judicial” são vocábulos polissêmicos – de grande divergência doutrinária e poucos parâmetros objetivos de distinção – que passaram a ser intensamente utilizados pela literatura para apontar a postura judicial de decidir sobre tudo aquilo que escape às relações estritamente individuais (aquelas que exijam do Judiciário apenas dizer o direito no caso concreto), mas se relacione com os direitos fundamentais e as políticas públicas, demandando a efetiva implementação de tais direitos (ANDRADE; BRASIL, 2018). Igualmente, o debate em torno da judicialização de direitos fundamentais, principalmente os direitos sociais, ganha espaço no Brasil principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, em razão da sua característica dirigente.

Além do aspecto referente à judicialização da política, a transição democrática brasileira contou com um específico processo constituinte – realizado a partir de um Congresso Constituinte e com ampla participação social – em relação ao qual o Supremo Tribunal Federal esteve presente de diferentes maneiras. Este segundo movimento expressa a atuação da Corte de forma correlacionada à dinâmica estabelecida no sistema político, em especial na sua interação com a Assembleia Nacional Constituinte.

O momento de elaboração de uma Constituição possibilita o que Paul Starr (2019) denomina de “entrenchamento estratégico”, entendido como um movimento deliberado e proposital, que visa tornar algo resistente à reversibilidade ou mudança, de forma que grupos se organizem para alcançar um certo objetivo e garantir que tal conquista seja mantida.

(STARR, 2019). A principal forma estratégica do entrincheiramento está relacionada ao estabelecimento de regras que conferem poder¹⁰.

No caso brasileiro, as incertezas e desconfianças recíprocas entre os atores políticos e a sociedade no período de transição democrática, associadas à ausência de um projeto base para guiar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte - ANC (1987-1988), tornaram o momento ainda mais estratégico para as forças políticas e sociais à época, dada a possibilidade não apenas de estabelecer as regras internas de funcionamento da ANC, como também de inserir matérias no texto constitucional que inauguraria o novo regime.

O modo de funcionamento da Constituinte de 1987-1988 e os arranjos políticos estabelecidos especialmente quando da segunda etapa do processo (debates/votações em plenário e alteração do regimento interno) foram significativos tanto para os desdobramentos internos ao sistema político brasileiro, como para o desenho do Supremo Tribunal a partir da vigência da Constituição de 1988. Isso porque os agentes políticos e os Ministros da Corte eram diretamente interessados na estrutura político-institucional por vir.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 rompeu com as experiências anteriores de formulação de uma constituição no Brasil, em razão da sua estratégia de adotar como ponto de partida o diálogo com a sociedade e entre os seus representantes, ao invés de um documento prévio (anteprojeto de constituição) elaborado por algum político (RODRIGUEZ, 2019). Tal esforço implicou a realização de um processo constituinte aberto à participação social e, com ela, aos mais diversos interesses (BARBOSA, 2012). Os trabalhos da ANC foram divididos em duas etapas. Na primeira, os trabalhos foram organizados em oito comissões temáticas, sendo cada uma delas dividida em três subcomissões, o que possibilitou o recebimento de sugestões de iniciativa popular, a realização de audiências públicas e a participação ativa de organizações da sociedade civil, sindicatos e corporações no processo constituinte. O relatório de cada comissão foi posteriormente remetido à Comissão de Sistematização, responsável por elaborar o projeto de Constituição e encaminhá-lo ao plenário do Congresso Constituinte. A segunda etapa, por sua vez, esteve relacionada aos debates e votações em torno do projeto apresentado, além da possibilidade de alterar os seus dispositivos (VIEIRA, 2018).

¹⁰ Starr (2019) enfoca especialmente no caso das “regras de mudança”, uma vez que a elevação das dificuldades (regra procedimentais) para alterar regulamentos, leis ou constituições constitui uma importante forma de entrincheiramento, à medida que dificulta a sua alteração ou reversibilidade. O autor destaca também que tal entrincheiramento é adotado de forma cautelosa, tendo em vista a impossibilidade de saber quais condições serão alteradas e se as posições ocupadas no momento de distribuição de poderes serão mantidas no futuro.

A abertura inicial ao diálogo, associada à articulação política do líder do PMDB à época, Mário Covas, no sentido de indicar para a relatoria e presidência das comissões e subcomissões temáticas indivíduos mais afinados com o seu posicionamento político, proporcionou uma Comissão de Sistematização composta majoritariamente por constituintes de viés progressista, muito embora estes não fossem maioria no plenário da ANC. Em consequência, o projeto elaborado por esta comissão, que seria levado à discussão plenária, registrou notadamente a vitória de propostas da esquerda, como o direito de greve, a desapropriação para fins de reforma agrária e a estabilidade dos empregos (BARBOSA, 2012).

A contradição do projeto de constituição com as predileções do Plenário do Congresso Constituinte implicou a promoção de uma grande articulação política entre os constituintes insatisfeitos com o viés tomado pelo futuro texto constitucional. Isso porque, nos termos inicialmente delineados no regimento interno da ANC, a alteração do projeto produzido pela Comissão de Sistematização somente seria possível mediante um quórum de maioria absoluta, o que dificultava significativamente a sua mudança. É diante disso que os parlamentares se organizam em torno de uma coalizão de veto, que restou conhecida como “centrão”, com o intuito de alterar o regimento interno a seu favor, para facilitar a realização de modificações no projeto proveniente da Comissão de Sistematização, o que foi alcançado por meio da reforma do regimento interno¹¹. Desse modo, o centrão conseguiu promover alterações no texto constitucional, mas não no sentido de novas grandes inovações propositivas, e sim de vetar aquelas de viés progressistas (BARBOSA, 2012).

À época, a confluência de múltiplos atores políticos – cujos interesses eram diversos e por vezes conflitantes –, somada à ausência de um projeto-base como ponto de partida para os debates constituintes, implicou a introdução de disposições de diferentes naturezas no texto constitucional, entre os quais dispositivos de *polity*, *politics* e *policy* – esta última entendida tanto como um elemento que dificulta a estabilidade do pacto constitucional de 1988 (COUTO; ARANTES, 2006), como um novo ponto de veto à alteração da agenda de governo (COUTO; ARANTES, 2010).

O fator estratégico relacionado ao momento constituinte era percebido não apenas por parte dos políticos, mas também pelos Ministros integrantes da Corte suprema à época. É

¹¹ Segundo Vieira (2018, p. 150), foram promovidas duas principais alterações no regimento interno. A primeira delas foi a “flexibilização para a apresentação de emendas a títulos e capítulos (...)”, o que possibilitava a completa modificação daquilo que fora aprovado pela Comissão de Sistematização. A segunda foi “(...) a criação dos destaques para votação em separado (dvs)”, de forma a determinar que, pela assinatura de pelo menos 187 constituintes, a matéria destacada apenas continuaria no projeto de constituição se obtivesse o apoio da maioria absoluta do plenário.

exatamente durante o período da redemocratização brasileira (1979-1988) que o Tribunal busca transformar a sua imagem pública, diante do olhar majoritariamente negativo que as notícias apresentavam sobre o STF, as quais criticavam as vantagens desfrutadas pelos Ministros e a abstenção da Corte acerca de assuntos relevantes da política brasileira (OLIVEIRA, 2004). Todavia, Oliveira (2004, p. 105)¹² ressalta que, apesar da predominância da imagem negativa, as reportagens retratavam o STF “(...) como uma instituição que procura transitar do alheamento da realidade social, econômica e política do país à posição de uma instituição central para o desenvolvimento da nação, concentrando o seu foco de atenção nas questões políticas.”.

Nesse sentido, as articulações e escolhas estabelecidas dentro da Assembleia Nacional Constituinte exerceram também influência sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal. Andrei Koerner e Ligia Freitas (2013) indicam duas movimentações neste sentido: o STF na Constituinte e a Constituinte no STF, de modo que a Corte seja produto das deliberações da ANC – com a atuação dos ministros no processo, a fim de alcançar determinadas disposições sobre o Judiciário –, ao mesmo tempo em que os constituintes se valeram do Supremo para garantir determinadas posições. Dentro deste quadro, o Tribunal incide como “recurso estratégico”, “arena decisória” e “instância legitimadora”.

A primeira incidência (STF como recurso estratégico) pode ser observada em três momentos do processo constituinte, nos quais a Corte foi mobilizada pelos agentes políticos com o intuito de salvaguardar as suas posições em ocasiões críticas. Logo após a instalação da ANC, surgiu um impasse quanto à sua relação com os poderes constituídos: de um lado, defendia-se amplos poderes aos constituintes, inclusive no sentido de alterar as normas vigentes (Projeto de Resolução 01/1987); de outro, a proposta era a limitação dos poderes constituintes, à medida que a sua convocação havia ocorrido por emenda constitucional, inexistindo ruptura institucional. Diante do impasse, a Corte suprema foi demandada, via consulta, pelo grupo que defendia poderes amplos. A situação apenas foi contornada devido à retirada do projeto, o que foi feito somente mediante a incorporação parcial de seu texto ao preâmbulo do regimento interno da ANC. Em um segundo momento, o STF é utilizado como instrumento de ameaça pelo “centrão”: quando este se depara com o Projeto de Constituição A e a grande dificuldade

¹² A autora analisa o papel do Supremo Tribunal Federal no espaço público brasileiro durante o processo de redemocratização e consolidação da democracia, considerado de 1979 a 1999. Para o desenvolvimento desta pesquisa, Oliveira se vale dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, como parâmetros de investigação. Ver OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática: uma análise de conteúdo dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. *Revista Sociol. Poít.*, Curitiba, 22, p. 101-118, jun. 2004.

de alteração do texto a partir das disposições originais do regimento interno¹³. O terceiro momento esteve relacionado às disputas acerca da extensão de mandato do presidente Sarney¹⁴, ocasião em que, para defender o presidencialismo e o seu mandato de cinco anos, o presidente e seus aliados ameaçaram recorrer ao Supremo Tribunal Federal antes mesmo das votações. De igual modo, alguns ministros publicamente posicionaram-se favoravelmente ao presidencialismo de cinco anos (KOERNER; FREITAS, 2013).

A segunda incidência do STF no processo constituinte refere-se ao papel de arena decisória. Por um lado, a Corte foi demanda, por meio de mandados de segurança (MS 20.718, MS 20.828 e MS 20.718) sobre decisões da mesa da Assembleia Nacional Constituinte, ocasiões nas quais não acolheu os pedidos, sob os argumentos principais de que não havia votação definitiva da Constituinte e inexistia ato de autoridade. De outro, o Supremo lidou com o tema relativo à licença prévia para processar os constituintes (Inq. 273 e Inq. 307), o que implicou decidir sobre o alcance do regimento interno da ANC¹⁵ (KOERNER; FREITAS, 2013).

A terceira incidência (instância legitimadora) é principalmente visualizada na atuação da Corte logo após a promulgação da constituição, quando os ministros se apresentavam (e ainda se apresentam) como “opinantes constitucionais”, expressando os seus pontos de vista, em entrevistas e eventos, sobre o texto constitucional recém aprovado (KOERNER; FREITAS, 2013).

O Supremo Tribunal Federal também foi objeto de deliberação na Assembleia Nacional Constituinte, com fortes dissensos principalmente no que se refere à estrutura da Corte e aos legitimados para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), elementos cuja definição impactariam diretamente na pauta de judicialização da política a partir da nova ordem constitucional. A possibilidade de novos atores, diferentes do PGR, ajuizarem ADIn poderia expandir o acesso à Corte e as matérias que seriam levadas à discussão em seu âmbito, de acordo

¹³ Na ocasião, Ulysses Guimarães pretendia realizar paralelamente a tramitação dos títulos do projeto A na Comissão de Sistematização e em plenário, o que impossibilitaria a modificação do regimento interno. Diante do cenário, o “centrão”, apoiado por Sarney, ameaçou recorrer ao Supremo para que decidisse sobre a controvérsia. (KOERNER; FREITAS, 2013).

¹⁴ Koerner e Freitas (2013, p. 151) ressaltam que STF e Forças Armadas estavam pareados à época, no sentido de que ministros e militares se complementavam como braços de sustentação do presidente, a fim de bloquear determinados avanços na ANC e projetar para o futuro a situação já existente (presidencialismo, com cinco anos de mandato).

¹⁵ Por ocasião dos julgamentos, a Corte entendeu que (i) o regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte não poderia eliminar a exceção dos crimes contra a honra previstos na EC 01/69 e (ii) que as atribuições da ANC permitiam apenas o estabelecimento de suas regras internas, permanecendo, porém, submetida à ordem constitucional vigente.

com os interesses dos novos autores da ação. De igual forma, o desenho do Supremo repercutiria em seus poderes e nos efeitos de suas decisões dentro da nova ordem constitucional.

Todavia, a ampliação do rol de legitimados ativos não era desejada pelos ministros que compunham a Corte naquele momento, nem pelo governo da época (KOERNER; FREITAS, 2013). A preservação do desenho institucional do Supremo, por seu turno, era defendida pelos magistrados que o integravam e pelos constituintes conservadores. Diante do cenário, os Ministros do STF atuaram como atores na constituinte, construindo alianças junto aos parlamentares de centro-direita¹⁶ e participando de audiências públicas, com o intuito de manter a estruturação da Corte tal como era (tribunal constitucional, federal e com ministros vitalícios) – posição que também foi apoiada pela Associação de Magistrados do Brasil e pelo governo da época, sendo defendida na ANC pelo parlamentar Maurício Corrêa (KOERNER; FREITAS, 2013).

Ambas as questões (estruturação do STF e legitimados ativos da ADIn) foram objeto de divergências entre as subcomissões e comissões, mas na Comissão de Sistematização – após negociações entre a direção da Assembleia Nacional Constituinte e os ministros da Corte – o Supremo alcançou vitória quanto à permanência de sua estrutura, decisão que foi mantida em plenário, com algumas alterações quanto à nomeação dos Ministros e à composição do Tribunal (KOERNER; FREITAS, 2013).

No período de transição democrática, dessa forma, o STF tanto foi espaço de judicialização de determinadas políticas, conforme apontado por Oliveira, como estabeleceu relações com a Assembleia Nacional Constituinte, funcionando como instrumento estratégico, espaço decisório e poder diretamente interessado na manutenção de seu desenho institucional geral. Paralelamente, o Tribunal buscou também maior aproximação da opinião pública, a fim de alterar a sua imagem pública, descrita de forma negativa pelos jornais em razão da abstenção quanto às questões relacionadas à vida política durante o regime ditatorial. Nesse sentido, podemos anotar do processo de redemocratização um padrão de atuação da Corte, cujo espaço é demarcado na arena política, seja pela tomada de decisões acerca das Rps ou pelo relacionamento que estabelece com o Congresso. Ao lado disso, trata-se de um Tribunal que

¹⁶ Nesse sentido, Koerner e Freitas (2013, p. 181) argumentam que “a própria insistência dos ministros na manutenção institucional do STF expressava sua aliança com os conservadores. Por outro lado, o apoio dos conservadores à demanda dos ministros pela preservação do STF resultava da intenção destes de frear as mudanças na Constituinte e era a contrapartida ao apoio dos ministros à agenda que defendiam, especialmente no que concernia ao reiterado uso estratégico que faziam do STF para bloquear decisões que consideravam indesejáveis por parte da ANC”.

expressa preocupação com a sua imagem pública e trabalha na defesa de seus interesses corporativos.

A atuação da Corte observada após alguns anos de vigência do novo regime constitucional encontra pontos de comunicação com o padrão estabelecido durante o período de transição democrática, porém conta com outro aspecto de fundamental importância: a interpretação da nova carta constitucional. Embora a centralidade do STF apresente relação com a ampliação de poderes e competências conferidos pela constituição de 1988, também está diretamente, e em grande medida, relacionada às interpretações constitucionais realizadas pelos ministros do Supremo em seus julgamentos, pois estes têm o condão de expandir ou restringir a atuação do STF, em diferentes momentos, pela via interpretativa (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016). Em outros termos, a despeito do entrincheiramento promovido pelos constituintes, a interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal acerca do seu papel na democracia constitucional – isto é, a leitura que faz sobre os próprios poderes e competências – pode alterá-lo conjunturalmente.

Durante o processo constituinte os ministros do STF estabeleceram relações de negociação e participação na ANC, a fim de garantir a manutenção geral do desenho da Corte (KOERNER; FREITAS, 2013). Ainda assim, modificações por adição na estrutura do Supremo – ampliando garantias, competências, bem como formas de acesso ao Tribunal – foram realizadas pelos constituintes e posteriormente interpretadas pelos ministros no sentido de ampliar e/ou restringir a atuação do STF em diferentes temáticas e períodos (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016).

Tais constatações são demonstrativas de que, em primeiro lugar, a discussão acerca da atuação da Corte não se trata de uma questão de grau, não consiste em discutir o crescente protagonismo de um Tribunal já proeminente, mas de refletir sobre as relações que esta estabelece com a arena política e como isto afeta o padrão decisório do STF em sua forma de atuar. Nos parece que a Corte nunca foi omissa ou deferente, ao contrário: pelo menos desde o período de redemocratização, apresentou comportamento correspondente à conjuntura política. Por exemplo, ainda durante o regime militar, o funcionamento do STF ocorria sob ameaças de dissolução e aposentações compulsórias dos seus ministros, o que, correspondentemente, implicou a sua atuação no sentido de cancelar a submissão do Regimento Interno da ANC à Constituição de 1969. Ademais disso, é possível perceber que mudanças na forma de atuação do Tribunal são levadas a cabo por meio da interpretação constitucional, permitindo que a sua forma de atuação seja maleável de acordo com o contexto político.

Estes elementos, entretanto, não tendem a ser considerados pelas análises sobre a Corte no período posterior ao processo de redemocratização. O que se observa, por outro lado, é a adoção dos termos “judicialização da política” e “ativismo judicial” para se referir a atuação do Supremo em relação à nova pauta ofertada pela Constituição: os direitos sociais. Isso significa que a compreensão que parte da literatura oferece em torno destas expressões, na tentativa de categorizar a Corte ao longo do tempo, muito mais tem a dizer sobre o seu viés ideológico do que propriamente a uma leitura contextualizada do STF.

Aprofundaremos nesta crítica nos próximos tópicos deste capítulo. Neste momento, buscamos esclarecer ao leitor que desde o processo de redemocratização o STF apresenta um padrão de atuação em direta comunicação com a arena política, segundo uma dinâmica de influência mútua. Não nasce com a Constituição um STF completamente novo – mesmo porque os ministros buscaram junto à Constituinte manter o desenho geral do Tribunal –, mas uma Corte que conta com amplos mecanismos de modulação do próprio espaço de atuação, tornando maleável o seu comportamento de acordo com a conjuntura política que se apresente e com base na compreensão que os Ministros tenham sobre o papel da Corte em cada momento.

É possível perceber a modulação na forma de comportamento e interpretação do STF a partir das diferentes fases ou posturas institucionais apontadas pela literatura que se propõe a compreender a atuação do Tribunal após a promulgação do texto constitucional de 1988.

2.1.2 O Supremo Tribunal Federal a partir da constituição de 1988

A trajetória da interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal aponta para alterações de postura da Corte, em diferentes momentos, desde a promulgação da constituição de 1988. Na tentativa de compreender e sistematizar esses movimentos, alguns autores tendem a apresentar classificações indicativas das fases do STF, como o fez Oscar Vilhena Vieira (2018), em sua análise sobre a chamada “supremocracia”, e Patrícia Perrone Campos Mello (2018), na avaliação da interpretação do STF sobre as próprias competências e a função institucional. Também contribui para as análises nesse sentido a pesquisa de Arguelhes e Ribeiro (2016) acerca do desenho da Corte estruturado pela Assembleia Nacional Constituinte e aquele que se reformulou posteriormente, pela via interpretativa realizada pelos próprios membros do Supremo. De igual modo, o estudo de Arguelhes (2014), sobre as preferências dos ministros acerca de *como* e *quanto* poder exercer para participar mais ou menos da arena política brasileira, aponta para a transformação, mas em decorrência da vontade dos ministros.

Outra forma de sistematizar a história recente do Supremo Tribunal Federal consiste na classificação da jurisprudência constitucional a partir dos presidentes da Corte e suas respectivas contribuições. Esse trabalho é feito por Siddharta Ferreira e Eric Fernandes (2013), que, transcendendo a limitação temporal do período de presidência no STF (dois anos) e fazendo algumas concessões metodológicas, visualizam três momentos da Supremo, denominados de “Corte Victor Nunes Leal”, “Corte Moreira Alves e Corte Gilmar Mendes”, considerando tais ministros como metonímias do perfil da jurisdição constitucional de cada época. A primeira Corte seria caracterizada pela atuação do Ministro Victor Nunes Leal no sentido de lutar pelo Estado Democrático de Direito em um período autoritário – demonstrando a sua consternação com a ideia de afastar do controle de constitucionalidade os atos do Poder Executivo, muito embora fosse voto vencido – e por sua contribuição para com a criação das “súmulas de jurisprudência dominante”. A Corte Moreira Alves, por sua vez, seria caracterizada por três contribuições principais do Ministro: a) definir a ação direta de inconstitucionalidade como processo objetivo e aplicar as técnicas de interpretação conforme a constituição e do princípio da proporcionalidade; b) estabelecer os efeitos da decisão em sede de controle de constitucionalidade, quais sejam a eficácia *erga omnes*, a regra do efeito *ex tunc* e os efeitos *ex nunc* das decisões cautelares em ADI; c) reconhecer o papel de legislador negativo do STF em relação às omissões inconstitucionais, de maneira que o efeito da decisão da Corte neste âmbito se reduziria à comunicação da mora ao Poder Legislativo e à suspensão dos processos que pudessem gerar dano ao impetrante, na hipótese do não reconhecimento da omissão inconstitucional. Por fim, a Corte Gilmar Mendes é caracterizada por viradas jurisprudenciais, associadas ao ativismo judicial e à judicialização da política, entre os casos relevantes Ferreira e Fernandes (2013) mencionam o Mandado de Injunção nº 708 – ocasião em que o STF alterou sua jurisprudência acerca das omissões inconstitucionais, para aplicar analogicamente aos servidores públicos a lei de greve do setor privado (Lei nº 7.783/89). Os autores anotam também as contribuições do Ministro para com o crescimento do uso das súmulas vinculantes e o aumento da importância das audiências públicas na atuação do STF.

O modo de classificação ofertado por Ferreira e Fernandes consiste, entretanto, na importação, pouco refletida, de uma forma de análise que se costuma realizar sobre Suprema Corte norte-americana, muito embora o Presidente do STF e o *Chief Justice* dos Estados Unidos tenham papéis diferenciados, além de exercerem tal cargo por períodos discrepantes, como os próprios autores reconhecem. Como resultado, a insistência nesse modo de categorização a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo resulta em explicações não contextuais, como se a Corte fosse completamente insulada no tempo e dos

demais poderes, além de atribuir o comportamento judicial de todo um Tribunal à curta presidência de um único ministro. A definição dos efeitos em sede de controle de constitucionalidade e as viradas jurisprudenciais, por exemplo, não podem ser atribuídas exclusivamente a um ministro, uma vez que partem, em primeiro lugar, de uma modificação da compreensão do próprio papel do STF dentro da democracia constitucional brasileira. A classificação ofertada por Ferreira e Fernandes é uma forma de demarcar mudanças na atuação da Corte, porém resumem tais modificações às contribuições dos Ministros Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes durante o curto período que exerceram a presidência do STF e em ocasiões que, inclusive, foram voto vencido. Diante das manifestas limitações e incongruências deste modo de classificação, buscaremos analisar criticamente e principalmente naquelas ofertadas por Vieira (2018), Mello (2018), Arguelhes e Ribeiro (2016) e Arguelhes (2014), por oferecerem elementos de análise mais robustos para a compreensão das mudanças na forma de atuação do STF.

A constituição de 1988 promoveu alterações por adição em nossa Corte suprema, ampliando seus poderes, canais de acesso e garantias (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016; VIEIRA, 2018). Para Vieira (2018), a carta constitucional atribuiu ao STF função central em nosso sistema político, inserindo-o no centro da arena política, espaço no qual a Corte assumiu, paulatinamente, uma postura institucional que transcende a função moderadora e acumula um excesso de poderes, ou, nas palavras do autor, um poder “supremocrático”. Esta supremocracia seria decorrência da “desconfiança na política e da hiperconstitucionalização da vida brasileira”, consistindo em um abrangente poder conferido ao STF, o qual lhe permite dar a última palavra acerca das decisões tomadas pelo Legislativo e Executivo: trata-se de uma conformação na qual as três funções encontram-se concentradas nas mãos da Corte (VIEIRA, 2018, p. 162).

Apesar de atribuir um tom problemático a esta concentração de poderes, em termos de justificção sob um regime democrático – o qual exige que as principais decisões de uma polis sejam determinadas pela vontade da maioria dos cidadãos –, Vieira sustenta que a supremocracia não se confunde com usurpação de poder, por ser precipuamente decorrência da própria carta constitucional, o que, por outro lado, não elimina a possibilidade de os ministros da Corte exercerem suas funções de forma abusiva e usurpadora eventualmente.

Embora o potencial supremocrático estivesse latente desde a promulgação da Constituição de 1988 – devido à inserção de uma multiplicidade de direitos, interesses e privilégios, além da atribuição de amplos poderes ao STF –, o seu exercício não se deu de forma automática. Um caminho institucional foi trilhado até a supremocracia, por meio de diversas

escolhas legislativas, as quais permitiram a concentração de poderes nas mãos do Supremo. O texto constitucional ambicioso, detalhista e de compromisso maximizador foi, na leitura de Vieira, o primeiro passo tomado. O segundo seria a sobreposição de funções atribuídas a Corte suprema, a qual acumula o papel de tribunal constitucional, tribunal de primeira e última instância e tribunal de recursos. Outro importante elemento estaria relacionado à politização da jurisdição, como consequência da expansão do acesso ao Tribunal, o que permitiu a proposição de ações constitucionais por parte de diversos atores políticos relevantes, transformando o STF, também, em uma “câmara de revisão de decisões majoritárias” por parte daqueles vencidos na seara representativa. Um quarto passo seria a possibilidade de organizações da sociedade civil e outros grupos exercerem a função de amigos da Corte em processos relativos aos interesses supraindividuais, possibilitando que novas vozes ecoassem dentro do STF, de forma a ampliar o seu caráter pluralista e viés político (VIEIRA, 2018).

É a partir da tese da supremocracia que Vieira analisa o papel do STF no sistema político brasileiro, observando o seu fortalecimento ao longo do tempo. Como categoria analítica central, o autor utiliza a ideia de postura institucional, definida por pelo menos três elementos, quais sejam a “ambição normativa”, as “atribuições conferidas ao Judiciário” e os “parâmetros estabelecidos pela cultura judiciária” (VIEIRA, 2018, p. 174). Na qualidade de subcategorias de análise, o pesquisador aponta quatro posturas institucionais: *omissão* – como postura degenerada, na qual o Judiciário deixa de cumprir a principal obrigação que lhe foi conferida pelo texto constitucional, qual seja a de guardião da constituição; *deferência* – considerada uma postura judicial legítima, segundo a qual os magistrados demonstram o maior nível de acatamento e respeito às decisões dos poderes representativos; *responsividade* – também entendida como uma postura judicial legítima, na qual o Judiciário atua ativamente na promoção de respostas para que a constituição e os direitos fundamentais sejam efetivados ao máximo; e *usurpação* – caracterizada como uma postura degenerada, mediante a qual os tribunais avançam sobre as funções dos demais poderes, com o intuito de substituir as decisões tomadas pelos próprios juízos técnicos ou políticos do Judiciário.

Com base nestas categorias, Vieira qualifica a atuação institucional do Supremo Tribunal Federal a partir do novo regime constitucional, de modo a apontar a adoção de cada uma das posturas em diferentes períodos. Dessa forma, a compreensão do exercício da supremocracia é subdividida pelo pesquisador de acordo com os governos após promulgação da constituição de 1988: inicialmente o STF teria atuado de forma omissiva e deferente ao longo dos governos Collor, Itamar Franco e FHC, seguindo rumo à responsividade a partir dos

governos Lula e Dilma, neste último caminhando mais em direção à usurpação, principalmente durante o ano em que o mandato foi interrompido.

O período Collor, segundo a classificação de Vieira, seria caracterizado pela postura institucional omissa e reticente do Supremo Tribunal Federal em relação ao viés transformador da constituição – comportamento este que seria demonstrado especialmente em três casos. Primeiramente, quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 107 – ocasião em que entendeu-se, segundo a proposta do ministro Moreira Alves, que o efeito do julgamento de mandados de injunção seria apenas comunicar a mora legislativa. O segundo caso esteve relacionado à análise da constitucionalidade da Lei 8.029/90 (conversão da Medida Provisória nº 151 e reedições)¹⁷ – julgamento no qual a maioria dos ministros decidiu pela não concessão de liminar, sob a justificativa de que isto poderia gerar transtornos financeiros e o regresso da hiperinflação. O terceiro caso foi o julgamento da ADIn 223-6, que tinha por objeto medida provisória que impedia a concessão de liminares em mandados de segurança e ações cujo objeto fosse um conjunto de medidas provisórias editadas pelo Presidente. Ao analisar a demanda, o Supremo não contrariou diretamente o governo, porém autorizou a concessão de liminares por parte dos magistrados de primeira instância, quando estes entendessem que a ausência daquelas fosse prejudicial aos direitos fundamentais (VIEIRA, 2018).

Nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, o autor anota a postura do STF como deferente ao governo e às casas legislativas, traduzida por meio da ratificação de medidas econômicas e reformas constitucionais voltadas à privatização da economia.

Especialmente durante o período de gestão FHC, foram aprovadas muitas emendas constitucionais, destinadas ao projeto de privatização. Segundo Vieira, a Corte suprema negou-se a contestar este processo de reforma do sistema econômico, mantendo a deferência face aos atores políticos da época. Apesar da tendência deferente, os traços de nova postura são verificados pelo pesquisador em dois momentos: (i) quando da declaração de inconstitucionalidade, por meio da ADIn 926, de dispositivos da emenda constitucional que criava o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); e (ii) quando o STF começou a enfrentar demandas acerca da distribuição de medicamentos, entendendo que o direito à saúde não poderia ser limitado por restrições orçamentárias¹⁸.

¹⁷ A legislação foi responsável por congelar os ativos financeiros de pessoas físicas e jurídicas a partir de certo valor, a fim de reduzir a circulação da moeda e a inflação, sendo este um instrumento fundamental do Plano Collor

¹⁸ O principal exemplo seria a decisão da Corte no caso que tratava da distribuição do coquetel anti-HIV (AgRg/RE 271.286-8) (VIEIRA, 2018).

Nos anos correspondentes ao governo Lula, Vieira (2018, p. 190-192) classifica o STF como responsivo no campo dos direitos fundamentais – enfrentando casos difíceis e decidindo o mérito dos casos, mesmo que ao final o julgado correspondesse a ratificação da decisão política – e “protagonista no redesenho do sistema eleitoral”. Como casos representativos da nova postura do Tribunal, o autor menciona a judicialização de demandas envolvendo a discussão sobre cotas para ingresso no ensino superior (ADIn 3197 e ADPF 186), o porte de armas de fogo (ADIn 3137), a utilização científica de células-tronco embrionárias (ADPF 54), a liberdade de expressão (HC 84 424 e ADI 4815) e a demarcação de terras indígenas (PET 3388). Vieira também lê a atuação do STF no sistema representativo como mais ativa, em razão da derrubada da cláusula de desempenho (ADIns 1351 e 1354) e da decisão em favor da perda de mandato por infidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604). Ainda, o julgamento do mensalão (ação penal 470) elevou os ministros a um novo patamar na vida pública, devido à ampla repercussão televisada do caso, tratando-se de julgamento fundamental para a construção da supremocracia no Brasil (VIEIRA, 2018).

No período de gestão da presidente Dilma Rousseff, Vieira percebe uma continuação da atuação responsiva do Supremo quanto aos direitos fundamentais – indicada pelo julgamento de casos como a união estável homoafetiva (ADPF 132 e ADIn 4277), o direito de liberdade de expressão na “marcha da maconha” (ADPF 187 e ADIn 4272), o abortamento de fetos anencéfalos (ADPF 54) e a publicação de biografias não autorizadas (ADIn 4815). No campo do sistema representativo, o Tribunal entendeu pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa e pela proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas de direito privado (ADC 29, ADC 30 e ADIn 4578). Uma reviravolta na postura da Corte é, porém, constatada a partir 2013. Para o teórico, o Supremo Tribunal Federal foi engolido pela crise política, tomando decisões contraditórias¹⁹ e diretamente relacionadas à Operação Lava Jato²⁰. O momento é marcado pela “fragmentação da jurisdição da Corte”, em razão do considerável aumento do número de decisões monocráticas; pela adoção de postura usurpadora no caso da decisão que impediu a posse do ex-presidente Lula como ministro da Casa Civil durante o governo Dilma (MS 34.070); e pelo controle do processo de impeachment apenas quanto ao devido processo legal, ficando a análise da “justa causa” a cargo do Congresso Nacional (VIEIRA, 2018).

¹⁹ Como o impedimento da posse de Lula ao cargo de ministro da Casa Civil (MS 34.070), durante o mandato de Dilma, e autorização da posse de Moreira Franco ao cargo de ministro do governo Temer, apesar de os casos serem jurídica e politicamente semelhantes (VIEIRA, 2018).

²⁰ O autor cita a prisão do senador Delcídio do Amaral (AC 4039); o afastamento de Cunha da presidência da Câmara dos Deputados (AC 4070); o afastamento dos parlamentares Aécio Neves (ADIn 5526) e Renan Calheiros (ADPF 402); a constitucionalidade da execução provisória de sentença condenatória após segunda instância (ADCs 43 e 44) (VIEIRA, 2018).

Durante o governo Temer a atuação usurpadora prosseguiu, por meio da tomada de decisões excepcionais que reforçaram a posição da Corte como instância apta a reescrever a constituição (VIEIRA, 2018). Os casos apontados pelo autor como indicativos desta postura são os afastamentos de Eduardo Cunha da Câmara dos Deputados (AC 4.070) e dos senadores Aécio Neves e Renan Calheiros (ADIn 5526 e ADPF 402). Também neste período o Supremo Tribunal Federal lidou com o tema da execução provisória de sentença condenatória, alterando o entendimento firmado em 2009 para decidir pela possibilidade da prisão após condenação em segunda instância. Na leitura de Oscar Vilhena, este caso indica tanto a flexibilidade na forma como a Corte interpreta o texto constitucional, como o posicionamento estratégico dos ministros (VIEIRA, 2018).

Tabela 01 – Postura do STF de acordo com o período e governo a partir das categorias de Vieira (2018)

Período	Governo	Postura da Corte
1990-1992	Fernando Collor	Omissa
1992-1994	Itamar Franco	Deferente
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	Deferente
2003-2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Responsiva
2011-2016	Dilma Rousseff	Responsiva
2013-2016	Dilma Rousseff	Usurpadora
2016-2018	Michel Temer	Usurpadora

Fonte: elaboração própria, com base nas categorias formuladas por Vieira (2018)

A classificação de Vieira nos aponta para três aspectos para a compreensão da atuação da Corte: (I) a variação entre diferentes posturas institucionais, que se alternam enquanto o STF explora o poder supremocrático que lhe fora conferido pela constituição de 1988; (II) a relevância da cultura ou dogmática jurídica para a formação da postura institucional; (III) e uma percepção embrionária de relação entre os acontecimentos do sistema político e a forma de atuação veiculada pelo Tribunal. O primeiro aspecto é desenvolvido pelo autor quando estuda o exercício da supremocracia, demonstrando que desde a promulgação da constituição de 1988 o Supremo já apresentou quatro posturas institucionais (omissão, deferência, responsividade e usurpação). O segundo aspecto é apenas apontado por Vilhena como um dos elementos

responsáveis pela definição a categoria “postura institucional”²¹, mas não considerado no momento de delimitar o exercício da supremocracia, isto é, a influência da cultura jurídica em cada fase do STF pós-1988. Quanto ao terceiro aspecto, embora não investigue detidamente a influência do contexto político sobre a adoção das diferentes posturas, Vieira percebe que posturas institucionais diversas foram adotadas em períodos de governo distintos, como é possível verificar das divisões que estabelece para análise do exercício da supremocracia. Isso porque o autor contextualiza a adoção das categorias em cada período de governo presidencial, mesmo que não enfoque diretamente a interação entre os ambientes político e jurídico para a construção das posturas institucionais de cada momento, isto é, para o modo de atuação adotado pelo Tribunal. O pesquisador demonstra-se mais atento a esta interatividade apenas quando de sua análise sobre o momento de crise política iniciado em 2013, circunstância em que verifica o Supremo tragado pela instabilidade do ambiente político, de modo a apresentar decisões de caráter excepcional e, em alguma medida, usurpadoras. Em outros termos, Vieira apresenta uma percepção da Corte como vítima dos problemas políticos, os quais incidiram mais diretamente sobre a Corte a partir de 2013, sendo a postura usurpadora consequência daquela crise política, enquanto as posturas institucionais anteriores não guardariam correlação tão direta com o contexto político.

Por meio da adoção de outras categorias, o estudo de Patrícia Perrone Campos Mello (2018) também aponta para as mudanças na forma de atuação do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo. A autora, contudo, adiciona outro aspecto para a compreensão dessas oscilações, qual seja a interpretação da Corte sobre as suas competências e o seu papel institucional, indicando que as diferentes fases pelas quais o STF passou estão relacionadas ao entendimento do próprio tribunal sobre a abrangência das atribuições que lhe foram conferidas pela constituição de 1988 e a função que deve desempenhar no arranjo constitucional brasileiro. Em tal investigação, a pesquisadora constata que a história da Corte sob a vigência do novo regime constitucional não foi homogênea, apresentando três diferentes fases acerca da posição institucional do Tribunal.

O momento imediatamente posterior à promulgação do texto constitucional, de 1988 a 2000, é classificado por Mello (2018) como *fase autorrestritiva*. Este primeiro momento seria

²¹ “Os órgãos de aplicação da lei atuam, ou pelo menos deveriam atuar, dentro de parâmetros estabelecidos pela cultura jurídica. O trabalho de racionalização dos conceitos jurídicos, de sistematização de regras e princípios, levado a cabo pela doutrina jurídica, oferece parâmetros a partir dos quais se pode julgar a correção de decisões jurídicas quanto à adequação da conduta mais ou menos ativa das instituições de aplicação da lei. Em síntese, a postura institucional assumida pelos diferentes sistemas de justiça deveria ser uma resultante de pelo menos três elementos: ambição normativa, atribuições conferidas ao Judiciário e parâmetros estabelecidos pela cultura judiciária.” (VIEIRA, 2018, p. 174).

caracterizado pela interpretação restritiva da Corte sobre suas competências e poderes, tratando-se de um período em que o STF esvaziou a utilidade do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão – entendendo que a função do Tribunal nestes casos seria apenas reconhecer a omissão e chamar os demais poderes a agir – bem como restringiu o alcance do controle concentrado de constitucionalidade – por meio da exigência de pertinência temática para certos legitimados à propositura de ação direta de inconstitucionalidade e do entendimento de que as normas anteriores à constituição não poderiam ser objeto de análise pelo controle concentrado. Como fatores explicativos para esta fase inicial, a autora destaca a composição do STF²², a cautela durante os primeiros anos do novo regime²³, o receio da explosão de demandas pela via do controle de constitucionalidade²⁴ e o fato de a compreensão dominante sobre o papel do juiz à época ser extremamente formalista, de modo que o STF devesse manter-se afastado dos conflitos políticos.

De 2000 a 2014, por outro lado, o Supremo Tribunal Federal vive, segundo Mello (2018), a *fase expansiva*. Este seria um momento de alteração do comportamento da Corte em relação ao seu papel institucional, com destaque para a expansão de suas competências e conquista de capital político. Tal etapa é demonstrada mediante julgamentos em que o STF acresceu ao texto constitucional (proporcionalidade entre o quantitativo de vereadores e a população – RE 197.917; exigência constitucional implícita da fidelidade partidária – MS 26.602; caso Raposa do Sol – PET 3388), superou jurisprudência anterior acerca do mandado de injunção (MI 670), tratou de assuntos de elevada repercussão (interrupção da gestação de fetos anencéfalos, utilização de células-tronco embrionárias para pesquisas) e decidiu sobre temas que impactavam diretamente o setor político (lei da ficha limpa, mensalão e financiamento de campanha). Especialmente em relação ao julgamento do mensalão, destaca-se a transmissão ao vivo das sessões de julgamento e as múltiplas notícias que passavam a ser difundidas sobre a Corte e seus ministros, de modo que o Supremo passasse a ser visualizado pela opinião pública como “(...) um Tribunal que encarava os anseios de justiça dos brasileiros” (MELLO, 2018, p. 15). Entre os fatores explicativos para essa nova fase, Mello ressalta a significativa renovação da composição da Corte²⁵; a estabilidade da ordem constitucional

²² À época a Corte era majoritariamente integrada pelos mesmos ministros que a compunham durante e cuja nomeação fora efetivada por gestores militares (MELLO, 2018).

²³ A cautela visava evitar conflitos que pudessem comprometer a estabilidade do Supremo e a consolidação da democracia. Além disso, foi um período em que Tribunal estava compreendendo os seus reais poderes de ação (MELLO, 2018).

²⁴ De acordo com Mello (2018), os ministros da Corte temiam a banalização do controle de constitucionalidade e a sobrecarga de processos.

²⁵ A composição do STF, em comparação com aquela de 1988, foi integralmente alterada em outubro de 2016.

democrática que, quando do julgamento do mensalão já acumulava 20 anos; o baixo quantitativo de ações em sede de controle concentrado de constitucionalidade²⁶; além do fato de a dogmática jurídica passar a reconhecer outras correntes hermenêuticas e entender pela legitimidade democrática do Judiciário para a garantia dos direitos fundamentais e das regras do jogo democrático, validando determinado grau de interferência do Supremo no campo político. Trata-se, pois, de um período em que a Corte acumula capital político (MELLO, 2018).

O momento mais recente do STF, com marco inicial em meados de 2014, é classificado pela autora como *fase reversa*. A terceira fase sofreria modificação em relação à anterior em decorrência do contexto político desestabilizado, marcado pelo impeachment e por acontecimentos relacionados à operação lava-jato. Nesse cenário, o comportamento do STF seria caracterizado pela ambivalência e contradição, demonstrando a fragmentação e as divergências internas do Tribunal, especialmente em relação à apreciação de três temas: a execução provisória da pena, o afastamento de parlamentares de seu mandato e o afastamento de autoridade da linha sucessória da Presidência da República. As possíveis explicações para essa mudança são, de acordo com Mello (2018), um novo ciclo de renovação da composição do Tribunal²⁷; e principalmente a modificação do ambiente político que, por consequência, altera parte dos temas sobre os quais o STF é instado a se manifestar.

Para a pesquisadora (2018, p. 29), a Corte é “um agente dependente do comportamento dos demais atores com os quais divide os espaços de Poder”. Dentro desta relação, os agentes buscam antecipar os movimentos uns dos outros, moldando as suas ações a fim de obter sucesso: na hipótese de descumprimento de uma decisão ou de perturbação da ordem institucional, a atuação do Tribunal é moldada para que não seja comprometida a sua estabilidade institucional. É em razão desta dinâmica, segundo Mello, que o STF oscila e acaba expressando decisões contraditórias, algumas vezes avançando e outras recuando em sua atuação.

A imagem que a autora apresenta sobre o Supremo Tribunal Federal dialoga com a argumentação de Ginsburg (2003) sobre o funcionamento das Cortes como agentes estratégicos. De acordo com o teórico, os tribunais interagem com os atores políticos, estabelecendo diálogos que permitem uma compreensão compartilhada sobre o conteúdo

²⁶ Segundo Mello (2018), a sobrecarga do Tribunal acontecia principalmente em razão do controle difuso de constitucionalidade, enquanto o quantitativo de demandas pela via do controle concentrado não ultrapassava 3% dos processos.

²⁷ Três ministros deixam a Corte, Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Teori Zavascki, este último por falecimento decorrente de acidente aéreo. Em substituição a estes ministros, ingressam na Corte Fachin, Barroso e Alexandre de Moraes, com este primeiro assumindo a relatoria da Operação Lava Jato (MELLO, 2018).

constitucional, motivo pelo qual a sua capacidade de alcançar determinados resultados está associada às preferências das demais instituições com as quais se relaciona. Nesse cenário, em razão da qualidade de poder legislativo interdependente, os tribunais devem moldar seu comportamento de maneira estratégica, buscando alcançar seus objetivos mediante a consideração da provável resposta dos outros poderes em relação às suas escolhas – por isso, as Cortes precisam estar atentas às preferências dos demais poderes (GINSBURG, 2003). Patrícia Mello (2018), contudo, alerta para o fato de que o comportamento excessivamente ambivalente, no caso do STF, implica o consumo do capital político e da reputação construída à vista da opinião pública durante a fase expansiva.

A leitura de Mello (2018) nos apresenta um novo elemento para compreensão da atuação do STF dentro do novo regime, qual seja a interpretação constitucional da Corte sobre as suas próprias competências e seu papel institucional, de forma a demonstrar a possibilidade de uma atuação estratégica do Tribunal, capaz de modular seus graus de interferência no jogo político com maior e menor protagonismo. Conrado Hübner Mendes (2011) já observara que separação dos poderes opera de maneira dinâmica, com as instituições negociando seus raios de atuação, momentos de ativismo e contenção, ocupação e desocupação de espaços, de forma que interações entre as instituições sempre aconteçam. A partir de um juízo de ocasião e medida, os poderes avaliam até onde podem ir, de forma que o desenho da separação dos poderes seja diferente a cada momento, de acordo com flutuações de nível político. A Corte, desse modo, não se encontraria isolada, mas inserida no “calor da política” (MENDES, 2011). A compreensão de que há uma interação entre os poderes, com a negociação dos seus respectivos espaços e ambientes de atuação, enfraquece a ideia de “expansão”, “reversão”, “omissão” e “usurpação” como fator determinado somente pelas preferências dos ministros, uma vez que o principal aspecto de determinação do comportamento judicial se relaciona com a dinâmica interativa que se estabelece entre os poderes.

Com a contribuição de Mello, podemos notar que a modulação na forma e atuação do Supremo decorre da interpretação realizada pelos ministros sobre as atribuições do Tribunal, conferidas pela constituição de 1988. Diferentemente de Mendes, a autora não está preocupada com a interatividade estabelecida no âmbito da separação dos poderes, nem com influência que a conjuntura política pode exercer sobre esta interpretação constitucional. Na realidade, a investigação de Patrícia Mello observa certo nível de correlação entre os espaços político e jurídico somente quando se refere à fase reversa – momento em que a crise política seria a principal responsável pela mudança de comportamento do Supremo – como se as demais fases não o fossem, igualmente.

Arguelhes e Ribeiro (2016), apesar de não trabalharem com a ideia de fases do Supremo Tribunal Federal, também chamam a atenção para as transformações da Corte realizadas por meio da interpretação constitucional, o que possibilitaria aos ministros modificar as regras do jogo estabelecidas na Constituição. Em um primeiro momento, a estrutura da Corte seria delimitada pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a qual ampliou os canais de acesso ao Tribunal, o escopo do controle de constitucionalidade e as garantias do Supremo. Após a promulgação da constituição de 1988, o STF teria sofrido transformações, por meio das práticas institucionais e interpretações dos ministros sobre as competências da Corte, pautadas em restrições²⁸, expansões²⁹ e flexibilizações³⁰ no desenho anteriormente formulado pela ANC. Em um novo momento de transformação, os autores constatarem um Supremo Tribunal Federal que deixa de funcionar como ponto de veto e se coloca à disposição para operar como uma “primeira câmara legislativa”, por intermédio do recebimento de mandados de injunção e arguições de descumprimento de preceitos fundamentais – instrumentos que possibilitam ao Tribunal proferir decisões a respeito de temas sobre os quais o Congresso Nacional ainda não se manifestou.

O estudo dos autores demonstra a relevância da interpretação para o redesenho da Corte, de modo que os Ministros possam poder para modular a sua atuação a partir da interpretação que conferem às competências que a Constituição atribuiu ao Tribunal. O outro estudo de Arguelhes (2014) é complementar no sentido de apontar que as preferências dos ministros sobre o exercício dos poderes que dispõem constitucionalmente é aspecto fundamental para – a partir da interação com outros elementos, como o comportamento dos atores políticos, os dispositivos constitucionais, o desenho social e as expectativas sociais – a determinação do grau de participação do STF na vida política do país. O argumento central do autor é no sentido de que

²⁸ A postura restritiva pode ser observada na criação e exigência de pertinência temática para acesso ao controle de constitucionalidade por parte de alguns legitimados, dividindo-os em “universais” e “especiais”. Outra restrição, observada apenas inicialmente, se refere ao controle das omissões inconstitucionais, à medida que a Corte entendeu, no julgamento do MI 107, que este instrumento constitucional apenas teria o condão de notificar o órgão omissor. Posteriormente, a restrição quanto às omissões tornou-se expansão, quando o STF, ao julgar o MI 670, entendeu que caberia ao Tribunal indicar uma legislação a ser aplicada à greve dos servidores públicos até que o Congresso Nacional suprisse a omissão (ARGUELHES, RIBEIRO, 2016).

²⁹ Por intermédio da interpretação constitucional, o STF amplia as competências que a constituição de 1988 lhe conferiu. É o que acontece no caso da autorização, conferida pelo Tribunal, para a realização de controle de constitucionalidade prévio de projetos de emenda constitucional considerada violadora das cláusulas pétreas, mediante mandados de segurança impetrados por parlamentares. Na prática, como bem sustentam Arguelhes e Ribeiro (2016), cada parlamentar detém poder de veto sobre a produção legislativa, expandindo-se o acesso à jurisdição – já que os parlamentares isoladamente não constam do rol de legitimados para propor ADIn – e cria-se uma nova forma de exercer controle de constitucionalidade: o controle jurisdicional prévio.

³⁰ A prática institucional do STF aponta elevada flexibilidade decisória, no sentido de que os ministros procedem uma filtragem acerca dos casos que serão efetivamente julgados em plenários e aqueles que serão rejeitados ou resolvidos por meio de decisões monocráticas, bem como determinam o momento que as decisões serão tomadas (determinação da agenda) (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016).

o “querer” (as preferências) dos ministros é o que configura o desenho institucional da Corte: em determinadas circunstâncias “a maioria dos ministros com preferências restritivas tem recursos e incentivos para efetivamente transformar o próprio desenho institucional existente”. (ARGUELHES, 2014, p. 42).

Em outros termos, as transformações na postura do STF, quanto ao seu nível de participação na esfera política, não podem ser unicamente explicadas com base em fatores exógenos, isto é, no contexto político-institucional externo à Corte. Na realidade, o “ativismo” ou a “autocontenção” do STF é resultante “(...) da combinação de fatos político-institucionais e atitudes judiciais (...)”, precisamente das preferências majoritárias de determinada composição do Tribunal (ARGUELHES, 2014, p. 42). Dessa forma, a fase de jurisprudência auto-restritiva do STF seria decorrência da predominância de preferências judiciais que se opunham ao exercício do controle concentrado de constitucionalidade o que, combinado com a ampla utilização do poder de interpretação da constituição, implicou em decisões judiciais de caráter restritivo. Por outro lado, alteradas as predileções dos Ministros, e havendo condições exógenas favoráveis, o desenho institucional do STF pode caminhar rumo à judicialização da política (ARGUELHES, 2014).

As leituras de Arguelhes (2014) e Arguelhes e Ribeiro (2016) realçam a importância da interpretação constitucional para a forma de atuação do STF e do seu próprio desenho institucional, uma vez que os ministros podem exercer em maior ou menor grau os poderes que lhes foram atribuídos pela constituição de 1988. Neste quadro, a compreensão das preferências funcionais majoritárias entre os ministros se torna fator determinante para a postura mais deferente ou incisiva da Corte.

Importa compreender, neste quadro, como são construídas e por qual razão estas preferências judiciais se alteram, mesmo que não haja significativa mudança na composição da Corte. Os autores esquecem, um passo antes, que os próprios querer dos ministros sobre o desenho institucional que têm à disposição são construídos interativamente. Nosso argumento é o de que estas preferências não são elementares isoladas e estáticas, mas sim influenciadas pela conjuntura política de fundo e pela cultura jurídica, o que refletirá nas preferências dos ministros quanto ao modo de atuação da Corte, assim como na postura ou fase do Supremo Tribunal Federal.

Ainda, é possível observar uma continuidade, dentro de uma dimensão geral, das três características observadas no Supremo Tribunal Federal do período de transição democrática, quais sejam: a judicialização da política, o destaque da Corte junto à imprensa e a atuação do STF como decorrência da interação entre ambientes político e jurídico. Estas três marcas,

entretanto, são encaradas pela literatura em grau mais acentuado a partir da *fase expansiva* (MELLO, 2018) ou *postura responsiva* (VIEIRA, 2018) do Supremo, com destaque para o julgamento do Mensalão.

2.2 O PROBLEMA DAS CATEGORIZAÇÕES ISOLADAS E RETROSPECTIVAS

Aspecto pouco considerado por tais autores é a relevância do contexto político para a construção da interpretação constitucional e a consequente forma de atuação da Corte nos diferentes momentos. Quando nos referimos a “contexto político” ou “conjuntura política” nos aproximamos da ideia de regime político, entendida como a coalizão governista de turno, estabelecida no campo dos poderes representativos com o intuito de dar cumprimento a uma específica agenda de governo (GILLMAN, 2016). Entretanto, não pretendemos aderir por completo a tal categoria, em razão de algumas limitações que serão mais precisamente demonstradas na terceira seção deste trabalho. Neste momento, nos valemos desta ideia geral, que aqui denominamos de “conjuntura política” ou “contexto político”, para lançar mão de algumas críticas às categorias formuladas pela literatura com a intenção de descrever a variação de posturas do STF ao longo do tempo.

Na medida em que se reconhece a modulação da atuação do STF pela via da interpretação constitucional e constata a existência de diferentes posturas institucionais ou fases do Supremo Tribunal Federal, surge a necessidade de compreender a razão central desta variabilidade pós-1988, o que, entretanto, não fica evidente da literatura existente sobre o histórico de atuação do Supremo desde a redemocratização. Embora concordemos com os estudiosos acerca da importância da composição da Corte e das preferências dos ministros para a definição do modo de atuação do STF, entendemos que a conjuntura política e a cultura jurídica são os principais fatores que repercutem sobre o exercício da interpretação constitucional e o consequente comportamento judicial adotado.

Mello (2018) confere um nível de relevância à conjuntura política apenas quando se refere à terceira fase do Supremo Tribunal Federal. Vieira (2018), embora contextualize a adoção das categorias com base no exercício da supremocracia em cada período de governo presidencial, não esclarece como interagem, os ambientes político e jurídico, na construção de uma dada postura, e não outra, em certo momento. Paralelamente, o autor cita a cultura jurídica apenas de passagem: a reconhece como um fator determinante para as posturas institucionais, mas não desenvolve o ponto quando analisa o exercício da supremocracia. Arguelhes e Ribeiro (2016) constroem a sua análise empírica voltada especificamente às transformações

implementadas pelo Supremo sobre o desenho anteriormente pensado pelos constituintes, sem indagar as razões pelas quais estas modificações pela via interpretativa ocorreram em diferentes períodos. Arguelhes (2014), embora demonstre a importância das preferências dos ministros para o desenho institucional do Tribunal, não aborda se, em alguma medida, o próprio contexto político pode influenciar as predileções dos magistrados.

Nesse sentido, os estudos de tais juristas oferecem respostas às problemáticas que formulam e fornecem elementos que contribuem para a compreensão da variação de posturas do STF ao longo do tempo, contudo evitam trabalhar com o elemento da conjuntura política no desenvolvimento de cada fase da Corte. Tratam-se, pois, de classificações pouco dialéticas, as quais sugerem mudanças abruptas na Corte, quase como se fossem três Supremos, completamente diferentes entre si e sem pontos de conexão ou continuidade. Ao lado disso, as pesquisas abordam apenas superficialmente o papel desempenhado pela dogmática ou cultura jurídica para a adoção de diversas posturas por parte do Supremo.

A ausência de consideração destes elementos (conjuntura política e cultura jurídica), ou a sua utilização esporádica³¹, enfraquece as classificações apresentadas pela literatura, pois faz supor que a compreensão dos agentes sobre a constituição permaneceu inalterada, a despeito das mudanças de cunho político e jurídico-dogmático. Se o desenho constitucional permanece o mesmo e fatores como conjuntura política e cultura jurídica não exercem qualquer influência sobre o comportamento judicial do STF, o que explica essas diferentes fases do Tribunal e a variabilidade das preferências dos ministros? A própria reforma do judiciário, promovida pela Emenda Constitucional nº 45 é produto de um contexto político específico, que promoveu mudanças significativas, ao lado do neoconstitucionalismo, na compreensão dos ministros sobre a Constituição e o papel da Corte em nosso desenho constitucional. Eliminar ou deixar de evidenciar estes fatores da análise impõe dificuldades para compreender essa variabilidade de posturas, já que indica significativas alterações da interpretação constitucional sem, contudo, explicar de onde são provenientes. Ainda, a utilização da conjuntura política como elemento determinante apenas para a atuação degenerada do STF (usurpação ou fase reversa) implica valer-se de elemento inédito somente para justificar uma nova fase da Corte, de forma que não haja clareza quanto aos elementos de análise utilizados para a investigação.

³¹ Mello (2018) e Vieira (2018) se valem esporadicamente da conjuntura política, apenas a como fator de determinação da postura usurpadora ou fase reversa do STF, quando verificam o Tribunal imerso na crise política e alterando o seu comportamento. Ao se referir às posturas ou fases anteriores da Corte, a conjuntura política não surge como elemento determinante, como se o período de expansão e assertividade do STF não apresentasse correlação com a conjuntura política de fundo.

De outra maneira, acreditamos que, da omissão a responsividade e da responsividade a usurpação, para utilizarmos as categorias de Vieira, não ocorreu uma mudança isolada do entendimento dos ministros sobre as funções do STF no desenho constitucional, mas, sim, a alteração de sentido da própria constituição, em razão de uma nova conjuntura política e de novas formulações dogmáticas dentro do direito constitucional³², em uma dinâmica de mútua influência entre os poderes representativos e o Judiciário, na qual a Corte é parte integrante do sistema político.

Alguns apontamentos merecem ser destacados em relação a argumentação de Vieira. Primeiramente, a própria ideia de “última palavra” do STF dentro de um regime democrático³³ pode ser questionada se nos filiarmos, por exemplo, às teses desenvolvidas por Conrado Hübner Mendes (2011). Conforme sustenta o teórico, quando uma decisão transita em julgado, ela não coloca um fim definitivo à controvérsia, uma vez que o tema permanece em discussão dentro da comunidade político-social, a qual eventualmente tornará a se manifestar sobre o assunto por meios institucionais, inclusive o judicial. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal não necessariamente será o responsável pela última palavra, podendo sua decisão ser contrariada futuramente com a rediscussão da matéria.

Já a análise acerca do “exercício da supremocracia” nos permite verificar a alteração de posturas do Supremo Tribunal Federal ao longo de diferentes governos, o que é um dado importante para a percepção de um certo nível de mútua influência entre os ambientes político e jurídico. No entanto, a exclusiva referência aos casos decididos pela Corte em cada governo, seguida pela respectiva categorização da postura adotada, não explica as razões que levaram à mudança de perfil. Embora Vieira explicita alguns caminhos que foram trilhados rumo à supremocracia, não é possível compreender por qual motivo, sob o mesmo desenho constitucional, a postura responsiva aconteceu somente a partir do governo Lula, não antes ou depois – algo que os demais autores tentam fazer, expondo determinados fatores explicativos para a alteração do comportamento do Supremo. Por exemplo, ainda no governo Collor o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADIn nº 293, declarou a inconstitucionalidade da reedição de medidas provisórias anteriormente rejeitadas pelo Congresso Nacional, proibindo o presidente de se valer desta prática, o que demonstra uma atuação mais incisiva da Corte em

³² Especialmente a mudança recente, relacionada a tomada de decisões contraditórias e excepcionais por parte da Corte, sustentamos estar relacionada à modificação da juridicidade constitucional, cujo ponto de inflexão pode ser estabelecido a partir do impeachment de 2016 (MAGALHÃES; FERREIRA, 2021).

³³ Quando o autor conceitua a *supremocracia* afirma “(...) é o poder sem precedentes conferido ao Supremo Tribunal Federal para dar a última palavra sobre decisões tomadas pelos demais poderes em relação a um extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando essas decisões forem veiculadas por emendas à Constituição” (VIEIRA, 2018, p. 162).

tal período. Por outro lado, durante a gestão de Lula o STF confirmou uma série de alterações legislativas e constitucionais promovidas pelo governo, à exemplo da reforma da previdência³⁴, o que apontaria para uma postura deferente da Corte. Ainda assim, Vieira, sem esclarecer seus parâmetros de análise, define o Supremo como omissos durante o governo Collor e responsivos a partir da gestão de Lula. Também não são explicitados os critérios utilizados para a seleção dos casos, isto é, como os julgados foram selecionados e analisados para a definição de cada postura institucional.

A classificação dos diferentes períodos de atuação do Supremo Tribunal Federal, segundo as quatro categorias criadas por Vieira apresentam, como consequência, caráter isolado – porque ignora a conjuntura político e jurídica de fundo – e retrospectivo – olhando para um STF que já decidiu sobre a constitucionalidade de cotas raciais e demarcação e terras indígenas, o autor classifica a Corte da década de 90 como omissa e deferente, desconsiderando que a pauta de direitos sociais somente entrou em discussão no âmbito do sistema político, para fins de efetiva implementação, entre o final do governo FHC e início dos governos de esquerda e após aprendizados sobre o sentido e a efetividade da constituição, proporcionados pelas teorias da constituição. Ao desconsiderar a conjuntura política específica de cada período – especialmente no que se à agenda da coalizão governista – e a influência da cultura jurídica – responsável por estabelecer certos os parâmetros de atuação judicial e interpretação constitucional –, o autor categoriza o STF de forma anacrônica.

A sustentação da adoção de posturas omissa e deferente pelo Supremo nos primeiros anos de vigência da constituição, exigiria a indicação de determinado parâmetro entendido como ideal para o Supremo Tribunal Federal da década de 90, em relação ao qual a atuação estaria insuficiente, caracterizando a omissão ou deferência, o que não é apresentado por Vieira. O momento marcado pela responsividade e usurpação, de igual maneira, não considera a influência do contexto político, em especial a reorganização da coalizão dos governos e suas respectivas prioridades de agenda governamental, nem observa as mudanças ocorridas no campo da dogmática jurídica. Dessa forma, as classificações que o pesquisador oferece sobre o Tribunal, em grande medida, apresentam olhar retrospectivo e isolado, considerando a sua teoria da supremocracia, desenvolvida por volta de 2008 (VIEIRA, 2008) como ponto de

³⁴ A reforma da previdência do governo Lula ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. O diploma foi amplamente questionado junto ao Supremo Tribunal Federal, somando, até 2008, quinze ADIns (3.099, 3.104, 3.105, 3.128, 3.133, 3.138, 3.143, 3.172, 3.184, 3.291, 3.297, 3.854, 3.855, 3.872, 4.014) propostas, das quais três apresentavam como requerentes partidos políticos e as demais foram de iniciativa de associações relacionadas à burocracia jurídica. O julgamento das ações significou, em grande medida, a vitória do governo, por meio da manutenção da reforma com pequenos ajustes, como o percentual referente à contribuição dos inativos e da procedência da ADIn que discutia o subteto salarial da magistratura estadual (TAYLOR, 2008).

partida para determinação das posturas da Corte desde o governo Collor até o período Temer, porém sem determinar a influência das coalizões de governo sobre a interpretação constitucional exercida pelo STF.

Esta forma de classificar a atuação do Supremo Tribunal Federal, pela ausência de parâmetros de análise claramente definidos, sinaliza em alguma medida as preferências ideológicas liberais-igualitárias de Vieira segundo uma avaliação retrospectiva, o que reveste as categorias criadas de feição *ad hoc*. Por exemplo, o teórico considera o Tribunal assertivo nos julgamentos relativos à utilização científica de células-tronco embrionárias e à união estável homoafetiva, mas usurpador quanto aos afastamentos do deputado Eduardo Cunha e dos senadores Aécio Neves e Renan Calheiros de seus respectivos mandatos.

Por sua vez, tanto as categorias criadas por Mello (2018), como as contribuições de Arguelhes (2014) e Arguelhes e Ribeiro (2016) correspondem a investigações isoladas da conjuntura política. Apesar de os três autores destacarem a relevância da interpretação constitucional dos ministros para a definição de desenho institucional do STF, suas pesquisas não consideram o contexto político como um fator de influência sobre a atividade interpretativa e, conseqüentemente, o desenho institucional adotado pelo Tribunal em cada fase. Por um lado, Mello (2018) apenas chama atenção para a relevância deste elemento quando trata da “fase reversa”. De outro, Arguelhes (2014) entende as preferências funcionais dos ministros como fator primário de influência sobre o desenho institucional: ainda que ocorressem alterações de viés político, a mudança no comportamento da Corte apenas seria possível se as predileções funcionais dos magistrados se alterassem.

Arguelhes (2014) exalta a importância das predileções dos ministros para o desenho institucional da Corte e a sua maior ou menor intervenção no campo da política. Contudo, não esclarece de onde vêm essas preferências funcionais, na medida em que podem, estas mesmas, ser fruto de um alinhamento entre o “querer” dos magistrados da Corte e a agenda política de governo que possa estar em curso. Em outras palavras, a movimentação pessoal dos ministros não acontece isoladamente e em plano distinto da própria atuação do STF, mas de modo interativo com os próprios elementos apontados como “exógenos” pelo autor, que, na realidade, são elementos com os quais a interpretação constitucional dos juízes interage, definindo tanto as suas predileções de desenho institucional, como o comportamento judicial do Tribunal, amplamente definido. Em outros termos, questiona-se será que as preferências restritivas (ou ativistas) dos ministros não são também interativamente definidas de acordo com a conjuntura política? Além disso, Arguelhes não esclarece qual fator é mais determinante para a atuação do STF: os fatores político-institucionais (por ele entendidos como exógenos) ou as preferências

judiciais dos Ministros? Se inexistirem fatores exógenos favoráveis ao ativismo, porém, ainda assim, os magistrados apresentarem preferências ativistas, o comportamento judicial do Tribunal será ativista?

De outro modo, nosso argumento – o qual será mais claramente delimitado nos próximos capítulos deste trabalho – se sustenta na compreensão de que o Supremo Tribunal Federal apresenta um padrão de atuação pautado na interação com os poderes representativos e no diálogo com a cultura jurídica, tratando-se de um padrão presente, pelo menos, desde o processo de redemocratização, contudo, é desconsiderado pela literatura que se propõe a compreender a modulação do comportamento do STF ao longo do tempo. Por isso, análises retrospectivas e isoladas da conjuntura política são problemáticas: compreender a atuação do Supremo e de suas diferentes fases depende, também, da análise do contexto político de fundo, entendido como a coalizão governista ou pemedebista sobre a qual opera o sistema político em determinado momento, que tanto influencia a interpretação constitucional, como as preferências funcionais da Corte.

No momento de transição democrática e elaboração da constituição, eram majoritariamente judicializadas, perante o STF, políticas relacionadas ao funcionalismo público e diplomas estaduais, uma forma de judicialização que ainda persiste (OLIVEIRA, 2019; OLIVEIRA, 2021), não havendo tanto espaço para a Corte intervir na arena política em âmbito federal ou no campo dos direitos fundamentais, especialmente diante do regime ditatorial da época. Paralelamente, o Supremo necessitava apresentar-se como poder apto a interpretar e dirimir os conflitos relacionados ao novo regime – a fim de alterar sua imagem negativa apresentada pelos jornais à época (OLIVEIRA, 2004) –, bem como dependia da decisão dos constituintes acerca da sua estrutura institucional. Nesse período, principalmente durante a Assembleia Nacional Constituinte, a atuação da Corte esteve relacionada ao estamento político, operando como “recurso estratégico”, “arena decisória”, “instância legitimadora” e parte diretamente interessada nos debates constituintes, com participação ativa na ANC (KOERNER; FREITAS, 2013). O contexto, dessa forma, não concedia espaço para uma oposição sistemática ao regime político, tanto pela dificuldade de acesso da população ao Tribunal, como pelo cenário de indefinição em que se encontrava face à iminência de uma nova constituição e ao desconhecimento sobre o papel que viria a desempenhar neste novo desenho constitucional.

O momento posterior à redemocratização é marcado politicamente pela tentativa de estabilização da economia e da democracia (NOBRE, 2013; OLIVEIRA, 2011). O governo Collor, conforme aponta Nobre (2013), assumiu uma gestão voluntarista e salvacionista, isto é, sem apoio congressional. Nesse período, a ciência política verificava em nosso arranjo um grave

problema de ingovernabilidade, decorrente da dispersão do poder decisório, o qual era causado sobretudo pela combinação da elevada fragmentação partidária com o federalismo centrífugo e a indisciplina dos partidos políticos³⁵, tornando o presidencialismo ingovernável (PALERMO, 2000). Após o *impeachment* de Collor, a ideia de que uma ampla coalizão era necessária para a sustentação de qualquer governo foi se estabelecendo como natural, no sentido de que supermaiorias parlamentares eram indispensáveis a governabilidade (NOBRE, 2013). Por sua vez, o governo Itamar Franco segue na tentativa de estabilização da economia até o momento em que o sistema político conseguiu estabelecer as bases para um novo pacto: o Plano Real (NOBRE, 2013). Sob este contexto, em que o próprio sistema político testava as possibilidades de funcionamento que o novo texto constitucional lhe oferecera e a ciência política discutia sobre a (in)governabilidade de nosso arranjo político-institucional, os juristas classificam a atuação do Supremo Tribunal Federal como omissa, deferente, autorrestritiva e de preferências restritivas (VIEIRA, 2018; MELLO, 2018, ARGUELHES, 2014), mas não expressam em relação ao que essa autorrestrição ou omissão aconteceria.

Após a estabilização da economia e a eleição de dois presidentes de viés progressista, responsáveis por alterar a coalizão governamental em certa medida (NOBRE, 2013), as preocupações do governo voltaram-se à efetivação de direitos fundamentais, por meio de políticas sociais e da redução da extrema pobreza (NOBRE, 2013; SINGER, 2018). É neste período que Vieira já caracteriza a atuação do Supremo como *responsiva* e Mello (2018) indica que o STF entrou em sua fase *expansiva*. O constitucionalista defende a responsividade da Corte, relacionando-a com a tomada de decisões no campo de direitos sociais, fazendo supor que a omissão anterior se daria em função da ausência de julgamentos neste âmbito. Entretanto, considerando que a pauta de direitos sociais somente passou a ser objeto de agenda legislativa a partir dos governos de esquerda, a omissão é atribuída em relação a que? Como a Corte poderia ser omissa em um período em que tais direitos sequer eram pautados pelo sistema político? Igualmente, a expansividade pressupõe uma retração anterior, o que aponta para uma leitura da constituição, desde o princípio, elástica, de maneira que a partir da promulgação do

³⁵ A leitura que se fazia à época era de que o Brasil apresentava um federalismo robusto, em função da fragmentação partidária, de maneira que historicamente os partidos políticos tenham se consolidado em torno de centros de poder regionais. Como consequência disso, a estrutura de poder nacional se apresentava também de maneira fragmentada, em que grupos políticos se reuniam em volta de interesses estaduais, fazendo dos governadores fortes atores políticos, em paralelo com o governo federal. Isso porque, devido à influência que os governadores detinham sobre as suas bancadas, poderiam facilitar ou dificultar a agenda presidencial. A ciência política passa a entender pela governabilidade do nosso arranjo político especialmente a partir dos estudos de Limongi e Figueiredo, datados do ano de 1998. O novo entendimento encontra respaldo em certas ferramentas, disponibilizadas pela Constituição de 1988, que permitiriam ao Presidente da República tomar decisões efetivas e forçar a cooperação do Parlamento, à exemplo das Medidas Provisórias e dos requerimentos de urgência (PALERMO, 2000).

texto constitucional o STF já conhecesse a constitucionalidade de políticas sociais que ainda viriam a ser propostas, escolhendo, porém, a retrair-se nos primeiros anos de vigência da Constituição.

No cenário de crise política e econômica do governo Dilma Rousseff, a coalizão governista de sustentação da presidente sucumbe por meio do estabelecimento de novas associações políticas, voltadas tanto ao impeachment de 2016, como à adoção de um novo regime fiscal (Emenda Constitucional nº 95), o que gerou a ruptura com o compromisso constitucional pautado no equilíbrio entre política fiscal e expansão das políticas sociais (MAUÉS, 2020). Neste período, Vieira (2018) começa a observar decisões de caráter usurpador no âmbito do STF e Mello (2018) sustenta um novo momento da Corte: a “fase reversa”.

3 A RELEVÂNCIA DO ESTUDO INTERDISCIPLINAR: CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA

Embora as categorias criadas por Vieira (omissão, deferência, responsividade e usurpação) possam ser problematizadas, trata-se de um estudo demonstrativo de que, ao longo do tempo e a depender do momento político, a Corte moldou seu comportamento de formas distintas, valendo-se, para isso, da interpretação dos ministros sobre a Constituição, as competências do STF e seu papel na democracia brasileira. Além disso, demonstra a preocupação do autor em torno da “postura institucional” mais recentemente adotada pela Corte, a qual classifica como “usurpadora”. De igual modo, as fases (autorrestritiva, expansiva e reversa) apontadas por Mello expressam as variações na atuação do Supremo, a relevância da interpretação dos ministros sobre as competências do STF e a preocupação com a nova fase do Tribunal, caracterizada como ambivalente e contraditória. Já Arguelhes (2014) e Arguelhes e Ribeiro (2016) nos fornecem subsídios para entender que essas alterações de desenho institucional do Tribunal estão associadas às preferências funcionais dos ministros e à interpretação constitucional dos mesmos.

O destaque do Supremo Tribunal Federal, somado à sua inserção no calor da política e à variabilidade entre diferentes posturas institucionais pela via da interpretação constitucional (ora mais restritiva ora mais expansiva) são fatores demonstrativos de que o STF, em um momento de fragilização da ordem constitucional democrática (com causas de origem econômica, política e social), não é agente isolado ou observador externo do caos político-institucional. Ao contrário, é ator integrante da ordem político-constitucional, com poderes que lhe possibilitam também alterar as regras do jogo pela via interpretativa, inclusive modulando a sua própria postura.

Talvez, além dos elementos institucionais, um fator que explique mais precisamente as alterações de comportamento seja a relação necessária, não conjuntural, portanto, estabelecida entre os ambientes político e jurídico, associada aos debates constitucionais ofertados pela cultura jurídica. Para uma compreensão nesse sentido, consideramos necessárias as contribuições da ciência política, viabilizando um estudo interdisciplinar que nos permita analisar a atuação do STF em paralelo com as influências do ambiente político nos mais diferentes momentos.

Nesta seção, objetivamos inserir no debate as contribuições da ciência política a respeito das diferentes fases de atuação da Corte ao longo do tempo. Para tanto, trabalharemos preliminarmente com a ideia de “regime jurisprudencial” desenvolvida por Koerner (2013),

utilizando o seu “esquema para análise política da jurisprudência constitucional”, embora apenas de maneira instrumental, a fim de destacar alguns fatores relativos à interação entre o sistema político e a prática judiciária, sem, contudo, aderir por completo às categorias apresentadas pelo autor. Ao lado desta, trabalhar-se-á introdutoriamente com o conceito de “pemedebismo” formulado por Marcos Nobre (2013), a fim de avaliar as influências que a cultura política dominante exerce sobre o Judiciário. Na sequência, buscamos também incluir na discussão a ideia de cultura jurídica, analisada a partir do debate sobre as teorias constitucionais.

Por meio das contribuições de autores da ciência política, pretendemos incluir nesta discussão os dois elementos que consideramos ausentes nas análises formuladas pelos juristas sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal: a conjuntura política e a cultura jurídica.

3.1 A RELAÇÃO ENTRE A CONJUNTURA POLÍTICA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme destacado na primeira seção deste trabalho, o período de transição democrática no Brasil contou com uma específica forma de articulação política entre a Constituinte e o Supremo, no intuito de entrincheirar estrategicamente determinados direitos e interesses no texto constitucional. Nesse sentido, o recurso à Corte por alguns agentes políticos se apresentou como um instrumento de ameaça e tentativa de contorno às decisões políticas eventualmente tomadas. Ao lado disso, o STF aproximou-se ou estabeleceu alianças junto aos parlamentares quando seus interesses eram objeto de deliberação no congresso constituinte. Sustentamos que esses dois movimentos, embora com alterações em certo sentido, permanecem no sistema político brasileiro.

Tanto a forma de articulação interna dos constituintes para a sustentação dos seus interesses (“centrão”), como os modos de incidência do Supremo durante a ANC se tornam marcas da cultura política brasileira, inclusive caracterizando-se como um impasse a transformações sociais amplas: é o que Marcos Nobre (2013) denomina de *pemedebismo*. A expressão se origina do período em que o PMDB apresentava dominância política (1980) e uma específica forma de funcionamento interno, pautada na heterogeneidade e no comportamento fisiológico de seus membros. Posteriormente, contudo, o *pemedebismo* tornou-se independente do partido político gerador, se estabelecendo como característica intrínseca ao funcionamento do sistema político, de forma a moldá-lo amplamente, como traço presente em todos os

governos analisados pelo autor³⁶, e encontrando correspondência também no espaço de atuação do STF (NOBRE, 2013).

Na origem, o pemedebismo remonta ao bipartidarismo artificial do período ditatorial, que, ao contrário de criar um sistema organizado de dois polos, implicou a produção de confederações de grupos políticos, fazendo conviverem legendas muitas vezes incompatíveis, ou adversárias, sob uma mesma sigla. Era o que acontecia com o MDB, cuja característica observada desde o período repressivo consistia no fisiologismo de muitos dos seus integrantes. Com o retorno ao pluripartidarismo, o MDB tornou-se PMDB e, para manter grupos de tendências heterogêneas sob a mesma sigla, consolidou um “sistema interno de regras de disputa”. Desse modo, o fisiologismo, como um processo de trocas e barganhas, passou a caracterizar o PMDB, o qual se aprimorou em ser o partido a estar sempre no poder (NOBRE, 2013).

O quadro fragmentário e de comportamento fisiológico foi ampliado no momento da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), em razão não apenas da importância estratégica de se entrincheirar dispositivos no texto constitucional por vir, mas também devido à forma da Assembleia Nacional Constituinte estabelecida pela Emenda Constitucional nº 26 de 1985: um congresso constituinte ou constituinte instituída, em detrimento daquela de caráter exclusivo. As próprias discussões em torno do formato da ANC apresentavam interesses políticos escondidos. Por um lado, a sociedade civil, os “autênticos do MDB” e outros grupos de viés progressista defendiam uma constituinte soberana e exclusiva, a fim de isolar o processo de reconstitucionalização do governo, afastando a atuação dos políticos profissionais e atraindo lideranças sociais para a elaboração da nova constituição. De outro, na tentativa de manter o processo de redemocratização sob o controle dos políticos profissionais, diversos juristas e agentes públicos conservadores defenderam a concessão de poderes especiais ao próprio Congresso Nacional para a reforma da constituição de 1969 (VIEIRA, 2018).

Apesar da prevalência da ideia de uma constituinte instituída a partir da eleição de novembro de 1986, a ala conservadora não obteve domínio sobre o processo de reconstitucionalização em sua primeira fase, haja vista a grande mobilização e participação social nas comissões e subcomissões temáticas (BARBOSA, 2012). Contudo, a articulação pemedebista e conservadora se sobrepôs no momento das deliberações em plenário, por meio da figura do “centrão”, estruturado segundo uma coalizão de vetos, voltada à alteração do

³⁶ O estudo realizado por Nobre (2013) compreende mais de trinta anos da história política brasileira, indo desde o último governo militar até o início do primeiro mandato de Dilma Rousseff

regimento interno e, por conseguinte, ao processo de barganhas para a retirada, manutenção ou inclusão de dispositivos na constituição (VIEIRA, 2018).

Com sua origem durante o processo de transição democrática, o pemedebismo, no campo político, assume a forma de um superbloco parlamentar, como um condomínio de poder organizado a partir de regras internas para a resolução de conflitos, no intuito de manter-se sempre no poder, independentemente do governo e do partido ao qual pertença. Em seu fundamento, a lógica pemedebista, se estabelece como um sistema de vetos hierarquizados: no acordo pemedebista, o exercício da política se relaciona com a capacidade de vetar iniciativas alheias e, em última instância, bloquear qualquer tentativa de alteração da correlação de forças (NOBRE, 2013). Posto dessa forma, tem-se que, para o autor, vetar significa manter o status quo.

Embora a prioridade seja sempre bloquear a alteração da relação de forças existente dentro do pemedebismo, mudanças podem ocorrer. Isso porque não se trata simplesmente de um sistema de vetos, mas de uma hierarquia de vetos, de modo a existir árbitros organizados de acordo com a hierarquização partidária. Dessa forma, cabe ao dirigente partidário que esteja acima da disputa decidir sobre o poder de veto e seu respectivo alcance (NOBRE, 2013).

Em um raciocínio mais profundo, o pemedebismo vai da contração da fragmentação partidária – à medida que a troca, fundação ou fusão de legendas constitui uma forma de alterar a relação de forças dentro do condomínio pemedebista, e conseqüentemente um mecanismo de escape aos vetos – à expansão do bloqueio à modificação da correlação de forças existente (NOBRE, 2013). Isso pois o pemedebismo, desde a sua primeira figura visualizada no “centrão”, depende do estabelecimento de uma ampla coalizão parlamentar, que atuará no sentido de bloquear propostas. Tal estrutura, por sua vez, condiciona a lógica sobre a qual o Judiciário opera, principalmente a corte suprema, à medida que também integra o sistema político, o que é visualizado desde o período constituinte, quando o Supremo tanto se articula ao estamento político, como é instrumento de ameaça e barganha para os parlamentares. De acordo com Nobre (2013), STF e TSE, como personagens relevantes para a dinâmica do jogo político e instrumentos estratégicos para o contorno de vetos, movem-se em conformidade com o pemedebismo, ora favorecendo a fragmentação partidária, ora legitimando a correlação de forças, isto é, atuam como “(...) contrapeso à sístole fragmentária e como freio à diástole do bloqueio das correlações de forças vigentes” (NOBRE, 2020, p. 44).

O arranjo pemedebista, apesar de seu viés conservador, pode adotar diferentes direcionamentos políticos, tendo em vista a pluralidade ideológica dos parlamentares que compõem o superbloco. Por essa razão, o pemedebismo consegue apresentar diversos vieses a

depender dos partidos que estejam no topo da hierarquia da coalizão de vetos e da estratégia de governo. Ao longo do tempo, Nobre (2013) observa diferentes figuras do pemedebismo, demonstrando que foram estabelecidos acordos em torno do nacional-desenvolvimentismo durante o processo de redemocratização e início da vigência da constituição de 1988, passando por reformas constitucionais sob um pacto neoliberal pragmático e oportunista à época do governo FHC, até alcançar alguns avanços de caráter social-desenvolvimentista durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja estratégia esteve relacionada à ocupação do pemedebismo pela esquerda.

Em diálogo com Mello (2018) e Vieira (2018) podemos constatar que, durante cada um destes acordos pemedebistas, o Supremo Tribunal Federal apresentou um comportamento judicial diferente, inclusive sendo majoritariamente demandado pelos opositores ao governo. Nesse sentido, o estudo de Taylor (2008) aponta para o uso da *judicialização como tática de oposição*³⁷, demonstrando que os partidos políticos, durante os governos Lula e FHC foram os principais requerentes em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, contra normas federais. Durante o governo de Cardoso, verifica-se que PT, PDT, PCdoB e PSB, isto é, partidos não integrantes da coalizão governista, foram os principais proponentes de ADIns junto ao STF. Paralelamente, nos primeiros cinco anos da gestão de Lula, PFL/DEM, PSDB, PPS e PDT contribuíram para com o maior número de ADIns propostas.

Diante disso, podemos entender que o fato de a cultura política brasileira se estruturar como uma grande coalizão de vetos exige que as forças minoritárias encontrem válvulas de escape, para contornar a coalizão e aprovar as medidas que apoiam. Nesse cenário, o recurso ao Supremo pode ser adotado tanto pela coalizão pemedebista – no intuito de frear as alternativas eventualmente encontradas pelos grupos externos ao superbloco parlamentar e, com isso, manter intacta a correlação de forças existente – como pelos grupos minoritários e opositores que sejam contrários às escolhas estabelecidas pela grande coalizão, a fim de contornar judicialmente tais decisões políticas. Ainda, na hipótese de uma coalizão de caráter progressista, como à época do governo Lula e parte do período Dilma, o recurso ao Supremo pode funcionar como, simultaneamente, mecanismo de confirmação para as políticas públicas veiculadas pelo governo, além de entrave para a formação de uma oposição partidária robusta

³⁷ Segundo Taylor (2008, p. 838), no uso da judicialização como tática de oposição “os tribunais são acionados com o propósito de declarar oposição ou desmerecer políticas públicas adotadas pelo governo. Enquadram-se nesse perfil especialmente as ADIns propostas por partidos políticos excluídos da coalizão governista, que são empregadas como instrumentos que amplificam a voz desses mesmos grupos no embate político.”.

contra a decisão judicial dotada de status constitucional, cuja reversão deverá ocorrer via emenda constitucional.

É possível, com isso, sustentar a hipótese de que, exatamente no momento constituinte, o Supremo Tribunal Federal é absorvido pela cultura política pemedebista, seja por seu interesse no processo elaboração da nova constituição – no sentido da estruturação e distribuição de competências da Corte, o que exigiu alianças dos ministros junto à parlamentares de centro-direita (KOERNER; FREITAS, 2013) –, ou por sua função estratégica para os atores políticos diretamente interessados no texto constitucional em elaboração – momentos em que o STF atuou como recurso estratégico e arena decisória, segundo a leitura de Koerner e Freitas (2013). Um comportamento pemedebista do STF durante o processo de redemocratização pode ser visualizado, por exemplo, na tentativa de manter a titularidade das ações de controle de constitucionalidade apenas nas mãos do Procurador Geral da República, opondo-se a ampliação do rol dos legitimados, especialmente em direção à sociedade civil.

Desse modo, observa-se que o Supremo Tribunal Federal, desde a constituinte, tem uma forma de atuação condicionada à lógica estabelecida pelo arranjo político. Por esta razão, análises restritas à classificação da postura da Corte segundo categorias (ativismo, contenção, responsividade, omissão, etc.) e com base em decisões isoladas oferecem uma visão apenas parcial da problemática, apartada dos fatores políticos que são igualmente importantes para a compreensão do perfil do STF em cada momento, além de não explicarem propriamente as razões da variação de posturas sob um mesmo desenho constitucional.

Neste ponto, se faz necessário trazer ao debate a Teoria dos Diálogos Interinstitucionais desenvolvida por Conrado Hübner Mendes, especialmente no que toca a interação e dinamicidade da Separação dos Poderes, a fim de fundamentar nosso argumento central neste debate: o perfil adotado pelo Supremo Tribunal Federal guarda correlação com a conjuntura política que se estabelece no campo dos poderes representativos. Segundo Mendes (2011), a separação dos poderes é dotada de dinamicidade, com as instituições negociando seus espaços de atuação, momentos de protagonismo ou restrição: “trata-se, sobretudo, de um processo informal (e não formalizável) das acomodações contingentes pela política, não por uma cartilha de hermenêutica” (MENDES, 2011, p. 185). Tal dinâmica não pode ser quantificável dentro de uma norma jurídica ou proposição teórico-normativa, de forma que seja impossível haver algum grau de previsibilidade constitucional acerca do momento em que uma ou outra instituição contará com maior legitimidade para a tomada grandes decisões. Nesse sentido, tem-se que a interpretação constitucional acontece mediante interações institucionais, considerando as flutuações de legitimidade e o acento deliberativo, de forma que as decisões sejam tomadas

dentro de rodadas procedimentais em relação às quais existe apenas uma última palavra provisória sobre determinado conteúdo, mas nunca definitiva: a cada rodada procedimental, conforme a dinâmica que se estabeleça no sistema político, um poder ou outro oferecerá uma última palavra dotada de provisoriedade (MENDES, 2011).

A argumentação de Mendes também nos permite verificar a limitação das classificações apresentadas na primeira seção, uma vez que sua tese oferece uma leitura dinâmica da Separação dos Poderes, associada a um processo contínuo de interpretação constitucional. Dessa maneira, o sentido da constituição e a legitimidade dos poderes para a tomada de grandes decisões se altera ao longo do tempo, o que permite o maior ou menor protagonismo do Judiciário ao longo do tempo, sem que isto configure uma posição degenerada, como pretendeu dizer Vieira ao se referir às categorias de “omissão” e “usurpação”. Falta, naquela forma de classificar, o entendimento acerca da dinamicidade e interação que se estabelece entre os Poderes da República.

A partir da ideia de pemedebismo, é possível extrair a existência de uma relação umbilical entre o funcionamento da engrenagem política e a gestão de constitucionalidade realizada pelo Supremo Tribunal Federal. A partir dessa premissa, o esquema desenvolvido por Koerner (2013) para a análise política da jurisprudência constitucional é explicativo de tal correlação. Usaremos as categorias desenvolvidas por Koerner apenas de maneira instrumental nesta seção, uma vez que estas permitem compreender como a articulação política de maneira geral se relaciona com a interpretação e as decisões apresentadas pelo Judiciário.

Baseado em um quadro que reúne três dimensões (institucional, do pensamento jurídico e histórica) e da mobilização de duas categorias operacionais “regime governamental” e “regime jurisprudencial”, o autor entende a prática judicial como “(...) uma modalidade de ação institucionalizada que, numa dada configuração da formação social, efetua, programa e reflete os materiais do agregado jurídico do ponto de vista da problemática da justiça” (KOERNER, 2013, p. 76). Nesse contexto, o regime jurisprudencial representaria a forma como, vinculado a um regime governamental³⁸, a prática judicial estabelece o seu “esquema interpretativo” e “repertório de soluções jurídicas”, possibilitando maior ou menor protagonismo judicial, à medida que realiza a “gestão diferencial de inconstitucionalidades e ilegalidades de um regime governamental” (KOERNER, 2013, p. 76-77).

³⁸ “Regime governamental diz respeito à articulação geral, realizada pelas instituições políticas, das estratégias de poder de uma formação social e indica a maneira pela qual se programa e reflete a direção política da sociedade e a condução dos indivíduos.” (KOERNER, 2013, p. 76)

De acordo com o cientista político, os dois regimes interagem entre si, mediante a adoção ou rejeição das alterações ocorridas dentro de um ou de outro. Enquanto o *regime governamental* indica a articulação geral das relações de poder de uma certa sociedade, com o estabelecimento de sua direção política, o *regime jurisprudencial* aponta para o modo como a prática judicial formula o seu esquema interpretativo e conjunto de soluções jurídicas, realizando um controle (“gestão diferencial”) sobre inconstitucionalidades e ilegalidades do regime governamental (KOERNER, 2013). Ambos, portanto, são formulados dentro de uma formação social e um momento histórico específicos, repercutindo no pensamento jurídico e em suas formulações normativas, de tal modo que a atuação do Supremo possa ser variável conforme se estabeleça a interação entre os regimes.

Para Koerner (2013), a prática jurídica se apresenta como produto desta relação entre as duas lógicas (governamental e jurisprudencial), considerando os seus pontos de concordância e tensão; os processos judiciais representam uma forma mobilização no sentido de contestar, reforçar ou alterar as modalidades de exercício de poder existentes; já as decisões judiciais acontecem inseridas no regime jurisprudencial, seja o reproduzindo, testando ou inovando, de acordo com um repertório de combinação de soluções.

Não pretendemos aderir por completo às categorias de Koerner, por limitações que buscaremos demonstrar mais explicitamente na terceira seção deste trabalho, porém, elas se baseiam na (in)viabilidade de aplicar as ideias de “regime político” e “regime jurisprudencial” à realidade brasileira, bem como na sua (in)compatibilidade com o conceito de “pemedebismo”. Por outro lado, as categorias operacionais das quais o cientista político se vale são-nos interessantes para a compreensão daquilo que pretendemos demonstrar neste primeiro momento: a interatividade entre contexto político e atuação do STF. Assim como Mendes teoriza sobre a dinamicidade da separação dos poderes, Koerner vem nos indicar que a prática do Judiciário é moldada a partir de sua relação com a articulação política de maneira geral, seja colaborando para com a agenda do governo de turno, seja discordando da mesma. Com a ressaltava de que, aqui argumentamos, em todo caso, as influências são mútuas: o STF não é vítima da situação política, como faz parecer Vieira (2018) e Mello (2018), mas parte integrante desta, suas decisões judiciais não só guardam relação com o contexto político, como têm o condão de influenciá-lo.

Durante a ditadura militar, o regime jurisprudencial do STF no controle de constitucionalidade era exercido em conformidade com o regime governamental vigente (autoritário no aspecto político e desenvolvimentista no âmbito econômico), de modo que a Corte realizasse “o controle mínimo dos atos normativos do Presidente da República e o exame

mais rigoroso de normas de outros entes constitucionais”, para garantir a coerência das segundas com os arranjos e finalidades do governo militar (KOERNER, 2013, p. 80-81).

Na década de 90 (governos Collor, Itamar Franco e FHC), o regime jurisprudencial convergiu no sentido da estabilização da democracia e liberalização da economia, com o STF realizando uma interpretação das normas constitucionais no sentido de cooperar estrategicamente para com a política do governo federal, voltada à promoção de reformas liberalizantes (KOERNER, 2013). Neste contexto, a pesquisa empírica realizada por Fabiana Lucci (2011) demonstra que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, decididas por unanimidade e que questionavam diplomas federais, tiveram elevados percentuais de indeferimento nos governos Collor, Itamar Franco, FHC1 e FHC2, enquanto as taxas de deferimento sequer chegaram ao percentual de 50% em cada um dos governos. Nas decisões não unânimes que tinham como objeto diplomas federais o padrão se repetiu: maiores taxas de indeferimento das ADIns nos respectivos governos, com exceção do período de mandato do ex-presidente Itamar Franco, quando a taxa de deferimento atingiu 50% (OLIVEIRA, 2011). Os dados são indicativos de que, no momento de estabilização econômica, após a transição democrática, o Supremo Tribunal Federal esteve alinhado às pautas liberalizantes dos governos que se sucederam de 1990 a 2002.

A eleição de Lula em 2002, contudo, representou um ponto de inflexão nos caminhos trilhados pelo regime governamental e, conseqüentemente, pelo regime jurisprudencial. O novo governo se opunha ao regime governamental existente e tinha a proposta de modificá-lo³⁹, porém contava com pouco apoio congressional para a empreitada reformista. Para escapar de tais dificuldades, o governo apostou em modificações pela via judicial: “(...) buscou desde logo aproximar-se das elites jurídicas e promoveu a formação de consensos, simbolizados pelos dois pactos republicanos, para a reforma do Judiciário” (KOERNER, 2013, p. 82). Com as reformas processuais⁴⁰, a Emenda Constitucional 45 e a mudança da composição da Corte⁴¹, ocorreram modificações no campo do litígio constitucional, estabelecendo um STF confluyente com o governo no sentido da efetivação de direitos e implementação de políticas sociais, de forma a indicar um regime jurisprudencial convergente com o regime governamental no que se refere

³⁹ O governo Lula pretendia, inicialmente, romper com o pemedebismo e estabelecer uma nova correlação de forças dentro do sistema político brasileiro, mais alinhada com a pauta política do Partido dos Trabalhadores (NOBRE, 2013).

⁴⁰ “(...) com mudanças na gestão e procedimentos judiciais, a promoção, pelo Ministério da Justiça, de estudos e iniciativas de reformas legislativas e o apoio do governo a entidades e movimentos de defesa e a promoção de direitos.” (KOERNER, 2013, p. 82).

⁴¹ Lula teve a oportunidade de indicar sete ministros: Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ayres Britto, Carmén Lúcia, Carlos Alberto Direito e Dias Toffoli (VIEIRA, 2018, p. 189).

ao aspecto da promoção dos direitos, muito embora com pontos de tensão em outros âmbitos, principalmente em relação à moralização da política (KOERNER, 2013).

É possível constatar, dessa maneira, que a atuação do Supremo Tribunal Federal apresenta intrínseca relação com a lógica e os acordos políticos estabelecidos no campo político, seja no sentido da convergência ou tensão entre os estamentos político e jurídico. Isso porque o recurso à Corte pode ser estratégico diante dos direcionamentos que a coalizão política de turno pretende, o que aconteceu durante a Assembleia Nacional Constituinte e prosseguiu após ela. Nesse sentido, o STF, ao menos desde a transição democrática, sempre manteve a sua atuação de forma relacionada à dinâmica estabelecida no sistema político. O que se alteraria, por sua vez, seria o regime jurisprudencial da Corte, em decorrência das reformulações que se estabelecem no campo da conjuntura política: uma vez alterado o regime governamental, conseqüentemente o regime jurisprudencial se modifica, desenvolvendo a nova prática judicial que formulará tanto seu esquema interpretativo como o conjunto de soluções jurídicas consideradas legítimas pela ciência jurídica.

Algumas dessas reformulações no campo da articulação política podem ser visualizadas por intermédio das *figuras do pemedebismo*, conforme apontadas por Marcos Nobre. Sob o ponto de vista de Marcos Nobre (2013), a cultura política conservadora sofreu transformações ao longo dos governos que se sucederam, apresentando-se sob diferentes figuras. A primeira figura do pemedebismo foi a unidade forçada contra a ditadura militar (1964-1985) – que representou uma “transição morna” para a democracia, cujo controle esteve nas mãos dos militares e foi pactuado de cima para baixo (pelas elites) –, fase em que o STF realizava reduzido controle dos atos federais, em paralelo com a maior apreciação de diplomas estaduais (OLIVEIRA, 2021; KOERNER, 2013).

A segunda figura do pemedebismo, emergente a partir do impeachment de Collor, se fez presente sob o argumento do “acordo da governabilidade” – apresentando como inquestionável a necessidade de maiorias suprapartidárias para que fosse possível governar e bloquear eventual movimentação a favor de um impedimento presidencial. A terceira figura foi mais bem visualizada a partir do governo FHC. Com o declínio do nacional desenvolvimentismo e o estabelecimento de política econômica de caráter neoliberal, o pemedebismo passou a se apresentar como necessário não apenas para governabilidade, mas também para aprovação de reformas constitucionais (NOBRE, 2013). Durante estes governos (Collor, Itamar Franco e FHC), o Supremo Tribunal Federal esteve alinhado às coalizões governistas, buscando a estabilização da economia e da democracia, motivo pelo qual foi reduzida a taxa de deferimento das ADIns que questionavam diplomas federais (OLIVEIRA,

2011), a demonstrar a cooperação estratégica para com as decisões políticas federais na tentativa de resolver o problema inflacionário (KOERNER, 2013; OLIVEIRA, 2011).

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados pela tentativa de ruptura e controle do pemedebismo, posição que não conseguiu manter por muito tempo, especialmente após as denúncias de corrupção. Durante o governo, o escândalo do mensalão levou o presidente a render-se ao pemedebismo, todavia, este pacto colocou o Partido dos Trabalhadores na posição de síndico do condomínio e permitiu, face ao contexto econômico-financeiro favorável, a implementação de algumas transformações em prol do modelo social-desenvolvimentista, todas dentro dos limites permitidos pela correlação de forças pemedebista (NOBRE, 2013). Nesse contexto, Koerner (2013) sustenta que em tal período haveria uma modificação do regime governamental em relação aos anteriores, uma vez que este demonstrava maior preocupação com a efetivação de políticas sociais não tão aceitas pelos grupos mais conservadores. Paralelamente, o governo apostou em reformas judiciais que, somadas ao novo regime governamental, apresentaram um Supremo Tribunal Federal mais preocupado com a garantia de direitos fundamentais, em convergência com a coalizão governista da época (KOERNER, 2013).

Um destaque importante, porém, está relacionado ao fato de que o governo Lula, embora inicialmente tenha encontrado obstáculos junto ao pemedebismo, estabeleceu uma coordenação política estável com a coalizão política existente, o que não se sustentou durante o mandato de sua sucessora, implicando uma intensa crise política em relação a qual o Supremo não tinha mais condições de se desvencilhar. De um lado, porque a prática judicial – e quando se trata do Supremo Tribunal Federal podemos falar em interpretação constitucional e controle de constitucionalidade – decorre da interação entre os regimes governamental e jurisprudencial⁴², no sentido da “incorporação ou da reação das alterações de um ou de outro” (KOERNER, 2013, p. 77). De outro, pois dentro da dinâmica pemedebista, os desacordos não resolvidos na arena política são levados ao judiciário.

Durante o governo Lula, a postura que Vieira chama de responsiva, era caracterizada pela ratificação, por parte do Supremo, de uma grande quantidade de políticas sociais

⁴² Reforçamos que neste momento o uso das categorias de regime governamental e regime jurisprudencial se dá de maneira instrumental, sem aderir às categorias por completo, conforme argumentaremos na terceira seção do trabalho. Neste momento, é válido nos utilizar dos conceitos deste autor para argumentar como a atuação do Supremo Tribunal Federal guarda correlação com a conjuntura política que se estabelece, isto é, demonstrar como a ciência política oferece um outro elemento de análise para compreender a forma de atuação do Judiciário. Por exemplo, no período de crise política, deflagrada a partir de 2013 e intensificada com o impeachment da ex presidente Dilma Rousseff, é possível verificar, em paralelo ao caos político, a tomada de decisões excepcionais pela Corte, como a prisão do senador Delcídio do Amaral.

desenvolvidas pela coalizão governista. Quando, durante o governo seguinte, a presidente Dilma Rousseff não consegue dar continuidade ao acordo peemedebista estabelecido por Lula e uma nova coalizão se estabelece contra o avanço das políticas sociais e a favor do golpe parlamentar, instala-se uma forte crise política em relação a qual o Supremo Tribunal Federal é demandado a agir, tanto por parte dos membros da coalizão decadente, como da nova coalizão que começava a se erguer. Com isso, o Judiciário passa a interagir com uma conjuntura de crise política, gerando as fortes ambivalências observadas por Mello (2018) e as decisões “usurpadoras” apontadas por Vieira (2018), dentro de um quadro de colapso institucional que torna os resultados cada vez mais imprevisíveis (NOBRE, 2020), de modo a demonstrar que a interpretação constitucional sofre influência do contexto político, o que repercute na postura ou fase do STF. Por essa razão, os principais julgados citados pela literatura que se propõe analisar o papel do Tribunal neste momento de crise estão relacionados ao impeachment e aos conflitos político-eleitorais envolvendo membros do Congresso Nacional e do governo.

O referido momento de crise encara também dificuldades no plano teórico, as quais corroboram para com constatação de uma significativa mudança de conjuntura política. Principalmente após as manifestações de 2013, Marcos Nobre (2022) percebe as dificuldades argumentativas daquele que se consolidou como o modelo explicativo hegemônico de nossa organização político-institucional na ciência política brasileira: o presidencialismo de coalizão. Para o autor, o “presidencialismo de coalizão tornado paradigma”⁴³ se apresentou como um esquema de análise descritivo, escondendo a perspectiva normativa que lhe era inerente: a pretensão de encontrar “um desenho institucional capaz de produzir estabilidade para a democracia brasileira” (NOBRE, 2013, p. 51). Para isso, o paradigma do presidencialismo de coalizão focou na ideia da formação de grandes blocos parlamentares formalmente estáveis, porém esqueceu de atentar para as causas e consequências de um modelo baseado em supercoalizões, bem como para as reais características de funcionamento do sistema político⁴⁴.

Acontece que, principalmente após a reeleição da de Dilma Rousseff em 2014, esse modelo começa a dar sinais de esgotamento, perdendo o seu poder explicativo diante dos eventos que se sucediam na política brasileira. Em contrapartida, ao invés de explicitar a normatividade que lhe era implícita, o modelo atribuiu a sua crise à relação estabelecida entre

⁴³ Para Nobre, o presidencialismo de coalizão foi admitido pela ciência política como o modelo explicativo para o nosso sistema político, especialmente após os trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, os quais tornaram paradigmática a sua versão do conceito.

⁴⁴ A criação de megablocos de apoio parlamentar, segundo Nobre (2022) limitava a oposição a um pequeno espaço, geralmente contido dentro da própria supercoalizão, de maneira que se consubstanciava na realidade, em uma oposição interna. Por consequência, essa dinâmica prejudicava a articulação política e impedia, na maior medida possível, a ocorrência de conflitos abertos, fora da grande coalizão governista.

Executivo e Judiciário, considerando como externos ao sistema político os elementos efetivamente causadores da crise (NOBRE, 2022). É neste momento, como pontua Nobre (2022) que o STF é encarado como exógeno ao sistema político, exercente da função de “árbitro” das únicas relações entendidas como de fato importantes, aquelas estabelecidas entre os poderes Executivo e Legislativo⁴⁵ (NOBRE, 2022). Trata-se de uma leitura da Corte também eivada de normatividade, como bem pontua o cientista político, à medida que aceita a imagem que o Supremo faz de si mesmo como “árbitro” do sistema político, quando, na realidade, é dever das ciências humanas investigar como de fato a Corte opera, para além da mitologia da separação dos poderes.

A leitura crítica de Nobre acerca do presidencialismo de coalizão nos permite visualizar e argumentar dois pontos. Primeiramente, a crise do presidencialismo de coalizão, enquanto modelo explicativo do nosso sistema político, apresenta sinais de esgotamento no mesmo momento que se instauram as manifestações de 2013, fazendo deste ano um ponto de inflexão tanto para os eventos políticos subsequentes como para a percepção de uma nova conjuntura política: de 2013 para frente encaramos a contestação de resultados eleitorais em 2014, o controverso impeachment de 2016, um governo com baixa legitimidade popular e a eleição de um candidato que se autointitulava “antissistema”. O novo cenário político diverge tanto da dinâmica dos governos anteriores que o próprio modelo tornado paradigma explicativo para a nossa organização político-institucional, mesmo com o seu padrão prescritivo implícito, deixa de dar conta de explicar a realidade brasileira, demonstrando, inclusive no campo teórico, a inauguração de uma nova conjuntura – ou um novo “regime governamental”, para trabalharmos instrumentalmente com a categoria de Koerner. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão passou a assumir feições normativas na literatura, ou seja, como uma indicação sobre como a política deveria funcionar no Brasil, sendo incapaz de explicar o que estava ocorrendo com acurácia.

Em segundo lugar, é justamente a leitura fortemente normativa sobre o Supremo Tribunal Federal, que o encara como um elemento exógeno ao sistema político, que dá azo a classificações limitantes como a oferecida por Vieira: a usurpação se estabelece à medida que a Corte deixa sua posição de “árbitro” e atua dentro do sistema político, avançando sobre as funções dos demais poderes. Por isso, buscamos, trazer para o debate os desenvolvimentos da

⁴⁵ Segundo Nobre (2022, p. 52-53), “como se fosse o caso de admitir verdadeira a imagem, em boa medida ideológica, que faz de si mesmo o STF na posição de ‘árbitro’ do sistema político, como se a imagem correspondesse (ou devesse corresponder, segundo uma prescrição normativa) à realidade. Como se não fosse papel da investigação científica entender de que forma o STF de fato opera e qual o sentido dessa maneira de operar, para além da mitologia da separação de poderes”.

ciência política, de forma a demonstrar, principalmente junto com Mendes (2011), Koerner (2013) e Nobre (2013; 2022) que a separação de poderes opera de maneira dinâmica e interativa, motivo pelo qual a forma de atuação do Supremo Tribunal Federal não pode ser analisada em separado da conjuntura política, haja vista que guarda correlação direta com aquela.

3.2 O PAPEL DESEMPENHADO PELA CULTURA JURÍDICA

3.2.1 Teorias constitucionais brasileiras e cultura jurídica

Os trabalhos dos juristas analisados anteriormente percebem, ainda que brevemente, a influência da dogmática jurídica sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal. Vieira (2018) anota que os parâmetros delimitados pela cultura jurídica constituem um dos elementos necessários à formação da postura institucional. Mello (2018), de modo semelhante, considera como um fator explicativo para cada fase do STF a compreensão que se tinha sobre o Judiciário à época. Arguelhes (2014), apesar de não tratar diretamente do assunto, ressalta a grande influência das concepções que os ministros possuem sobre o seu papel institucional na definição de suas preferências e, conseqüentemente, na atuação do STF. Os autores, dessa maneira, estão atentos à relevância dos estudos jurídicos para o perfil de atuação adotado pelo Supremo Tribunal Federal, embora não enfoquem neste aspecto quando da definição das posturas ou fases da Corte.

Por sua vez, Koerner (2013) apresenta o pensamento jurídico como uma das dimensões sobre as quais se realiza a prática judicial. Nesta acepção, o pensamento jurídico se refere à forma como o conjunto jurídico e as relações de poder são analisadas como tema de justiça. Para o autor (2013, p. 76), “o pensamento jurídico de uma formação social é constituído pelas formas discursivas de sua época histórica, e se articula a sistemas mais gerais de pensamento sobre o direito e a outras formas de reflexão normativa sobre a experiência dos sujeitos”.

Por meio da terminologia “pensamento político-constitucional”, Chaloub e Lynch (2018) são autores que também se referem a uma mudança de comportamento judicial a partir das disputas teóricas entre o neoinstitucionalismo (no campo da ciência política) e neoconstitucionalismo (no Direito), ocorridas principalmente a partir de 1994, após a estabilização econômica e democrática.

Apesar da utilização de diferentes nomenclaturas, é possível notar que os juristas e cientistas políticos estão atentos para outro elemento determinante na forma de atuação judicial: os consensos ou pensamentos predominantes, principalmente dentro da comunidade jurídica,

acerca do Judiciário. Podemos denominar este segundo fator de *cultura jurídica*. Segundo David Nelken (2004), a cultura jurídica, em termos gerais, pode ser definida como uma forma de descrever padrões relativamente estáveis de comportamento e atitudes sociais juridicamente orientadas. Não se trata de um conceito simples, uniforme ou estável, uma vez que a cultura em si é fruto de lutas e desacordos, porém, uma vez definida a unidade que se pretende investigar, seria possível extrair determinados padrões gerais de comportamento ou ideias (NELKEN, 2004).

Em conformidade com este arcabouço bibliográfico e os argumentos desenvolvidos nas seções deste trabalho, sustentamos que a *cultura jurídica*, conforme a definiremos aqui, exerce influência sobre a atuação da Corte ao longo do tempo. Como instrumento objetivo de análise para este conceito, a fim de que não recaia na vagueza e promova a incompreensão, utilizaremos as teorias constitucionais brasileiras, na acepção de que as discussões travadas no campo da teoria constitucional, em certa medida, acabam se estabelecendo como consensos, os quais são incorporados pela sociedade, em especial pela comunidade jurídica. Isso porque se tratam de formulações abstratas desenvolvidas com o intuito de racionalizar o pacto constitucional, apresentando parâmetros para a leitura das instituições e formas de solução para eventuais conflitos constitucionais. Ressalvamos, em conformidade com Magalhães (2022), que analiticamente não é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal tenha adotado alguma posição teórica expressamente, porém, é possível sustentar que os estudos teóricos desenvolvidos no campo da dogmática jurídico-constitucional influenciam o comportamento judicial da Corte à medida que se consubstanciam naquilo que denominamos de *cultura jurídica*. Corroboramos para com este entendimento o estudo de Pablo Holmes (2022, p. 282), ao afirmar que as teorias constitucionais possuem implicações que extrapolam o campo científico, constituindo “(...) uma *epistemologia política* que tem consequências práticas relevantes para os atores sociais que operam e tomam decisões no interior do próprio sistema”.

Nesse sentido, as teorias constitucionais operam tanto na “cognição de cientistas sociais” – configurando instrumentos por meio dos quais a ciência compreende a relação entre a política e o direito – como na cognição dos agentes políticos e jurídicos – orientando a compreensão destes atores sociais acerca dos seus respectivos espaços de atuação (HOLMES, 2022, p. 282). Em outros termos, nosso argumento neste momento, se baseia no entendimento de que o STF não é aderente de uma ou outra teoria constitucional, mas se vale de certos elementos teóricos, tomados como consensos pelos operadores do direito, no exercício de sua atividade jurisdicional.

No Brasil, contamos com algumas formulações teóricas desenvolvidas a fim de compreender o conteúdo da carta constitucional de 1988, as quais apresentam também entendimentos sobre a forma de atuação esperada do Judiciário diante do conteúdo constitucional. De maneira geral, Dimoulis e Lunardi (2013) fazem três apontamentos sobre as teorias que se propuseram a investigar a natureza e função da constituição de 1988. Em primeiro lugar, as análises existentes sofreriam de limitação teórica, em razão da doutrina constitucional tradicional considerar como não pertinente ao direito positivo a investigação em torno da natureza material do texto constitucional de 1988, fazendo com que os constitucionalistas evitem trabalhar com o tema. O segundo ponto destacado se refere às prioridades dos teóricos do direito constitucional brasileiro: nas últimas duas décadas os nossos estudiosos dedicaram-se mais a estudar a interpretação constitucional e o Poder Judiciário (na dimensão da função e legitimidade) – buscando fundamento principalmente em obras filosóficas – e menos em compreender as características e o sentido político da carta constitucional de 1988. Diante disso, Dimoulis e Lunardi verificam que a questão permanece no campo abstrato, enquadrando-se muito mais na seara da filosofia (do direito e política) do que na Teoria da Constituição. Ainda, os referidos pesquisadores observam a presença de uma congruência, entre os teóricos que abordam as características políticas e sociais da nossa constituição, sobre a ausência de caráter monolítico e a presença de elementos diferentes, por vezes contraditórios, no texto constitucional – à exemplo da coexistência de normas progressistas com normas econômicas conservadoras.

É possível verificar, de acordo com Magalhães (2022, p. 20), quatro características comuns às teorias constitucionais brasileiras, que podem ser entendidas como integrantes de uma meta-teoria constitucional brasileira, uma vez que todas as formulações teóricas nacionais sobre a constituição de 1988 se estruturam a partir delas, são elas: “1) a natureza da constituinte de 1988; 2) a eficácia das normas constitucionais; 3) os métodos interpretativos aplicáveis à Constituição e 4) o papel do Poder Judiciário na concretização dos Direitos Fundamentais”. A partir dessas características, as teorias constitucionais brasileiras vão se desenvolvendo ao longo do tempo e estabelecendo determinadas formulações que são incorporadas como consensos pelos operadores do direito no exercício da interpretação constitucional.

Quando utilizamos a expressão “consensos” não queremos dizer que estas compreensões são recebidas de maneira incontestada por todos os integrantes da comunidade jurídica. Ao contrário, o dissenso é sempre possível em matéria de teoria constitucional e prática judicial. O que pretendemos afirmar, por outro lado, é que essas formulações são amplamente aceitas entre os atores sociais, de modo a orientar o comportamento das corporações judiciárias,

o que implica dizer que elas se consolidam como *cultura jurídica*, fazendo dos discordantes exceções à regra ou críticos acadêmicos. Entendemos, pois, a *cultura jurídica* como esse conjunto de estruturas ou formulações teóricas que se estabelecem como consensos dentro da comunidade jurídica, orientando a sua forma de atuação. Podemos citar, exemplificativamente, dois elementos provenientes de teorias constitucionais diferentes que se mantêm dentro da cultura jurídica e, por consequência, influenciam os atores sociais: o reconhecimento da normatividade da constituição de 1988 – isto é, o entendimento de que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia – e o papel do Judiciário como agente capaz de concretizar direitos fundamentais – compreensão segundo a qual os juízes podem (e devem) agir para dar concretude aos direitos. O enraizamento dessas duas formulações em nossa comunidade jurídica pode ser verificado, por exemplo, na crescente intervenção de atores institucionais, como o Ministério Público e o Judiciário, na resolução de conflitos políticos e sociais, porque passaram a ser compreendidos como agentes privilegiados na efetivação de direitos, o que ocasionou um aumento da demanda judicial, principalmente a partir do neoconstitucionalismo (HOLMES, 2022).

Todavia, os elementos teóricos que passam a integrar a cultura jurídica não foram desenvolvidos de pronto, nem correspondem a todas as teorias constitucionais já pensadas para o cenário brasileiro. Isso porque, teoria constitucional e cultura jurídica não se confundem. As formulações teóricas foram desenvolvidas ao longo do tempo, assim como mudanças ocorreram na cultura jurídica paulatinamente, de modo a demonstrar que a cultura jurídica também não é estática, à medida que a constituição está sob contínua evolução interpretativa. Dessa maneira, sustentamos, a cultura jurídica é fator de direta influência sobre a atuação do STF.

3.2.2 Correlação: teorias constitucionais, conjuntura política e perfil do Supremo Tribunal Federal

Conforme esquematiza Breno Baía Magalhães (2022), é possível estabelecer uma correlação entre governo, ideologia política de governo, postura do STF e teoria constitucional predominante à época⁴⁶. Para os objetivos a que se propõe este trabalho, entretanto, buscaremos

⁴⁶ Na gestão de Sarney (1985-1990), o autor verifica uma ideologia política de direita, o debate entre as teorias constitucionais da efetividade e conservadora e postura autocontida do STF. Nos governos Collor/Itamar (1990-1995) Franco, anota a manutenção de todas estas características. O quadro se altera a partir dos governos FHC (1995-2003), quando a ideologia política se estabelece na centro-esquerda, a postura do STF é caracterizada pela assertividade e as teorias constitucionais prevalentes são: constituição dirigente, liberalismo-igualitário, neoconstitucionalismo e democráticas. Já nos governos Lula (2003-2011), a ideologia política visualizada é de esquerda, a posição da Corte é caracterizada como ativista e a teoria constitucional prevalente é o

apresentar aqui apenas a correlação entre a conjuntura política, as teorias constitucionais em debate à época e o comportamento do STF. Esta correlação nos interessa pois permite verificar como e quando as teorias constitucionais foram se desenvolvendo, ao passo que anotamos mudanças no perfil de atuação do Supremo Tribunal Federal.

Nos primeiros anos de vigência do novo regime constitucional, o debate teórico era principalmente estabelecido entre as teorias da efetividade – tendo como expoentes Luis Roberto Barroso, Jose Afonso da Silva, Celso Antonio Bandeira de Mello e Maria Helena Diniz, cujos estudos centravam-se na classificação das normas constitucionais, com especial destaque para a sua eficácia – e as teorias conservadoras – com Ives Gandra da Silva Martins e Manoel Gonçalves Ferreira Filho sendo os principais defensores da corrente teórica e fortes críticos do pacto constitucional de 1988. Nesse sentido, o debate girava em torno exatamente da eficácia (ou não) das normas constitucionais: a discussão jurídica era definida em função do texto constitucional, enquanto a reivindicação social e política se pautava na implementação da Constituição (RODRIGUEZ, 2019).

Para a doutrina da efetividade, todas as normas inseridas no texto constitucional seriam dotadas de eficácia, observando a constituição de 1988 como municiada de normatividade, inclusive em relação às suas disposições programáticas⁴⁷ (BARROSO, 1995; SILVA, 2008). Diante disso, a atuação do Judiciário poderia acontecer para dar aplicabilidade, efetividade, às normas constitucionais por meio do exercício da jurisdição constitucional (BARROSO, 1995). As teorias conservadoras, de outro lado, consideravam o texto constitucional vigente como inadequado e fracassado, em razão do seu viés social (FERREIRA FILHO, 1994).

Durante os primeiros anos de vigência da constituição de 1988, buscava-se politicamente no Brasil a estabilização da democracia e o controle da hiperinflação, enquanto no campo teórico a dogmática jurídica oferecia parâmetros conflitantes de atuação judicial: uma postura assertiva – no sentido de dar aplicabilidade às normas constitucionais especialmente àquelas de natureza social – e outra de caráter contido, reticente quanto ao novo texto constitucional. Face ao contexto de instabilidade econômica, o Supremo Tribunal Federal optou por uma via interpretativa de viés liberal-conservador (VIEIRA, 1994), aproximando-se, em

neoconstitucionalismo. Durante a gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), seguem as mesmas características de ideologia política de governo e postura do STF, todavia, somam-se ao neoconstitucionalismo as teorias do diálogo constitucional e democráticas. Por fim, nos governos Temer e Bolsonaro (2013-2022) a ideologia política se divide entre direita e extrema direita, enquanto os teóricos se debruçam sobre as teses do iluminismo e das crises constitucionais, porém não é apresentada pelo autor uma definição da postura da Corte neste momento (MAGALHÃES, 2022, p. 23-30).

⁴⁷ Para Barroso (1996), todas as normas constitucionais são todas de eficácia jurídica, isto é, dotadas de aptidão para produzir efeitos, tendo a possibilidade de serem aplicadas. Entretanto, seria dever do jurista buscar a eficácia social, que concerne na concretização, no mundo dos fatos, dos comandos constitucionais.

certa medida, das leituras conservadoras, enquanto concordava com as políticas de estabilização econômica e democrática encabeçadas pelos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, ainda que infrutíferas. Exemplo disso é a postura da Corte em relação a extensa utilização de medidas provisórias durante o período, que se manifestou de forma “(...) extremamente liberal em relação ao cumprimento dos requisitos constitucionais para a edição e reedição das medidas provisórias (...)”, de modo a conferir uma ampla discricionariedade ao chefe do Executivo quando do controle dos pressupostos autorizadores para utilização deste tipo de ato (VIEIRA, 1994, p. 220).

Após alguns anos de vigência da carta constitucional de 1988, a discussão teórica passou a se estabelecer entre os teóricos do constitucionalismo dirigente, à exemplo de Gilberto Bercovici, e do constitucionalismo liberal, como Oscar Vilhena Vieira.

Para o dirigismo constitucional, a constituição não pode ser entendida de maneira desconectada da realidade econômico-social e da política, nem se restringir a procedimentos decisórios e de governo. Nesse sentido, o texto constitucional deveria oferecer um programa para o futuro, apresentando linhas de atuação política com o intuito de transformar a realidade social por intermédio do direito, o que permitiria uma compreensão dinâmica da carta constitucional. A constituição brasileira de 1988, especialmente em razão da incorporação de programas de transformação econômica e social em seu artigo 3º, seria caracterizada como dirigente e aberta, de forma a estabelecer objetivos para o Estado e a sociedade, sem retirar das forças políticas o seu necessário espaço de atuação (BERCOVICI, 2003; BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019).

O constitucionalismo liberal, de outro modo, centra-se na ideia de coordenação política, entendendo que a principal função da constituição é “(...) contribuir para que a sociedade seja capaz de coordenar politicamente conflitos e divergências, tendo como baliza os procedimentos democráticos e os princípios jurídicos por ela assegurados” (VIEIRA, 2018, p. 69). Na leitura de Vieira (2018), o texto constitucional é compreendido sobretudo como um “artefato político”, o qual depende de aceitação por todos que serão afetados por suas disposições para que tenha existência real. Se bem sucedida, a constituição seria capaz de gerar incentivos para que o jogo político permaneça dentro das regras constitucionais. Esta concepção procedimentalista é criticada pela teoria da constituição dirigente⁴⁸.

⁴⁸ Segundo Bercovici (2003), as teorias procedimentais da constituição são caracterizadas pela plasticidade, de maneira que tudo caiba em seu texto, desde que obedeça ao processo, que funciona como um instrumento de efetivação da constituição. Na formulação do teórico, estas teorias processuais não seriam adequadas à constituição de 1988, uma vez que a compreensão de uma carta constitucional não pode estar limitada ao aspecto formal, sem considerar o conteúdo material e os princípios da constituição. Na leitura do autor, nossa constituição fixa não

Ao lembrar o período de elaboração da Constituição de 1988, Vieira (2018) esclarece que, no contexto após o fim da ditadura, havia grande movimentação e preocupação em torno do novo regime. O quadro de incertezas, desconfianças recíprocas e ampla participação social na primeira fase levou a um amplo texto constitucional, abarcando os mais diversos interesses, segundo a ideia de um compromisso maximizador. Com isso, a Constituinte conciliou diferentes interesses e inseriu uma ampla carta de direitos na CRFB/88, gerando um texto constitucional amplo, detalhado e com um duplo patamar de rigidez constitucional. Dentro da teoria liberal do autor, esta estratégia de maximização implicou a resiliência da constituição de 1988, no sentido de que, embora sofra baques, consegue adaptar-se, superando as dificuldades emergentes. Com este argumento, Vieira (2018) justifica a elevada taxa de emendamento da nossa constituição pela necessidade de viabilizar a execução de programas de acordo com o grupo político que está no poder. Dessa maneira, as reformas estariam acontecendo sobretudo no espaço do compromisso maximizador, a área destinada às políticas públicas e ao seu financiamento. No campo do sistema político e das cláusulas pétreas, essas alterações seriam raras, demonstrando a resiliência do texto constitucional, que se adaptaria aos diferentes momentos, cumprindo com o seu papel de coordenação política mesmo diante da grande quantidade de reformas constitucionais (VIEIRA, 2018).

Do ponto de vista da atuação do Judiciário, o constitucionalismo liberal de Vieira aproxima-se da teoria do seguro de Ginsburg⁴⁹ ao sustentar que, devido ao contexto conflitivo e de desconfiança em que se estabeleceu a Constituinte brasileira, foi prudente fortalecer o STF como instituição responsável por estabilizar as expectativas dos indivíduos e modular a implementação do novo regime constitucional, conferindo-lhe a função de “guardião moderador do pacto de 1988”. Dessa maneira, o Supremo teria se tornado “(...) uma espécie de

apenas meios, mas também fins e objetivos de transformação social, motivo pelo qual não pode ser entendida apenas sob o aspecto procedimental. A crítica de Bercovici é pertinente e faz oposição à restrita ideia de coordenação política proposta por Vieira, a qual sustenta uma suposta resiliência constitucional, decorrente do detalhamento e flexibilidade da constituição de 1988, a fim de indicar que não sofreremos nenhum tipo de abalo constitucional desde que a função coordenadora se mantenha.

⁴⁹ Dentro desta tese, a constituição funciona como instrumento de proteção contra riscos políticos futuros, aos moldes de um seguro: as intenções das elites de firmar seus interesses no texto constitucional podem ter razões variadas, porém haveria evidente intenção de preservar ou constituir determinadas formas de seguro em relação ao futuro (proteção pessoal, garantia de poder de influenciar o jogo político e políticas públicas), objetivando que alterações posteriores não os prejudiquem. Nesse sentido, as escolhas constitucionais quanto ao desenho institucional repercutem no funcionamento das cortes constitucionais e em seu poder de revisão judicial (DIXON; GINSBURG, 2017). Em outras palavras, a escolha de um sistema de revisão judicial pelos constituintes está associada ao receio quanto às posições de poder que tais políticos ocuparão no momento posterior à promulgação da constituição, de forma que o poder de revisão judicial seja maior onde há elevado grau de incerteza quanto ao futuro, isto é, quando as forças políticas no processo de constitucionalização são muitas e encontram-se dispersas ou em um grande impasse (GINSBURG, 2003). Neste quadro, Ginsburg (2003) sustenta que a revisão judicial também funcionaria como uma espécie de seguro para os possíveis perdedores no processo eleitoral futuro.

seguro contra as incertezas trazidas pelo novo contexto constitucional”, com poderes para controlar as maiorias políticas e delimitar o modo de atuação dos demais poderes (VIEIRA, 2018, p. 165). O protagonismo da Corte seria, assim, desejado pelo acordo constitucional firmado.

O dirigismo constitucional e o constitucionalismo liberal tiveram destaque no debate teórico à época dos governos de Fernando Henrique Cardoso, quando a atividade da política constitucional brasileira estava fervilhando, tendo em vista a reformulação do pemedebismo promovida pela centralização da política econômica e fiscal no governo federal, em detrimento da “política dos governadores”.

Em tal momento, o debate teórico mais uma vez indicava dois caminhos para a atuação do Supremo Tribunal Federal: proativo, mas coadjuvante, em relação ao projeto social-desenvolvimentista da constituição de 1988 – sustentada pelo constitucionalismo dirigente, segundo o qual a constituição deveria ser efetivada principalmente pelos poderes políticos, conforme os programas estabelecidos em seu texto – ou protagonista apenas no sentido coordenador – de forma a exercer o papel de guardião do pacto constitucional, coordenando a atuação dos demais poderes e modulando implementação da constituição, como defendido pela corrente liberal. À época podemos encarar o perfil da Corte inicialmente sob um certo tom coordenador – restringido o alcance do controle de constitucionalidade e a eficácia do mandado de injunção ao mesmo tempo que concordava com os rumos adotados pelo governo para a estabilização da economia, sem tratar diretamente de matérias relacionadas aos direitos fundamentais (ARGUELHES, 2014; ARGUELHES, 2021; VIEIRA, 2018) – e posteriormente um viés protagonista no campo dos direitos, ao menos para a época – quando lidou com a emenda constitucional relativa ao IPMF e algumas demandas relacionadas ao direito à saúde (VIEIRA, 2018).

Mais de dez anos após a promulgação da constituição de 1988 e sob a gestão do presidente Lula – responsável por introduzir algumas transformações de viés social-desenvolvimentista e promover reformas no Judiciário (NOBRE, 2013; KOERNER, 2013) – ganha destaque teoricamente o neoconstitucionalismo, defendido por autores que inicialmente sustentavam a doutrina da efetividade, à exemplo de Luis Roberto Barroso. De acordo com esta corrente teórica, são marcos históricos do novo direito constitucional o constitucionalismo pós-guerra, na Europa, e o processo de reconstitucionalização que deu origem à constituição de 1988, no Brasil. Do ponto de vista filosófico, o neoconstitucionalismo estaria pautado no pós-positivismo, cujo fundamento está em uma reaproximação entre o Direito e a Filosofia, realizando uma “leitura moral do Direito”, cujo paradigma envolve a normatividade dos

princípios, o desenvolvimento de uma nova hermenêutica constitucional e a adoção de uma teoria dos direitos fundamentais com substrato na dignidade da pessoa humana.

Como marco teórico, a corrente neoconstitucionalista apresenta três transformações em relação à compreensão convencional sobre a aplicação do direito constitucional: i) o reconhecimento de força normativa da constituição: atribuição de normatividade ao texto constitucional, que deixa de ser visto como mero documento político para obter status de norma jurídica; ii) a expansão da jurisdição constitucional: em razão da substituição da supremacia do Legislativo pela supremacia da constituição, houve a constitucionalização de diversos direitos fundamentais que passaram a ficar imunes ao processo político majoritário e com proteção garantida pelo Judiciário⁵⁰; iii) o desenvolvimento de nova dogmática da interpretação constitucional: devido à especificidade das normas constitucionais, a doutrina e a jurisprudência desenvolveram alguns princípios próprios para a interpretação constitucional, como a supremacia da constituição, presunção de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, a unidade constitucional, entre outros. Ainda, para a hipótese de colisões entre normas constitucionais, a nova dogmática da interpretação constitucional ofereceu como alternativa a ponderação (BARROSO, 2005).

Com fundamento nestes três marcos, o neoconstitucionalismo defende postura proativa do Judiciário para a concretização dos direitos fundamentais. Paralelamente, a coalizão governamental da época estava alinhada a uma agenda que pretendia a efetivação de direitos previstos constitucionalmente, por meio da promoção de políticas públicas, o que até então ainda não havia sido promovido como foco central de nenhuma das gestões anteriores. Com o cenário econômico mais estável, a organização política de viés social-desenvolvimentista e a presença de uma cultura jurídica pautada tanto na expansão da jurisdição constitucional, como em uma nova dogmática de interpretação, o Supremo Tribunal Federal se tornou mais presente em relação à pauta da concretização de direitos, ainda que no sentido de confirmar as decisões políticas tomadas pelo governo. É nesta ocasião que a literatura foca em temas como a “judicialização da política” e o “ativismo judicial”, além de caracterizar a atuação do Supremo como expansiva ou responsiva (MELLO, 2018; VIEIRA, 2018).

Durante o governo Dilma o mesmo quadro se manteve em diversos aspectos. No campo teórico, todavia, a teoria dos diálogos constitucionais ou interinstitucionais surge no intento de

⁵⁰ Nesse cenário, diversos países passaram adotar modelos próprios de controle de constitucionalidade. No Brasil, foram incorporados os controles de constitucionalidade pela via incidental e direta, de forma que o Supremo Tribunal Federal possa exercê-lo em processos de sua competência originária, por meio de recurso extraordinário e mediante demandas objetivas que veiculem as ações diretas (ADIn, ADO, ADC e ADPF) (BARROSO, 2005).

reduzir a atuação excessiva do Judiciário no campo da política e superar a dificuldade contramajoritária denunciada pelos críticos da judicialização da política e do neoconstitucionalismo (FERREIRA; MAGALHÃES, 2022). A tese dos diálogos relativiza a ideia de última palavra judicial, passando a sustentar a sua provisoriedade, uma vez que todos os poderes constituídos estariam aptos a realizar a interpretação da constituição. Na leitura de Mendes (2011), a interpretação constitucional acontece mediante interações institucionais, considerando flutuações de legitimidade e o acento deliberativo, de forma que a cada rodada procedimental um poder ou outro oferecerá a última palavra provisória. Desse modo, é rechaçada a ideia de que o Judiciário seja o único responsável pela última palavra sobre a constituição. As formulações de Cláudio Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013) e de Rodrigo Brandão (2015), por outro lado, buscam indicar mecanismos de diálogos constitucionais (formas de reação à decisão judicial) e estabelecer parâmetros de autocontenção judicial (*standards* para o reconhecimento da presunção de legitimidade dos atos normativos e conseqüentemente para adoção de postura ativa ou deferente pelo STF), na tentativa de resolver a crítica da “dificuldade contramajoritária”, bem como de proporcionar correções recíprocas às interpretações constitucionais, dentro de um espectro deliberativo.

É de se observar que desenvolvimento da teoria dos diálogos constitucionais se dá de forma diversa a depender do referencial teórico adotado. Entretanto, o núcleo desta tese pode ser resumido sistematicamente em quatro pontos centrais: i) reconhecimento de que todos os poderes estão aptos a realizar a interpretação constitucional, não recaindo sobre nenhum deles a responsabilidade da última palavra permanente; ii) sustentação de que todos os poderes interagem entre si na construção da interpretação constitucional, mediante correções recíprocas e reações às decisões tomadas; iii) necessidade de restrição do “ativismo judicial” mediante a prescrição de acomodações prudenciais e parâmetros de autocontenção iv) superação da dificuldade contramajoritária pela via do diálogo.

Enquanto no campo teórico eram desenvolvidas as teses dos diálogos interinstitucionais, no campo político o governo Dilma Rousseff começava a enfrentar uma forte crise política com desdobramentos nas ruas, sob a forma de protestos, no Congresso Nacional, mediante a rearticulação pemedebista direcionada ao impeachment e à adoção do novo regime fiscal, e no Supremo Tribunal Federal, expressa pela mudança na sua forma de atuação. No contexto que vai do golpe parlamentar⁵¹ da ex-presidente Dilma Rousseff até o governo Bolsonaro, o STF

⁵¹ A expressão “golpe parlamentar” é utilizada aqui de acordo com a acepção de Santos (2017), consistindo na ilegal substituição do governo promovida por membros do parlamento, independentemente uso de força militar e sob o verniz de legalidade, isto é, de maneira a obedecer formalmente as leis vigentes no país. Trata-se de uma

envia mensagens aos poderes representativos⁵², assim como estes últimos enviam mensagens à Corte⁵³. Ao lado disso, a literatura caracteriza a atuação como Tribunal como usurpadora, contraditória e ambivalente, muito embora, sem fazer a necessária menção aos padrões jurídicos e teóricos correntes à época sob análise.

Diante do quadro de crise econômica e política alguns constitucionalistas e cientistas políticos brasileiros fazem um esforço no sentido de compreender as características do cenário apresentado e categorizá-lo sob o ponto de vista do comprometimento da ordem constitucional. Surgem, dessa maneira, outros desenvolvimentos teóricos, voltados a avaliar a saúde constitucional do Brasil. Em um nível mais leve, ou menos danoso à democracia constitucional, Oscar Vilhena Vieira (2018) observa a existência de um de “estresse constitucional” ou “tempos de constitucionalismo bicudo”, produto da postura mais conflitiva e contundente dos agentes políticos e institucionais, aumentando a tensão entre os estamentos político e jurídico, o que dificultaria a função coordenadora do texto constitucional. Leonardo Avritzer (2019), em um nível intermediário, entende que, após o golpe parlamentar, nos inserimos em outro patamar jurídico-constitucional, à medida que a ruptura se restringiu ao âmbito do exercício de poder, não atingindo a estrutura das relações legais, muito embora estas também tenham sido abaladas pelo questionável procedimento de impeachment. Marcos Nobre (2020), por sua vez, apresenta uma percepção mais agravada do contexto, compreendendo todo o cenário recente como indicativo de um “colapso institucional”, no qual o sistema institucional se torna instável e imprevisível, pois os agentes institucionais deixam de condicionar as suas ações às regras que todos esperam serem seguidas. Outros estudiosos sugerem denominações como “crise política

nova forma de ruptura política, caracterizada como golpe, porém que tem lugar apenas em democracias representativas (SANTOS, 2017).

⁵² No julgamento da ADIn 4650, referente ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, a teoria dos diálogos institucionais é expressamente mencionada no acórdão da Corte. No julgamento da ação, o relator do caso, Ministro Fux, entendeu pela urgência de uma reforma política para a correção das disfunções presentes na democracia brasileira. Para tanto, sustentou a legitimidade da Corte para decidir sobre o assunto essencialmente político com fundamento na teoria do diálogo institucional, afirmando que a intervenção judicial naquele momento não significaria o fim da controvérsia, mas abriria canais de diálogo com os demais poderes na busca por um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que seja mais compatível com a constituição. A decisão foi tomada por maioria no sentido da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais. No entanto, a decisão não foi bem aceita pelo legislativo, que se mobilizou para superar o acórdão mediante emenda constitucional. À época o Ministro Fux se pronunciou, afirmando ser inaceitável votação de emenda constitucional que legalizasse o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos após a decisão do Supremo (ESTADÃO, 2015). Anos depois, os ministros Toffoli e Fux passaram a sugerir, em entrevistas que teriam mudado de opinião sobre a completa vedação de doações empresariais às campanhas.

⁵³ Durante a crise gerada pela pandemia de covid-19 em 2020, o presidente Jair Bolsonaro reuniu-se com o presidente do Supremo Tribunal Federal à época, Ministro Dias Toffoli, solicitando que as medidas restritivas implementadas pelos estados fossem amenizadas. O encontro repentino se deu após a decisão do STF que reconheceu a autonomia dos governadores e prefeitos para definir medidas de combate à pandemia. Ver MAZUI, Guilherme; FALCÃO, Márcio. Bolsonaro vai a pé com ministros e empresários ao STF e apela por redução de medidas restritivas. **G1**, Brasília, 07/05/2020, Política.

sistêmica” (MACHADO, 2019), crise constitucional (CHALOUB; LYNCH, 2018), “constitucionalismo abusivo episódico” (BARBOZA; FILHO, 2018), havendo, ainda, quem entenda o STF como “agente do constitucionalismo abusivo” (ESTORILIO; BENVINDO, 2017) e “catalisador da crise política” (MACHADO, 2017).

3.2.3 Causação: cultura jurídica e atuação do Supremo Tribunal Federal

É possível perceber que diferentes comportamentos do STF foram se desenvolvendo em comunicação com conjuntura política e em paralelo ao desenvolvimento de teorias constitucionais no campo das ciências sociais. Apesar dos diferentes perfis de atuação da Corte ao longo do tempo aparentarem aproximação junto a uma ou outra teoria constitucional, conforme buscamos demonstrar no tópico acima, não podemos afirmar que o Tribunal tenha, de fato, se vinculado a alguma teoria constitucional, uma vez este que não tende a seguir padrões decisórios claros e coerentes (MAGALHÃES, 2022). Por isso, não é plausível afirmar que o STF tenha racionalmente aderido a determinada formulação teórica. O que é possível dizer, de outra maneira, é que o pensamento político-constitucional⁵⁴ brasileiro sofreu modificações desde a constituinte até o presente momento, em decorrência dos diferentes debates e disputas políticas ocorrentes durante os últimos quarenta anos (CHALOUB; LYNCH, 2018).

Nesse sentido, a percepção da correlação entre conjuntura política, debate teórico e atuação do STF nos sinaliza que a evolução do pensamento político-constitucional representava também mudanças no comportamento dos atores institucionais em relação ao pacto de 1988, em nosso objeto de análise, dos Ministros do STF. Cabe-nos, nesse contexto, compreender de que maneira acontece esta influência, segundo uma lógica de causação. As teorias constitucionais são um braço desta discussão, por apresentarem um conjunto de formulações científicas sobre a maneira como a constituição de 1988 deveria ser lida, em suas múltiplas funções. O outro se refere ao modo como o debate teórico pode, de alguma maneira, afetar a atuação de agentes políticos e jurídicos. Argumentamos que essa lógica causalidade pode ser visualizada por meio da cultura jurídica. Nem todos os desenvolvimentos teóricos, em seus múltiplos detalhamentos, extravasam o campo da cognição científica para estabelecer-se como consensos no espaço da cultura jurídica. Duas teorias constitucionais, entretanto, ganham

⁵⁴ Chaloub e Lynch (2018) entendem por pensamento político-constitucional a descrição das clivagens e disputas elaboradas desde o processo constituinte de 1987-1988 até os dias atuais. Os autores não fazem uma distinção entre pensamento político e pensamento constitucional pela dificuldade prática de distinguir os dois campos (CHALOUB; LYNCH, 2018).

especial destaque nesse sentido: a teoria da efetividade e o neoconstitucionalismo, uma vez que ofereceram as bases para uma específica forma de compreensão do pacto de 1988 por parte dos agentes sociais, a qual se consolidou entre os operadores do direito, influenciando a sua forma de atuação principalmente a partir do momento em que arranjo constitucional de 1988 encontrou a sua rotina, conforme buscaremos demonstrar.

Chaloub e Lynch (2018, p. 252-275) descrevem três momentos do pensamento político-constitucional desenvolvido nos últimos quarenta anos.

O primeiro período vai de 1977 a 1994 e se refere à discussão sobre a natureza, os limites e o modelo constituinte a ser adotado no Brasil, para dar início ao novo sistema democrático. Os autores observam que a transição democrática foi marcada pela disputa entre progressistas, moderados e conservadores. No que se relaciona ao modelo de constituinte, os moderados sagraram-se vencedores, à medida que conseguiram oferecer – entre a proposta conservadora e continuísta de encerrar o ciclo autoritário por mera emenda constitucional e a proposição progressista e radical de uma ruptura completa com a ordem anterior mediante uma ANC soberana com poderes ilimitados – um projeto de transição sem grandes rupturas, realizado por meio do Congresso Constituinte⁵⁵. Em relação ao resultado final, a constituição de 1988 apresentou-se ideologicamente progressista, em razão de sua roupagem programática (CHALOUB; LYNCH, 2018).

O segundo momento (1994-2013) é marcado pela discussão acadêmica entre a Ciência Política, com o neoinstitucionalismo, e o Direito, mediante o neoconstitucionalismo, sobre como se relacionavam ou deveriam se relacionar os poderes políticos. O debate era travado a partir das formulações teóricas em torno do presidencialismo de coalizão e da judicialização da política. De um lado, Limongi e Figueiredo conseguiram fazer superar o discurso da ingovernabilidade e instabilidade do sistema político brasileiro, por meio do oferecimento de estudos demonstrativos de que os poderes de agenda do Executivo e as prerrogativas de líderes partidários seriam elementos suficientes para garantir a governabilidade do presidencialismo de coalizão. Esta leitura possibilitava, conforme argumentam Chaloub e Lynch (2018), uma visão favorável à constituição de 1988 como instrumento capaz de superar os entraves da sociedade brasileira. De outro, o neoconstitucionalismo, com expressão principalmente em Luís Roberto Barroso, conseguiu revitalizar a disciplina de direito constitucional, convertendo-a em

⁵⁵ O debate entre os três grupos também adentrou o processo constituinte em torno da possibilidade de se cancelar total ou parcialmente a constituição de 1967, vigente à época. A resolução da disputa, porém, se deu mediante uma previsão no regimento interno da ANC, a qual reconhecia a soberania do Congresso Constituinte, mas não revogava nenhuma parte da ordem constitucional de 1967 (CHALOUB, LYNCH, 2018).

instrumento voltado à concretização de direitos fundamentais, por intermédio da jurisdição constitucional. Segundo Chaloub e Lynch, essa revitalização se iniciou pela “*doutrina da efetividade constitucional*”, sendo posteriormente ampliada com a chegada do neoconstitucionalismo. Nesta perspectiva, caberia à comunidade jurídica superar as dificuldades da constituição por meio das novidades proporcionadas pelo neoconstitucionalismo, principalmente no que se refere à judicialização da política: a luta pela efetividade exigiria o ativismo judicial como medida capaz de fazer prevalecer os princípios constitucionais face às leis que ainda preservariam privilégios. Os autores ressaltam que esta linha de pensamento foi aprovada por sociólogos como Werneck Vianna, que enxergava na judicialização da política exercida com temperança uma forma de fortalecimento da democracia. Por isso, a centralidade que vinha sendo adquirida pelo Supremo Tribunal Federal era reverenciada como positiva e saudável (CHALOUB, LYNCH, 2018).

Após a estabilização da economia e sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o regime constitucional encontrou sua rotina permeado tanto pela polarização política entre PT e PSDB, como pela sustentação do governo sobre o paradigma do presidencialismo de coalizão. A partir do quadro que somava uma economia estável a certos avanços na agenda social, o neoinstitucionalismo e o neoconstitucionalismo “(...) encararam o texto constitucional com o mesmo ânimo de lhe conferir efetividade e romper com os padrões predominantes de ordens constitucionais anteriores” (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 269-270). Apesar das dissonâncias entre as duas correntes teóricas⁵⁶, Chaloub e Lynch (2018) reforçam que as duas exerceram função estrutural relevante para a construção do discurso da efetividade da Carta Constitucional de 1988 durante o seu período de consolidação. Em razão disso, o neoinstitucionalismo, sob o símbolo do presidencialismo de coalizão, e o neoconstitucionalismo, apostando na judicialização da política como meio para concretização dos direitos fundamentais, “(...) influíram, sem dúvida, no modo de consolidação do texto constitucional e de ação dos atores frente aos seus caminhos” (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 270).

O terceiro período do pensamento político-constitucional brasileiro (2013-2017) é determinado pelo choque entre os dois modelos pelos quais a constituição vinha sendo interpretada. Segundo Chaloub e Lynch (2018), o presidencialismo de coalizão, na forma como

⁵⁶ Neoconstitucionalismo e neoinstitucionalismo se aproximavam à medida que ambos buscavam garantir a efetividade da constituição de 1988, todavia, encontravam significativas diferenças entre si em relação aos seus pressupostos e objetivos. Nas palavras de Chaloub e Lynch (2018, p. 269), “enquanto o neoconstitucionalismo tinha por centro a questão dos valores na análise do mundo social e apontava para um conhecimento que se faz intervenção, o neoinstitucionalismo cultivava postura mais próxima à neutralidade axiológica weberiana, declaradamente preocupado com a descrição de fenômenos sociais.”.

praticado durante os vinte anos de estabilidade democrática, e a judicialização da política, entusiasta do protagonismo judicial para a efetivação de direitos fundamentais, permitiram a harmonia entre os Poderes por algum tempo. No entanto, a partir de 2013 o presidencialismo de coalizão, juntamente com a dinâmica estabelecida pela classe política dentro do Congresso Nacional, começa a ser questionado⁵⁷. Como consequência, ocorre a erosão da estabilidade do modelo que sustentava as relações entre Executivo e Judiciário. Isso porque o ativismo judicial passa a ser visualizado como a solução (ou compensação) para o crescente vazio deixado Legislativo, devido à forte crise de representatividade que enfrentava (CHALOUB; LYNCH, 2018).

As denúncias de corrupção perpetradas pelas manifestações de 2013 e pela Operação Lava Jato geraram um cenário propício para que os operadores do direito, já habituados a decidir sobre políticas públicas em razão do aumento da judicialização da política desde os anos 90, “(...) se investissem afinal da condição de uma vanguarda destinada a refundar a República com base nos princípios constitucionais republicanos e democráticos, através da investigação e prisão dos próceres do regime.” (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 272).

É especialmente na leitura que estes autores fazem sobre o avanço do Judiciário face aos poderes representativos a partir de 2013 que se evidencia a maneira como o neoconstitucionalismo e a doutrina da efetividade adentraram a cultura jurídica e funcionaram como instrumentos de forte influência sobre o comportamento dos atores sociais, principalmente daqueles relacionados aos órgãos de justiça. Para Lynch e Chaloub (2018, p. 272), a difusão do neoconstitucionalismo, ou de determinada interpretação desta doutrina, obteve grande repercussão entre as corporações judiciárias, as quais enxergaram, “no arsenal teórico propiciado pelo chamado neoconstitucionalismo, manuseado por um Judiciário, um Ministério Público e uma Polícia Federal fortalecidos e autonomizados como corporações”, a potencialidade de fazer política por outros métodos, em nome da concretização dos direitos e princípios constitucionais. É desse modo que se estabelece o fim do equilíbrio entre o neoinstitucionalismo e o neoconstitucionalismo: o colapso do presidencialismo de coalizão implicou a tomada de seu espaço pelo judicialismo. Este avanço do Judiciário sob a justificativa

⁵⁷ São apontadas como causas para esse questionamento do presidencialismo de coalizão: 1) a crescente percepção de que o fisiologismo se tornou a principal moeda de troca para conseguir maiorias legislativas, inclusive com a presença de partidos políticos especializados em vender apoio parlamentar; 2) o aumento da fragmentação partidária, sem que existisse correlação ideológica para tanto, aumentando as suspeitas em torno das chamadas “siglas de aluguel”; e 3) popularizou-se a compreensão de que as maiorias legislativas eram montadas por intermédio da corrupção, pautada na utilização de recursos públicos para o financiamento da eleição de aliados, mediante a triangulação de empreiteiras contratadas em processos licitatórios fraudulentos (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 270).

de combate a corrupção, todavia, gerou reação pelos setores prejudicados, tanto a direita como a esquerda. Dessa forma, a constituição foi inserida em uma intensa crise política, econômica e social, a qual levou a questionamentos sobre a sua legitimidade (CHALOUB, LYNCH, 2018).

Os três momentos do pensamento político-constitucional brasileiro colocam em discussão as disputas que se estabeleceram, em torno do nosso arranjo constitucional, ao longo do tempo. Com isso, nos permitem compreender aquilo que, extrapolando o campo teórico, conseguiu se fincar como consenso interpretativo em torno Constituição, isto é, como *cultura jurídica*, afetando a forma de atuação dos atores sociais.

De início, o processo constituinte e os primeiros anos de vigência foram marcados pela oposição entre conservadores e progressistas, que também se refletia no campo teórico com as doutrinas conservadoras e da efetividade. As disputas pautavam-se, pois, em dois polos opostos claramente demarcados: ou a Constituição era um fracasso ou dotada de normatividade. Nos primeiros anos de vigência da constituição, nenhuma das formulações teóricas obteve grande espaço para se fincar, em razão da priorização do enfrentamento da questão econômica. O constitucionalismo da efetividade, entretanto, não operou no vácuo, encontrou terreno propício para se frutificar no Brasil (LYNCH; MENDONÇA, 2017), vindo a se constituir como fundamento para a revitalização do direito constitucional enquanto disciplina e instrumento para a concretização dos direitos fundamentais (LYNCH, 2017).

A desmoralização do conservadorismo, o arranjo institucional propiciado pela nova constituição, a popularização do ensino jurídico, a valorização das corporações judiciárias e o advento da teoria neoconstitucionalista como hermenêutica jurídica geraram, a partir da década de 90, o ambiente favorável ao judicialismo, entendido como o avanço do Judiciário no sentido da concretização dos compromissos constitucionais de 1988 (LYNCH, 2017). Inicialmente em equilíbrio com o paradigma do presidencialismo de coalizão, o neoconstitucionalismo garante a efetividade e consolidação do pacto constitucional de 1988, pelo menos até 2013. A cultura jurídica neste período pode, então, ser descrita a partir do consenso em torno da governabilidade do sistema político e temperança do judicialismo, na medida da concretização dos direitos fundamentais.

A partir da crise política inaugurada pelas Jornadas de 2013, a crise do presidencialismo avança o judicialismo em outra medida, a moralização da política. Esta nova configuração é denominada por Lynch (2017) de “Revolução Judicialista” e ganha destaque com a Operação Lava Jato, tendo por objetivo a regeneração da política por meio dos agentes judiciário. O judicialismo gerado pelo neoconstitucionalismo, especialmente na leitura de Luís Roberto Barroso, traduz os agentes dos órgãos de justiça como uma “vanguarda iluminista”, de maneira

que, pautados em juízos éticos, os juízes promoveriam uma revolução regeneradora (LYNCH, 2017). Nesse sentido, o neoconstitucionalismo se consubstancia na cultura jurídica sob a forma do judicialismo, que se amplia à medida que acontece a crise do presidencialismo de coalizão – antes entendido como paradigma explicativo para o nosso sistema político (NOBRE, 2022).

O auge da “revolução judicialista” acontece com a remoção de Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados e encontra seu primeiro impasse quando o STF tenta aplicar a mesma medida à Renan Calheiros. Entretanto, a Corte se depara com resistência ao cumprimento da decisão, o que a faz recuar da liminar de Marco Aurélio que havia determinado a remoção de Calheiros (LYNCH, 2017). O declínio da revolução judicialista acontece na medida em que a oligarquia política, durante o governo Temer, se organiza para atacar o ativismo judicial, apontando-o como impedimento à promoção de reformas e a consequente recuperação da economia. Na busca pela desmoralização do judicialismo, a oligarquia obtém como aliado o Ministro do STF Gilmar Mendes, que, em contraposição com o Ministro Luís Roberto Barroso, se vale de argumentos de “razão de Estado” e “garantismo” para contrariar ou reverter decisões do STF tomadas, sob inspiração em Barroso, com o intuito de combater a impunidade dos políticos - à exemplo da restrição do foro privilegiado e execução da pena após condenação em segunda instância (LYNCH, 2017). Em resumo, conforme argumenta Lynch (2017, p. 168), “o avanço do judicialismo liberal a título de combater a corrupção, causando severas baixas no *establishment* político, gerou forte reação dos setores por ele prejudicados tanto à direita como à esquerda.”.

Dessa forma, é possível visualizar a cultura jurídica brasileira influenciada principalmente pelas doutrinas da efetividade e do neoconstitucionalismo e subdividi-la em dois grandes consensos: judicialismo na medida da concretização de direitos fundamentais – representada pelo período no qual esteve em equilíbrio com o presidencialismo de coalizão – e judicialismo na medida da moralização da política – a chamada revolução judicialista, nos termos de Lynch (2017). Dessa forma, a cultura jurídica gerou as bases para duas grandes mudanças no comportamento da Corte: a primeira se refere ao envolvimento do STF na pauta de direitos sociais – o que ocorre principalmente a partir do governo Lula – e a segunda quando da implicação do Tribunal em casos de corrupção de agentes políticos – que se destaca principalmente a partir da Operação Lava Jato. O enfrentamento da revolução judicialista pela oligarquia política, por sua vez, pode ter relativizado a moralização da política dentro da cultura

jurídica, especialmente diante dos novos desdobramentos teóricos que passaram a tratar da crise do pacto constitucional de 1988 sob diferentes denominações⁵⁸.

3.3 PROPOSIÇÃO DE QUADRO ANALÍTICO A PARTIR DAS CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA POLÍTICA: CONJUNTURA POLÍTICA, CULTURA JURÍDICA E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Com base nos estudos dos juristas e nas contribuições da ciência política, podemos constatar que o Supremo Tribunal Federal apresenta variações em seu modo atuação. A análise destas mudanças, conforme buscamos demonstrar nesta seção, está relacionada a dois elementos principais: a conjuntura política e a cultura jurídica. Os cientistas políticos explicam este fenômeno a partir de conceitos como “regime jurisprudencial”, “regime governamental”, “judicialismo” e “pensamento político-constitucional”. Estes elementos nos ajudam a responder à pergunta “o que faz a Corte alterar o seu modo de atuação?”, porém ainda são insuficientes para compreensão sobre de que maneira essa variabilidade de posturas acontece. Na tentativa de responder a esta segunda questão, buscamos oferecer um quadro analítico, o qual considere os fatores envolvidos nesta dinâmica.

Estas mudanças de posturas do STF podem ser discutidas sob a ideia do *papel* que o Tribunal pretende desempenhar em nossa democracia constitucional. Esta função, entretanto, não é definida de maneira estática, como se o Supremo Tribunal Federal desde a promulgação da Constituição houvesse por definida a função única que desempenharia por todos os próximos anos de vigência do texto constitucional. Entendemos, ao contrário, que este *papel* é interpretativamente definido, a partir de determinada *conjuntura política* e com base em certos parâmetros de atuação que lhes são ofertados pela *cultura jurídica*, o que explica a sua variabilidade ao longo do tempo: em diferentes contextos, o Supremo faz uma leitura sobre o papel que deve exercer dentro do nosso arranjo constitucional. Diante disso, sustentamos que para a modificação na forma de atuação do STF ao longo da vigência da constituição de 1988, o Tribunal se vale da interpretação constitucional sobre a *função da Corte suprema na*

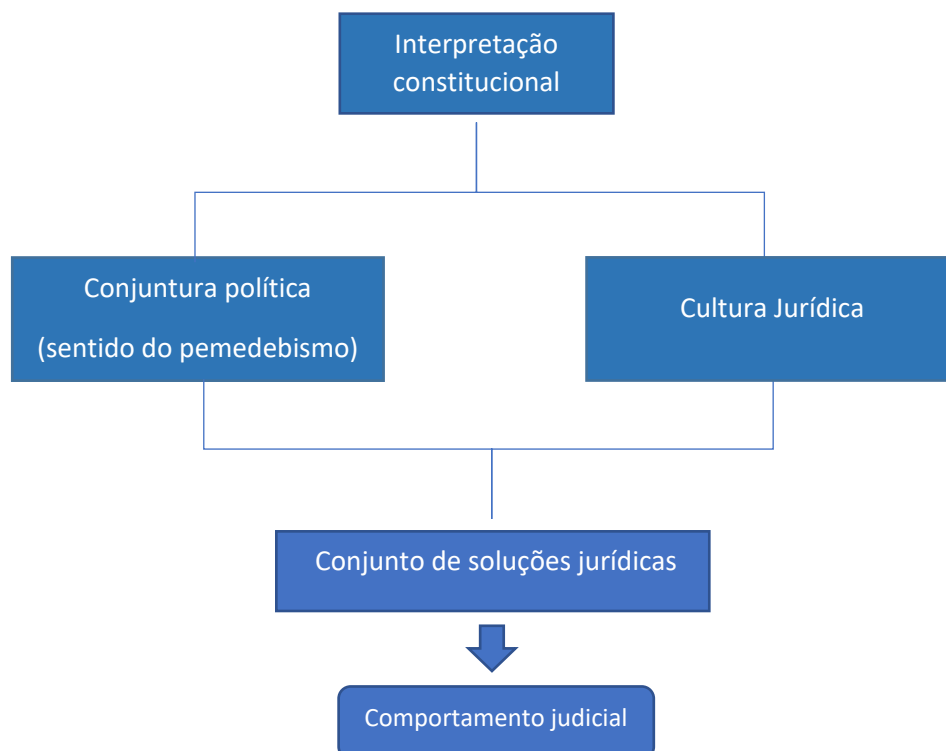
⁵⁸ A partir de 2013, a sucessão de acontecimentos políticos (questionamento dos resultados eleitorais pela candidato presidencial derrotado em 2014, Aécio Neves; impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff; intensa crise de representatividade enfrentada pelo governo Temer; eleição de um presidente com posicionamentos antissistema e opostos aos compromissos constitucionais de 1988; crise sanitária associada à pandemia de covid-19) leva os estudiosos a discutirem a estabilidade do pacto político-constitucional de 1988. No intuito de diagnosticar o quadro, alguns autores arriscam denominações como “colapso institucional” (NOBRE, 2020), “estresse constitucional” (VIEIRA, 2018), “crise política sistêmica” (MACHADO, 2019), crise constitucional (CHALOUB; LYNCH, 2018), “constitucionalismo abusivo episódico” (BARBOZA; FILHO, 2018).

democracia constitucional brasileira. Esta interpretação, por sua vez, dialoga com a conjuntura política e a cultura jurídica de fundo, fazendo com que o STF, em diferentes ocasiões, adote uma postura diversa, a qual é refletida pelo seu conjunto de decisões judiciais.

Nesse sentido, consideramos que a definição do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal se estabelece em um quadro formado por três elementos: a *conjuntura política* – que preliminarmente podemos definir como a coalizão governamental de turno, que imprime determinado sentido ao pemedebismo a fim de cumprir com a sua específica agenda de governo; a *cultura jurídica* – caracterizada pelos consensos que se estabelecem entre os operadores do direito, sob influência das teorias constitucionais, acerca da eficácia das normas constitucionais e do papel a ser desempenhado pelo Judiciário; e a *interpretação constitucional* – exercida considerando os dois elementos anteriores e responsável por definir, ao final, o conjunto de soluções jurídicas caracterizadoras da fase de atuação da Corte.

Com base em tais elementos, as investigações acerca da atuação do STF ao longo do tempo escapam às críticas de anacronismo e retrospecção, conforme formuladas na seção anterior deste trabalho. Isso porque – tendo por base conjuntura política, cultura jurídica e interpretação constitucional – é possível visualizar o comportamento do Tribunal dentro do exato contexto em que está inserida. Para fins ilustrativos, buscamos sintetizar o argumento no quadro analítico abaixo.

Ilustração 01: Fluxograma: Construção do comportamento judicial



Fonte: elaboração própria.

Em outros termos, sustentamos que a conjuntura política é elemento necessário à interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal, de forma a determinar os contornos da atuação da Corte, ainda que possa ser influenciada por outros fatores, como as predileções dos ministros e composição do Tribunal. Nesse sentido, os ministros do STF fazem a leitura de suas competências, do regime democrático-constitucional e do seu papel neste a partir de uma conjuntura política de fundo e sob determinados consensos estabelecidos pela cultura jurídica.

Cada um dos elementos expressos no quadro analítico acima será aprofundado na terceira seção deste trabalho, ocasião em que buscaremos analisar criticamente a adequação das categorias de regime político e regime jurisprudencial a realidade brasileira. Neste momento, por meio de uma descrição do contexto político, associada às mudanças ocorridas no campo da cultura jurídica, buscaremos tão somente explicitar os momentos-chaves de alteração do comportamento judicial do STF, especialmente no que tange ao seu modo de atuação no campo dos direitos fundamentais.

No período que vai da promulgação da constituição de 1988 até as eleições de 2002, o Brasil foi dirigido por quatro diferentes presidentes, com o pemedebismo apresentando-se sob as figuras do “centrão”, “acordo da governabilidade” e da necessidade para a aprovação de reformas constitucionais (NOBRE, 2013). De maneira geral, a agenda dos governos da época estava preocupada com a estabilização da economia, por meio da correção da hiperinflação, de forma que inicialmente a pauta de direitos fundamentais não tenha adquirido centralidade para as gestões, ficando a discussão sobre a igualdade em segundo plano.

A conjuntura política ganha roupagem diferenciada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, à medida que o presidente se ocupou de dismantlar o nacional-desenvolvimentismo dominante à época e introduzir uma agenda neoliberal por meio da aliança do real (NOBRE, 2013; SAAD; MORAIS, 2018). Embora autores como Saad e Moraes (2018) constatem neste período a consolidação do neoliberalismo no Brasil, como nova forma de sistema de acumulação de capital, em substituição à antiga industrialização por substituição de importações (ISI), não é possível afirmar a sua completa implementação já a partir do governo FHC, uma vez que o consenso neoliberal da época não rompeu com o patrimonialismo brasileiro⁵⁹ e utilizou de instrumentos incompatíveis com a ortodoxia neoliberal

⁵⁹ Em primeiro lugar, a aposta neoliberal não envolveu inovação econômica, nem admitiu a regulação da propriedade. Paralelamente, as privatizações do período foram articuladas e financiadas pelo Estado. Por meio do BNDES, o poder estatal também exerceu o papel de controlador de super empresas, como a Petrobras e Eletrobrás, e financiador de grandes empreendimentos (AVRITIZER, 2019).

(irresponsabilidade fiscal e socorro a empresas incapazes de competir no mercado internacional), caracterizando-se muito mais como um neoliberalismo pragmático e oportunista (AVRITZER, 2019; NOBRE 2013). Em realidade, o governo valeu-se estrategicamente do discurso da inevitabilidade do neoliberalismo, com o intuito de sustentar o Plano Real como incontornável e, com ele, um projeto econômico-político de desmonte do modelo nacional-desenvolvimentista (NOBRE, 2013).

Durante toda a década de 90, as principais reformas constitucionais desenvolvidas estiveram relacionadas ao âmbito econômico e fiscal, a fim de alcançar a estabilidade democrática e econômica dentro do arranjo constitucional recém-inaugurado. Atrelado a essa conjuntura política, o Supremo Tribunal Federal apresentou uma jurisprudência defensiva quanto ao controle concentrado de constitucionalidade – expressa por meio da exigência de pertinência temática para alguns legitimados e da impossibilidade de legislações pré-constitucionais serem objeto do controle abstrato; tomou poucas decisões no campo dos direitos fundamentais – e naqueles casos que precisou lidar, o Tribunal não enfrentou diretamente a matéria; além de ter reduzido a eficácia do mandado de injunção (ARGUELHES, 2021). A observância de julgados como este leva a conclusão, por parte de alguns estudos, como o de Rodriguez (2019, p. 469), de que “(...) tínhamos um Supremo pouco atuante, ao menos em casos considerados inovadores para a nossa tradição constitucional”. À época não haviam se estabelecido grandes consensos em torno do pacto de 1988: no campo teórico, disputavam espaço as doutrinas conservadoras e da efetividade, enquanto por parte dos operadores do direito se tratava dos primeiros anos de tato com o novo sistema constitucional. Em paralelo, a ciência política ainda apostava na ingovernabilidade do novo arranjo político (PALERMO, 2000). É somente a partir de 1994, com a estabilização econômico-democrática, que ganham destaque o neoinstitucionalismo e o neoconstitucionalismo (CHALOUB; LYNCH, 2018).

Com o governo Lula, iniciado em 2003, o pemedebismo foi ocupado pela esquerda (NOBRE, 2022), representando uma conjuntura política mais alinhada com a efetivação dos direitos fundamentais e comprometida com a redução de desigualdades. Na argumentação de Nobre (2013), Lula apresenta duas posturas em relação ao pemedebismo, tendo como marco distintivo o escândalo do mensalão.

A primeira fase (2003-2005) exhibe duas características: i) ruptura: o presidente não realizou aliança com o PMDB, mesmo que desde o plano real esta se apresentasse como algo inescapável; ii) continuidade da política econômica herdada do governo anterior: optou-se pela

manutenção da agenda neoliberal⁶⁰. Nesse sentido, a estratégia de Lula era olhar para os dois extremos: manter a política favorável aos mais ricos e, paralelamente, introduzir transformações em favor dos mais pobres. Já do ponto de vista político, apesar das disputas internas quanto ao gerenciamento do sistema político (Palocci *versus* Dirceu), o governo Lula trabalhou com a pretensão de controlar o sistema político e não apenas dirigir o pemedebismo, o que se baseou em três movimentos simultâneos: a) construção das bases para uma sólida aliança com o PMDB; b) levantamento de fundos para a formação de bancadas regionais e locais, no intuito de formar uma duradoura e robusta bancada parlamentar do PT, para fugir à camisa de força herdada do governo FHC; c) a realização de referendo sobre a comercialização de armas, uma estratégia claramente antipemedebista, a qual buscava alcançar dominância política pelas próprias pernas (NOBRE, 2013).

A segunda fase é deflagrada como decorrência do mensalão e vai até o final do segundo mandato presidencial. Diante do escândalo de corrupção, o presidente distanciou-se do PT e se tornou articulador do seu próprio governo, o que fez por meio de aliança formal com o PMDB e de uma troca geracional no primeiro escalão do governo. Do ponto de vista econômico, em meio à crise política do mensalão, Lula manteve a estratégia ultraortodoxa em prol da satisfação dos mais ricos, enquanto expandia políticas compensatórias para os pobres, trazendo para o centro do debate público desigualdades distributivas e de reconhecimento, ainda que dentro das amarras da cultura política pemedebista⁶¹. Em relação ao sistema político, o governo adotou uma estratégia de ocupação do pemedebismo pela esquerda, transformando o PT em síndico do condomínio político e blindando-se da oposição, posto que as mínimas forças oposicionistas operavam sob a lógica do próprio sistema. Com isso, estabeleceu-se o fim da polarização e a caracterização de um sistema monopolar, no qual a lógica pemedebista prepondera. Segundo Nobre, a associação ao pemedebismo e sua crescente blindagem foi o preço que o governo Lula decidiu pagar para implementar o seu projeto reformista ligado ao social-desenvolvimentismo e para manter o PT no poder nas eleições seguintes (NOBRE, 2013).

⁶⁰ A continuidade do neoliberalismo durante o período Lula encontra diferentes leituras, embora todas reconheçam a permanência do acento neoliberal. Lazzarato (2019) e Lavinias (2017) consideram que os governos do PT fomentaram as bases do neoliberalismo, por promoverem a inclusão pelo consumo e incentivarem uma intensa privatização dos serviços sociais, como de saúde, educação e seguridade, de modo a alocar tais atividades junto ao setor bancário financeirizado. Saad e Morais (2018), por outro lado, sustentam que o governo Lula, especialmente a partir do segundo mandato, implementaram o chamado “neoliberalismo desenvolvimentista”, combinando ganhos de crescimento econômico com a promoção de políticas de sociais de combate às desigualdades distributivas.

⁶¹ Ressalva importante destacada por Nobre (2013) é que esta inclusão se deu sob a lógica de pemedebista, no sentido de permanência da marginalização. Dessa forma, Lula tornou-se “o representante do povão no sistema que o marginaliza”.

O primeiro mandato do governo Dilma é caracterizado como continuidade do período Lula e um governo de transição dentro da estratégia de ocupação do pemedebismo pela esquerda. Entretanto, também carrega aspecto distintivo: a presidente colocou-se segundo uma imagem de “queda de braço” com o sistema político. Em razão de seu governo contar com um excesso de adesão decorrente da estável articulação estabelecida pelo seu antecessor, Dilma pôde surgir como um agente político que não contornava vetos, ela os confrontava. Nessa estratégia, a presidente aparecia não apenas como representante do povo no sistema político, mas também como expressão do antipemedebismo no centro de um sistema pemedebista (NOBRE, 2013). Houve também a continuidade do desenvolvimento de políticas públicas sociais, de maneira que, associado a um contexto econômico-financeiro favorável, o lulismo tenha reduzido significativamente a miséria, muito embora mantida a pobreza (SINGER, 2018). De maneira geral, o primeiro mandato da presidente prosseguiu imprimindo viés progressista ao pemedebismo, arranjo este que prosseguiu pelo menos até 2015.

No período que vai de 2003 a 2015, o Supremo Tribunal Federal, alinhado a uma cultura jurídica fortemente influenciada pelo neoconstitucionalismo, avança sobre a pauta dos direitos fundamentais, ratificando a maioria das políticas sociais implementadas pelos governos do PT, e demonstra uma preocupação inicial com a moralização da política. Entendemos que dois casos são paradigmáticos e expressivos deste novo comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal, são eles: o caso Ellwanger e o escândalo do mensalão.

O HC 82.424 chega ao Supremo Tribunal Federal no ano de 2002 discutindo se a publicação de livros com conteúdo discriminatório contra judeus enquadrava-se como o crime de “prática de racismo” e, por consequência, seria dotado de imprescritibilidade. O julgamento do caso, que se prolongou até abril de 2004 significou “(...) um momento de transformação na narrativa que os ministros apresentam para justificar o poder e o papel do STF – cuja tarefa foco e fonte de legitimação seria então a dignidade da pessoa humana” (ARGUELHES, 2021, p.32).

Ao longo da década de 90 o discurso sobre os direitos fundamentais não desempenhava papel importante na percepção dos ministros acerca das funções do Tribunal, o que era refletido em sua pauta de julgamentos, tendo em vista que os temas considerados mais importantes pelos magistrados da Corte envolviam a organização do Estado, especialmente sob os vieses econômico e federativo; os processos relacionados ao impeachment de Collor; e alguns casos relacionados à extradição. Nesse sentido, tratava-se de um Tribunal que não centrava a sua atuação a partir da pauta de direitos fundamentais, nem engendrava o seu comportamento institucional a partir da ideia de proteção da dignidade da pessoa humana e de grupos

vulneráveis, apresentando-se muito mais como última instância judicial do que como tribunal constitucional (ARGUELHES, 2021).

O julgamento do caso Ellwanger, entretanto, representa uma virada nesta narrativa em razão dos próprios votos proferidos pelos ministros. Por um lado, o ministro Moreira Alves mantinha o seu pacto com a lógica de jurisprudência restritiva dos anos 90, sustentando a narrativa “deflacionária” e objetiva quanto a extensão da expressão “racismo” contida no texto constitucional, segundo a qual os judeus não se encaixariam na definição de “raça” e por isso não seria aplicável a imprescritibilidade ao caso. O ministro Maurício Corrêa, contudo, afastase desta narrativa ao inserir no debate a necessidade de proteção dos direitos humanos no contexto pós-guerra. Com isso, Corrêa sustentou que a constituição não protegia uma raça especificamente, mas todo grupo exposto à discriminação étnica. Todavia, foi especialmente por meio do voto do ministro Celso de Mello que ficou evidente a transformação de narrativa relativa à justificação do poder e das funções do Supremo Tribunal Federal. Mello realiza uma distinção entre o velho STF e a possibilidade de uma nova lógica de atuação da Corte, agora alinhada com a proteção dos direitos humanos, entendida como função fundamental do Judiciário no contexto pós-guerra. O julgamento do caso Ellwanger representaria, pois, um novo começo para o Supremo à medida que o insere no contexto global de instituições voltadas a proteção de grupos vulneráveis. Os ministros que votaram posteriormente, ainda que entendessem pela concessão do HC, decidiram com fundamento em outro direito fundamental, a liberdade de expressão, de maneira a manter o debate no campo dos direitos fundamentais (ARGUELHES, 2021).

O caso Ellwanger gerou grande repercussão na imprensa, tanto por ser um dos primeiros julgamentos transmitidos pela TV Justiça, como pelo longo período de discussão estabelecido no tribunal e na imprensa, inclusive quanto aos votos proferidos pelos ministros. Durante o processo também houve a substituição de três ministros provenientes do período ditatorial pelas três nomeações do presidente Lula, à época recém eleito (ARGUELHES, 2021).

Do ponto de vista da interrelação entre conjuntura política e comportamento judicial do STF, é importante notar que a narrativa de proteção de direitos fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal (caso Ellwanger) acontece simultaneamente ao desenvolvimento de uma conjuntura política que insere a efetivação de direitos humanos, por meio de políticas públicas, como uma das prioridades da agenda de governo. São indicadores deste novo comprometimento governamental, os Programas Nacionais de Direitos Humanos I e II, assinados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996 e 2002, descrevendo uma série de propostas governamentais no sentido de efetivamente garantir esses direitos. Em 2009, o presidente Luís

Inácio Lula da Silva assina o Programa Nacional de Direitos Humanos III, orientado sob seis eixos: Interação democrática entre Estado e sociedade civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; e Direito à Memória e à Verdade. Sob o ponto de vista da cultura jurídica, o neoconstitucionalismo também oferta à Corte a expansão da jurisdição constitucional como medida de garantia da normatividade da constituição. Em outros termos, a preocupação do Tribunal com a efetivação de direitos fundamentais apenas começa a ocorrer quando a conjuntura política e a cultura jurídica se alinham no sentido da efetividade constitucional.

A ação penal 470 (processo do mensalão) teve suas sessões televisionadas e o seu julgamento durou cerca de um ano e meio, contribuindo para dar maior visibilidade ao Supremo Tribunal Federal à época. Com a condenação de políticos do alto escalão, o STF se alçou à condição de Corte responsável por “(...) controlar a conduta das mais altas autoridades do país”, exercendo a sua competência de tribunal criminal de primeira e última instância, a qual simultaneamente lhe demanda muito tempo e aumenta a sua relação de tensão com o estamento político (VIEIRA, 2018, p. 199-200). O caráter pemedebista do esquema do mensalão é perceptível à medida que se caracterizava pelo “(...) desvio de recursos públicos para a compra de votos do Legislativo, com vistas à aprovação de medidas de interesse do Executivo” (MELLO, 2018, p. 14).

No mérito do julgamento, a Corte entendeu que o mensalão envolvia não apenas a violação de regras eleitorais, mas também lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, consistindo em um amplo esquema de corrupção. Além disso, o Tribunal relativizou o princípio da responsabilidade penal subjetiva, ao aceitar a “teoria do domínio do fato”, segundo a qual dentro de uma estrutura hierárquica a prática de crimes pelos subordinados implica a presunção de responsabilidade criminal dos superiores (VIEIRA, 2018). Dessa forma, a ação penal 470 projetou os ministros da Corte a um “novo patamar na vida pública brasileira” (VIEIRA, 2018, p. 199), uma vez que as condenações eram observadas como uma forma de superação da impunidade e aplicação da lei a todos de forma equânime, inclusive agentes políticos do alto escalão (MELLO, 2018). Tratavam-se dos primeiros sinais de direcionamento da atuação do STF em direção à moralização da política ou daquilo que Lynch (2017) vem a denominar de “revolução judiciarista”.

A partir de 2016 a crise política e financeira atinge o governo Dilma de maneira fatal. As discussões em torno da estabilidade da democracia constitucional se iniciam especialmente com o questionamento público dos resultados eleitorais pelo candidato derrotado no pleito

eleitoral de 2014 (Aécio Neves), e se intensificam em decorrência dos eventos posteriores. Do ponto de vista econômico, o crescimento do déficit público e acirramento dos conflitos distributivos a partir de 2014 levaram ao aprofundamento dos desacordos políticos e ao estabelecimento de novas associações. Nesse contexto, a coalizão que sustentava o governo se desfez, voltando-se contra a presidente, imprimindo um novo sentido ao pemedebismo, que podemos denominar de *reacionário*.

Embora o próprio governo apresentasse proposta para contornar a crise, desde o final de 2015 o PMDB já havia se articulado em torno de um programa de governo que pretendia a significativa redução dos gastos públicos, impactando diretamente as políticas sociais desenvolvidas sob os governos do PT (MAUÉS, 2020). Dessa forma, o novo acordo pemedebista estava alinhado tanto para efetivação do impeachment de 2016, como para a introdução de um novo regime fiscal (Emenda Constitucional nº 95), o qual representava o estreitamento da política neoliberal, marcando aquilo que Maués (2021) denomina de ruptura do compromisso constitucional.

O impeachment da primeira presidente mulher, sob fundamentos controversos, gerou uma séria ruptura política, cujo resultado foi a ocupação do cargo pelo vice-presidente, Michel Temer – o que implicou tanto a desvinculação entre eleições e políticas públicas (AVRITZER, 2019), como o aprofundamento da política neoliberal, muito embora a coalizão pemedebista tenha se demonstrado mais estável no período. Nas ruas e redes sociais, a polarização política e a insatisfação com os governos transpareciam por meio de manifestações públicas e ataques opositores político-ideológicos (AVRITZER, 2018). Em tal cenário, a ala da direita derrotada no processo de redemocratização, ressurgiu de modo mais incisivo, apresentando características novas e históricas⁶² (AVRITZER, 2019). No ano de 2018, a instabilidade institucional, associada às crises econômica, política e social, culminou na eleição de Jair Bolsonaro (NOBRE, 2020), um candidato de direita populista, contrário aos compromissos constitucionais progressistas. A gestão bolsonarista, por sua vez, opera segundo uma lógica que Nobre (2020) denomina de “política de guerra e morte”, pois sustenta uma gestão na qual somente um lado pode sobreviver e, com isso, impossibilita a convivência democrática.

⁶² As manifestações de 2013 foram significativas para a crise dos valores democráticos e rearticulação das forças conservadoras: a direita brasileira, outrora envergonhada devido às derrotas durante o processo de democratização, se reestrutura e aparece de maneira mais incisiva, com algumas características históricas (favorável ao privatismo e fortemente contrária às políticas sociais) e outras inovadoras (manutenção de agenda pública regressiva nas ruas e redes sociais, bem como uma intensa argumentação acerca de questões morais também regressivas) (AVRITZER, 2019).

Do ponto de vista da cultura jurídica, o ano de 2013 representa um marco de inflexão para uma nova postura da Corte, a qual pode ser denominada de “Revolução Judiciária”, se acompanharmos Lynch (2017). O acirramento da crise política, sobre os destroços do presidencialismo de coalizão, faz o STF levar o neoconstitucionalismo de Barroso às últimas medidas, assumindo a postura de “vanguarda iluminista”, responsável por regenerar a política por intermédio do Direito (LYNCH, 2017; CHALOUB; LYNCH, 2018). Nesse cenário, o equilíbrio entre pemedebismo progressista e cultura jurídica neoconstitucional, estabelecido com base no comprometimento com a efetivação de direitos fundamentais, se esvai, gerando um quadro de forte instabilidade que prejudica a criação de parâmetros interpretativos e promove uma maior fragmentação entre os ministros da Corte – o que pode ser exemplificado pela rivalidade entre os Ministros Gilmar Mendes, que se associa à oligarquia política no combate à revolução judiciária, e Luís Roberto Barroso, principal expoente da doutrina neoconstitucional dentro da Corte (LYNCH, 2017).

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal passa a operar em um cenário de forte crise política, apresentando decisões judiciais compreendidas como contraditórias (MELLO, 2018), catalisadoras da crise política (ESTORILIO; BENVINDO, 2017; ALMEIDA, 2019), usurpadoras (VIEIRA, 2018) e com direta interferência no sistema político (NOBRE, 2020). São observáveis, por parte da Corte, respostas diversas a casos semelhantes⁶³, decisões de caráter excepcional⁶⁴ e a alteração de entendimentos em um curto intervalo temporal – à exemplo da discussão acerca da execução provisória de sentença condenatória.

Face a este quadro, especialmente a partir de 2016, muitos estudiosos buscaram fazer diagnósticos sobre a saúde constitucional brasileira, como indicativo de que a estabilidade alcançada pelo pacto de 1988 já não se sustentava. Na próxima seção do trabalho, buscaremos aprofundar os elementos de análise aqui apresentados, apartando-nos das categorias de regime político e regime governamental, para proceder uma leitura deste momento mais recente enfrentado pela Constituição de 1988 e do modo de atuação que a Corte apresenta em comunicação.

⁶³ Almeida (2019), Estorilio e Benvindo (2017) citam o MS 34 070 (impede a posse de Lula como Ministro da Casa Civil) e o MS 34 609 (autoriza a posse de Moreira Franco como ministro do governo Temer) como casos em que a Corte suprema adotou entendimentos diversos, embora os processos envolvessem situações muito semelhantes.

⁶⁴ O afastamento de Eduardo Cunha somente após a aceitação do processo de impedimento pelo plenário da Câmara dos Deputados por meio de decisão do STF na AC 4070 é entendida por Almeida (2019) como uma decisão dotada de elevado grau de excepcionalidade.

4 CONJUNTURA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL E COMPORTAMENTO JUDICIAL: uma outra forma de analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal

A literatura norte-americana desenvolve as categorias de “regime político” e “regime jurisprudencial” na tentativa de explicar como a ordem política reflete sobre a racionalização jurídica (GILLMAN, 2016). A partir desses estudos, Balkin (2019) realiza uma investigação sistematizada em torno da história político-institucional estadunidense, estabelecendo o tempo constitucional como decorrência da interação de três ciclos: o ciclo dos regimes políticos, o ciclo da polarização e o ciclo do *constitutional rot* (apodrecimento constitucional).

No Brasil, este debate sobre as categorias é incorporado por Koerner (2013), ao tratar da prática judicial como consequência da interação entre os regimes governamental e jurisprudencial. Outros autores observam práticas jurisprudenciais diferenciadas no âmbito do STF ao longo do tempo (VIEIRA, 2018; MELLO, 2018). As análises, entretanto, apresentam insuficiência quanto aos fatores que determinam essa mudança de comportamento, conforme críticas formuladas na primeira seção deste trabalho. No presente capítulo, a investigação objetiva compreender se a abordagem em termos de “regime político” e “regime jurisprudencial” é apropriada à dinâmica constitucional nacional e oferecer uma diferente maneira de analisar a atuação do STF ao longo do tempo.

Por intermédio da tese de Balkin (2019), com as adaptações e críticas pertinentes, buscaremos apresentar a nossa ideia de *conjuntura político-constitucional*, a partir do conceito de pemedebismo e da problematização das concepções de “regime político” e “regime jurisprudencial”. Argumentaremos, com isso, que a conjuntura política é resultante da interação entre três fatores: a) pemedebismo; b) dirigismo constitucional; e c) estabilidade da coalizão governista. Dessa forma, a depender do direcionamento de cada um desses fatores e dos consensos que se estabelecem como cultura jurídica, verificaremos uma *conjuntura político-constitucional*, a qual encontra canal de expressão, entre outros meios, na interpretação do STF, especialmente quanto ao seu papel na ordem democrática.

A partir disso, pretendemos demarcar quatro momentos de conjuntura político-constitucional brasileira, caracterizados por mudanças de direcionamento no âmbito da coalizão governista e da cultura jurídica. Com base nessas divisões, focaremos atenção na atuação do Supremo Tribunal Federal, apresentando a nossa compreensão sobre as mudanças de atuação da Corte. Para tanto, argumentaremos que o comportamento judicial do Tribunal é resultado da leitura que esta faz sobre a sua função dentro da democracia constitucional brasileira a partir da conjuntura político-constitucional de fundo. Com o intuito de subsidiar o argumento,

destacamos alguns casos decididos pela Corte em diferentes intervalos temporais. A escolha dos julgados ocorreu de maneira qualitativa, a partir das indicações da literatura, especialmente em Vieira (1994; 2018), Nobre (2022), Mello (2018) e Almeida (2019). Primeiramente, filtramos aqueles casos que aparecem com maior frequência na literatura que se propõe a estudar as fases de atuação do Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, selecionamos as decisões que são mais destacadas por estes estudiosos, seja porque representam uma modificação do entendimento da Corte ou por serem alvo de grande repercussão midiática. Na seleção final, escolhemos, para realização da análise, os casos que apresentavam correlação mais direta com a conjuntura político-constitucional apresentada (busca pela estabilização democrática e econômica; busca pela efetividade constitucional; instabilidade política e crise constitucional). A escolha dos julgados do STF a partir da literatura problematizada no primeiro capítulo do trabalho se explica pela necessidade de analisar tais julgados sob uma outra perspectiva: considerando a correlação da interpretação dos ministros do STF com o momento político-constitucional experienciado. Diante disso, analisamos os casos selecionados na tentativa de responder ao seguinte questionamento: *qual a compreensão apresentada sobre o papel do STF na democracia e a extensão das suas competências?*

Ressalvamos que, em relação ao último período de conjuntura político-constitucional analisado, a investigação acerca do comportamento judicial do Supremo é realizada por meio de procedimento bibliográfico, especificamente com base no trabalho de Ros e Taylor (2022), uma vez que os referenciais bibliográficos de Vieira (1994; 2018), Nobre (2022), Mello (2018) e Almeida (2019) não abrangem o período mais recente, o que prejudica a seleção qualitativa de decisões com base nos mesmos parâmetros adotados para os demais períodos, isto é, com fundamento nos referenciais teóricos trabalhados na primeira seção deste trabalho.

A presente seção será organizada em três subseções. Na primeira, buscaremos expor a tese de Balkin sobre a ideia de ciclos do tempo constitucional e os fatores que o determinam. Na sequência, serão feitos apontamentos críticos sobre a viabilidade do ajustamento da tese de Balkin à realidade nacional, especialmente questionando a adequação dos conceitos de “regime político” e, por sequência, “regime jurisprudencial” dentro da dinâmica constitucional brasileira. Em um terceiro momento, objetivamos explicitar a nossa ideia de *conjuntura político-constitucional*, valendo-nos dos fatores supramencionados, de maneira a demonstrar as diferentes conjunturas já experienciadas pelo Brasil e a sua repercussão no campo decisório judicial do STF.

4.1 OS TRÊS CICLOS DO TEMPO CONSTITUCIONAL

Em oposição ao originalismo e ao constitucionalismo vivo, entendidos como abordagens lineares por Balkin, a tese do autor se volta a uma análise cíclica da história constitucional: não no sentido de que os eventos se repitam sempre de maneira idêntica, mas com acontecimentos que, de tempos em tempos, reprisam, embora sujeitos a determinadas variações ao longo do caminho. Nesta perspectiva, a história político-constitucional se desenvolve ciclicamente, por meio da interação de outros três ciclos, os quais surgem a partir das relações estabelecidas entre a vontade política e as estruturas institucionais (BALKIN, 2019).

O primeiro ciclo está relacionado à ascensão e queda de regimes políticos, o segundo se refere ao processo de polarização e despolarização política, já o terceiro consiste no ciclo de apodrecimento constitucional (*constitucional rot*) (BALKIN, 2019). Segundo o teórico (2019), é da interação entre estes ciclos que surge um determinado tempo constitucional, e, quando os três se alinham em uma mesma direção, o resultado pode ser assustador, como no momento recente, o qual combina a queda de um regime político, uma forte polarização e um intenso apodrecimento constitucional.

É importante destacar, antes de adentrar na forma como operam cada um dos ciclos, que a leitura de Balkin é realizada a partir do contexto político norte-americano, o que possibilita uma análise pautada em um texto constitucional com mais de duzentos anos. Por isso, as três categorias adotadas pelo autor – resumidas nos ciclos da ascensão e queda dos regimes políticos; polarização e despolarização; e decadência e renovação do governo republicano – permitem observar a dinâmica político-institucional e dividi-la em diferentes momentos, segundo a lógica estabelecida entre os dois partidos políticos mais destacados (Democratas e Republicanos), os governos e o republicanismo, anotando determinados padrões que se repetem ao longo do tempo, sob o mesmo sistema constitucional. Diferentemente, a constituição brasileira conta com pouco mais de trinta anos, o que dificulta uma análise cíclica ou a extração de padrões repetitivos, considerando a pouca idade do texto constitucional quando comparada ao tempo de vida da constituição norte-americana.

Em sua lógica mais básica, a história da política funcionaria segundo a sucessão de regimes de governo, liderados por diferentes partidos políticos. Nesse sentido, a tese de Balkin (2019) nos apresenta um quadro em que um regime político se constitui a partir da dominação política de determinado partido, o qual, mesmo que não seja vencedor em todas as eleições, obtém êxito na maioria delas e, principalmente, constrói a base da agenda político-ideológica

durante certo período. Todavia, não se trata de um arranjo permanente, pois eventualmente as circunstâncias alteram, as coalizões se rompem e o partido político dominante decai, abrindo espaço para a ascensão de um novo regime político.

A dinâmica do ciclo dos regimes políticos se inicia com o gradual crescimento de um partido político que antes era subordinado. Paulatinamente, este forma uma coalizão ascendente, passando a dominar a política e promover sua agenda político-ideológica e seus interesses. No entanto, à medida que alcança os seus objetivos, altera o mundo político por meio da criação de barreiras institucionais que dificultam a realização de outras mudanças, o que ocasiona a criação de facções, com fortes diferenças entre si, dentro do agrupamento político governante. Diante disso, a coalizão dominante sofre fragmentações e a oposição se reestrutura de modo mais eficaz. Conseqüentemente, o partido político dominante resta debilitado, possibilitando a ascensão de outro, apto a iniciar um novo regime político, por meio do apoio de uma nova coalizão política (BALKIN, 2019).

Segundo a investigação de Balkin, esse ciclo aconteceu aproximadamente seis vezes na história norte-americana: regime do Partido Federalista, regime jeffersoniano, regime jacksoniano, regime republicano, regime do New Deal ou Direitos Civis e regime Reagan. Para o autor (2019), os últimos anos refletem a decadência do regime Reagan, porém ainda não seria possível verificar o novo regime político por nascer, de maneira que a política americana esteja vivenciando um período de turbulenta transição, em que Donald Trump significou um sintoma deste declínio.

No que se refere ao segundo ciclo, Balkin observa que a política americana apresenta longos períodos de polarização e despolarização entre os partidos políticos, à exemplo da guerra civil – quando a polarização política atinge seu pico – e do regime New Deal – que apostou em uma política altamente despolarizada. A estratégia de polarização é interessante no período de eleições, pois contribui para que o eleitorado considere o outro partido pouco confiável para assumir o poder. Entretanto, tende a gerar prejuízos para a governabilidade, já que implica dificuldades junto ao Legislativo, prejudicando as deliberações políticas e a aprovação de projetos de lei, como acontece no final do regime Reagan (BALKIN, 2019).

O ciclo do *constitutional rot* representa o processo pelo qual um sistema constitucional perde, gradativamente, as características que o mantém como democracia e república⁶⁵ ao longo

⁶⁵ Balkin (2019) considera menos democrático o sistema constitucional que, cada vez mais, se torna indiferente à opinião pública e à vontade popular. De modo semelhante, entende o sistema constitucional como “menos republicano” quando os representantes políticos passam a se dedicar e a agradar um grupo pequeno de indivíduos (ou grupos de poder), em detrimento do bem público.

do tempo. Em uma segunda dimensão, o apodrecimento constitucional se expressa pela lenta destruição das normas de mútua tolerância e competição política, isto é, regras que permitem a acomodação e cooperação de diferentes partidos sob um determinado sistema, mesmo quando estes apresentam fortes dissensos entre si, visando o objetivo maior do bem público. Em sua terceira dimensão, a podridão constitucional é verificada pela eliminação, também gradativa, dos tipos de confiança necessários ao funcionamento das repúblicas, quais sejam a confiança entre a população e o governo; entre os partidos políticos; e entre os próprios agentes públicos. Na medida em que decai a confiança, as normas de competição política e tolerância são enfraquecidas, gerando um ciclo vicioso que, paulatinamente, torna o sistema constitucional menos democrático e menos republicano (BALKIN, 2019).

A fragilidade das repúblicas e a sua tendência à podridão eram, segundo Balkin (2019), fatos conhecidos pelos idealizadores da constituição norte-americana, razão pela qual um dos objetivos dos constituintes consistia em ganhar tempo para que os inevitáveis momentos de podridão pudessem ser seguidos de períodos de renovação constitucional. A análise de Balkin difere da compreensão tradicional da constituição como mecanismo de limitação do governo ou garantia da liberdade. O autor está concentrado em um estudo do apodrecimento constitucional como elemento estrutural de investigação, pautado na consideração de que a história acontece em ciclos de podridão e renovação, o que implica verificar certos institutos da constituição – à exemplo do federalismo, Judiciário independente, sistema de freios e contrapesos e eleições periódicas – como seguros contra o apodrecimento constitucional, isto é, elementos que operam no sentido de moderar os efeitos negativos da inevitável podridão, evitando a crise constitucional enquanto se operacionaliza a renovação do sistema democrático-republicano. Nesse sentido, a constituição é entendida não apenas como instrumento de garantia de liberdade, mas especialmente uma “apólice de seguro para as repúblicas” (BALKIN, 2019).

O ciclo do apodrecimento constitucional, dessa maneira, acontece à medida que, embora haja o inevitável enfraquecimento do sistema democrático-repúblico ao longo do tempo, após certo período de podridão, segue-se à renovação constitucional. Trata-se de um movimento cíclico que varia essencialmente entre a podridão e a reciclagem do sistema constitucional.

No momento recente, Balkin aponta como causas principais para o apodrecimento constitucional norte-americano a polarização política; a perda de confiança no governo e nos concidadãos; o crescimento da desigualdade econômica; e os “desastres políticos” (“*policy disasters*”) relacionados à falha na formulação de políticas públicas por parte dos representantes eleitos.

Embora os três ciclos tenham seus funcionamentos próprios, o que determina o tempo constitucional, na leitura de Balkin, é a interação que se estabelece entre eles. Cada um dos ciclos apresenta momentos de estabilidade e instabilidade em uma sequência que se repete ao longo do tempo. O ciclo dos regimes políticos é estável até que se inicie a fase de decadência de um determinado regime político outrora estabelecido. O segundo ciclo apresenta indícios de desestabilização à medida que se intensifica a polarização política, dificultando a governabilidade. Por sua vez, o ciclo do apodrecimento constitucional se torna instável por ocasião do enfraquecimento do regime como democracia e república. Dessa forma, quando os três ciclos se alinham em direção à instabilidade, um momento constitucional muito crítico pode ser evidenciado.

Sustentamos que a compreensão do tempo constitucional, com seus momentos de maior ou menor estabilidade, é elemento determinante para a leitura que o Judiciário, em especial as cortes supremas, faz sobre o papel que deve desempenhar no sistema constitucional, assim como as decisões judiciais tomadas a partir desta definição repercutem no tempo constitucional respectivo. Em outros termos, a determinação do tempo constitucional reflete, entre outros aspectos, na interpretação constitucional realizada pelos magistrados sobre a sua função dentro das democracias constitucionais, variando entre momentos de maior ou menor protagonismo em relação a determinadas matérias. A investigação acerca desta influência vem sendo elaborada, em certa medida, segundo o conceito de “regime jurisprudencial”. Todavia, a análise desenvolvida por autores como Gillman (2016) e Koerner (2013) faz referência especialmente à influência dos regimes políticos sobre a jurisprudência das cortes supremas, sem a consideração do tempo constitucional de maneira ampla, tal como apresentada por Balkin, que considera ao menos três elementos para a sua definição: o regime político, o grau de polarização e o “apodrecimento” ou renovação do sistema constitucional.

Para Gillman (2016), a ideia de “regime jurisprudencial” se refere a maneira como os juízes traduzem suas ideologias e identidades políticas para uma análise jurídica preferida, a qual se constitui por um conjunto de regras, conceitos, doutrinas, precedentes e testes que estabelecem coletivamente um procedimento operacional padrão para o tratamento de certos tipos de reclamações. Seria possível, dessa maneira, observar características distintivas entre os regimes jurisprudenciais a partir do regime político ao qual se relacionam. É o que teórico verifica, no caso norte-americano, quando trata da jurisprudência dos direitos não enumerados nos períodos pré e pós New Deal, demonstrando a saída do modelo de poderes limitados e liberdades residuais – concentrado na natureza e escopo dos poderes limitados e delegados, isto é, voltado a verificar se o legislador estava operando dentro da esfera adequada de seus poderes

– e construção do modelo de poderes gerais e "liberdades preferenciais" – focado na proteção das liberdades civis, identificando bolsões especiais de liberdade que deveriam ser isolados dos poderes expandidos do Estado do New Deal.

Como vimos, no Brasil, Andrei Koerner (2013) apresenta algumas análises introdutórias sobre a temática. Em sua investigação, o regime jurisprudencial consistiria na forma como, vinculado a um regime governamental, a prática judicial estabelece o seu modelo de interpretação e solução jurídica, possibilitando diferentes graus de protagonismo judicial, à medida que realiza a “gestão diferencial de inconstitucionalidades e ilegalidades de um regime governamental”. Segundo esta perspectiva, o autor observa pelo menos três regimes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal: a) exercício do controle de constitucionalidade em conformidade com regime governamental ditatorial⁶⁶; b) oferecimento de interpretação constitucional no sentido de cooperar estrategicamente com as reformas liberalizantes da década de 90; c) jurisprudência constitucional voltada à promoção de direitos, a partir do governo Lula (KOERNER, 2013, p. 76-82).

Em todo caso, a compreensão de regime jurisprudencial surge atrelada à ideia de regime político ou governamental, segundo uma lógica de influência recíproca, mas dentro da qual um regime jurisprudencial está condicionado à dinâmica estabelecida no espectro político-constitucional, seja no sentido de concordância ou oposição. A tese de Balkin, por outro lado, nos fornece base para questionar esta equação, a partir da introdução de outros elementos que, somados, determinam o tempo constitucional. Com base na teoria de Balkin, buscaremos aprofundar a nossa conceituação de conjuntura política, em razão da relação que esta estabelece com o comportamento judicial adotado pelo STF, conforme apontado na seção anterior.

4.2 A (IN)VIABILIDADE DOS CONCEITOS DE REGIME POLÍTICO E REGIME JURISPRUDENCIAL NO CENÁRIO BRASILEIRO

4.2.1 Podemos falar em regime político no Brasil ?

⁶⁶ O regime governamental do período ditatorial brasileiro é caracterizado como autoritário no aspecto político e desenvolvimentista no âmbito econômico. Diante desta dinâmica, o STF realizava o controle mínimo dos atos do Poder Executivo Federal, enquanto procedia um exame mais rigoroso das normas provenientes de outros entes federativos, a fim para garantir a coerência das segundas com os arranjos e finalidades do governo militar (KOERNER, 2013, p. 80-81).

No contexto norte-americano, alguns autores apresentam definições sobre a ideia de “regime político”. Segundo Gillman (2016), o conceito “*regime politics*” está associado às várias maneiras pelas quais coalizões governamentais organizam seu poder e avançam em sua agenda política dentro de um sistema de instituições inter-relacionadas. Para Balkin (2019), o ciclo de vida dos regimes políticos norte-americanos está associado ao crescimento gradativo de um partido político, antes subordinado, até que se transforme em uma coalizão ascendente e alcance dominância política. Quando no poder, esta coalizão dominante promove uma agenda ideológica e de interesses específica, porém, ao longo do tempo, decai em decorrência da luta de facções que se estabelece entre os partidos políticos que a compõem. Ao final, a coalizão enfraquecida é substituída por outra, a qual, por sua vez, inaugura um novo regime político.

No contexto brasileiro, Andrei Koerner (2013, p. 76) oferece uma definição ampla daquilo que denomina de “regime governamental”, como a “(...) articulação geral, realizada pelas instituições políticas, das estratégias de poder de uma formação social e indica a maneira pela qual se programa e reflete a direção política da sociedade e a condução dos indivíduos.”.

A partir destas conceituações é possível perceber que a ideia de regime político ou regime governamental está associada ao estabelecimento de uma coalizão de governo relativamente estável, capaz de colocar em prática uma agenda específica. Um regime político, entretanto, não se encerra com a alternância de presidência, o que somente ocorre quando da fragmentação e enfraquecimento daquela coalizão política que estava dando efetividade a um determinado programa de governo.

Desde a redemocratização, o Brasil já passou por uma série de alternâncias políticas e esteve sob a gestão de diferentes presidentes, à direita e à esquerda, os quais promoveram suas alianças particulares dentro da dinâmica daquilo que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. Das coalizões mais estáveis às menos estáveis, impõe-se questionar se enxergamos, ao longo da história política brasileira pós-88, arranjos políticos que se configurem como regime político.

Os primeiros anos de vigência da constituição de 1988 foram politicamente conturbados e desconectados de uma agenda política específica a ser posta em prática, exceto quanto ao consenso da estabilização econômica, contudo, até neste aspecto havia fortes divergências e dificuldades para, inicialmente, colocar um projeto eficaz em curso. Desde a década de 80, a principal preocupação das coalizões políticas centrava-se no controle inflacionário, o que implicou a elaboração de uma sucessão de planos econômicos que buscaram, sem sucesso, atingir este objetivo (NOBRE, 2013).

A concomitância das altas taxas de inflação com a redemocratização e a crise do modelo nacional-desenvolvimentista moldou um sistema político fragmentado, impondo diversas travas às transformações de vulto (NOBRE, 2013). Apenas a partir de 1994, em decorrência da estabilização econômica gerada pelo plano real e da renovação política consequente da ruptura com nacional-desenvolvimentismo, foi possível observar a pauta de desigualdades e, com ela, o viés social-desenvolvimentista da constituição de 1988 entrarem no debate político e nos projetos de governo como agenda a ser implementada (NOBRE, 2013).

No espectro político-eleitoral, esta nova fase gerou um ambiente polarizado entre PSDB e PT, ambos ancorados em certos consensos progressistas (LYNCH; CHALOUB, 2020). A partir do governo FHC, marcado pela polarização com o PT e operacionalização do presidencialismo de coalizão, o novo regime constitucional encontrou sua rotina (LYNCH; CHALOUB, 2020), segundo uma dinâmica que se prolongou pelos posteriores mandatos do PT na presidência. Marcos Nobre (2022) denomina este modo de funcionamento do sistema político, característico do período que vai de 1994 a 2013, de “pemedebismo”⁶⁷: uma engrenagem político-ideológica conservadora, que impõe as “supercoalizões” como indispensáveis à governabilidade e, com isso, limita, trava e controla o ritmo das transformações no país.

Esta mesma estrutura de blindagem do sistema político comportou governos de centro-direita e centro-esquerda, tendo origem ainda no processo constituinte de 1987-1988. Com isso, pode-se dizer que o pemedebismo esteve presente em todos os governos a partir da redemocratização, à exceção de Collor que pretendeu uma gestão cesarista, muito embora o pemedebismo tenha voltado a ditar as regras do jogo com o impeachment daquele presidente (NOBRE, 2013). A estabilidade e o encaminhamento de uma agenda política específica, sustentada por certa coalizão política, ainda assim, é de difícil observância na história política brasileira, para fins de consideração de um regime político. O estudo de Antônio Maués (2020) é instrumental neste sentido: há um grande predomínio de emendas à Constituição de 1988 sobre tributação e orçamento, abordando especialmente dois temas de difícil conciliação, quais sejam o financiamento de políticas sociais e o controle de gastos públicos. A pesquisa de Maués indica que, durante os dois mandatos de FHC e o primeiro de Lula, foi elevada a taxa de emendamento constitucional nestas matérias, a demonstrar a tentativa (e dificuldade) de

⁶⁷ Termo alçado por Marcos Nobre (2013), no livro “Imobilismo em movimento”, para fazer referência a um superbloco parlamentar, organizado segundo um sistema de vetos, com regras internas para a resolução de conflitos e aprovação de medidas. Trata-se de uma estrutura de blindagem do sistema político contra a sociedade, especialmente no que se refere às forças de transformação social.

estabilizar os acordos constitucionais acerca do assunto. O compromisso constitucional, voltado a uma agenda política que equilibra política fiscal – herdada da gestão FHC – e amplia de gastos sociais – defendida pelo PT –, somente foi encontrado no segundo mandato de Lula e perdurou até o primeiro governo Dilma, quando houve significativa redução da taxa de emendamento constitucional (MAUÉS, 2020). Neste breve período, é possível a visualização de uma coalizão política estável e dominante, executando uma agenda política determinada, ainda que sob os limites do pemedebismo. No entanto, a gestão imediatamente posterior verificou a ruptura do compromisso constitucional outrora estabelecido, com expressão na rearticulação política em favor do impeachment e da aprovação de um novo regime fiscal (MAUÉS, 2020).

No intervalo de 2015 a 2018, o Brasil experimentou, segundo Nobre (2022), a crise do pemedebismo, caracterizada pela dificuldade do sistema político de dar conta da política e controlar a energia social, o que implicou sucessivamente o crescimento de forças extrainstitucionais, as quais encontraram amparo junto à operação Lava Jato, e a eleição de representante da extrema direita, de viés anti-institucional. No que se refere a caracterização de regimes políticos, a crise política, por consequência, dificultou a implementação e avanço sob determinada agenda político-ideológica. Embora Temer tenha encontrado uma coalizão estável para o aprofundamento da política neoliberal, com a aprovação de um novo regime fiscal, seu período de governo foi curto, marcado por uma intensa crise de representatividade. Já o governo Bolsonaro, em boa parte de seu mandato, encontrou dificuldades para lidar com o sistema político e se viu ancorado tão somente no apoio de um terço do eleitorado, a ala mais radical (NOBRE, 2020). Bolsonaro leva o pemedebismo a sua forma-limite, à medida que o faz assumir uma figura protoautoritária, o que é incoerente em si mesmo, uma vez que a dinâmica pemedebista só é possível em um arranjo democrático (NOBRE, 2022).

Ainda que seja possível cogitar o próprio pemedebismo como uma forma de regime político, esta afirmação careceria de fundamentação, à medida que este corresponde a uma estrutura conservadora de blindagem, voltada a vetar medidas e transformações de vulto. Dessa maneira, não há a implementação de uma agenda política específica por meio do pemedebismo, mas o travamento destas, com o objetivo de manter o *status quo* da distribuição de poderes e privilégios dentro do sistema político, ao mesmo tempo que o afasta das forças sociais. Ao mesmo tempo, se trata de uma estrutura que demonstra comportar todo tipo de governo, o que indica a sua completa desvinculação a uma pauta ideológica determinada, mesmo porque o pemedebismo representa a união de múltiplas siglas eleitorais, com posicionamentos muitas vezes conflitantes. Do mesmo modo, é difícil defender a sucessão de regimes políticos no contexto pós-88, uma vez que a organização segundo supercoalizões gera um espaço muito

pequeno para a oposição, a qual frequentemente se insere dentro do próprio bloco parlamentar dominante (NOBRE, 2022). Nesse sentido, mesmo quando obtivemos uma coalizão partidária estável, caracterizada pelo equilíbrio fiscal e avanço de políticas sociais, esta não foi fruto do enfraquecimento de uma maioria política e construção de uma nova, assim como o período posterior, marcado pela instabilidade política, não coincide com a desconstrução da maioria parlamentar. Isso porque o pemedebismo, caracterizado por este desenho de supercoalizões partidárias que estão sempre no poder, não se desfez em nenhum momento, apenas moldou-se de diferentes maneiras ao longo do tempo.

Tais ocorrências são indicativas de que a dinâmica político-constitucional brasileira não se estabelece sob a lógica dos regimes políticos ou de ciclo, uma vez que nosso sistema constitucional, além de jovem para se falar em ciclos, carrega consigo particularidades do constitucionalismo latino-americano⁶⁸ e do processo de redemocratização. No centro do arranjo político-constitucional brasileiro há uma constituição dirigente, a qual se relaciona com um sistema político que, ao menos desde a Assembleia Nacional Constituinte, opera com a presença de uma engrenagem de blindagem à efetivação do social-desenvolvimentismo e se impõe como indispensável à estabilidade dos governos. Dessa forma, compreender a história política brasileira nos exige, no mínimo, observar a interação destes três elementos: pemedebismo, estabilidade das coalizões e dirigismo constitucional.

Diante disso, é difícil qualificar um regime político no Brasil pós-88, pelo menos não com base nos conceitos fornecidos por Gillman, Balkin e Koerner sobre o tema. Por consequência, a aplicação simples e direta da tese de Balkin (2019), acerca dos ciclos do tempo constitucional, ao Brasil encontraria fortes entraves, haja vista que a própria caracterização de um regime político encontra reservas devido às peculiaridades do funcionamento do sistema político brasileiro. Por outro lado, a percepção de que o tempo constitucional é determinado a partir da interação entre certos fatores característicos do sistema constitucional analisado nos fornece uma chave de leitura interessante para compreender a história política brasileira sob diferentes *fases*, que se estabelecem segundo o alinhamento estabelecido pelo pemedebismo, a estabilidade da coalizão de governo e o dirigismo constitucional. Por tal razão, ao invés de adotar “regime político”, preferimos a ideia “conjuntura político-constitucional”, conforme desenvolveremos.

⁶⁸ Ver GARGARELLA, Roberto. SOBRE EL “NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO”. Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v. 27, n. 1, p. 109-129, jun. 2018.

4.2.2 As limitações da categoria “regime jurisprudencial” no âmbito do Supremo Tribunal Federal

A ideia de regime jurisprudencial aparece frequentemente ligada ao conceito de regime político, uma vez que os regimes jurisprudenciais se formariam a partir do contato com os regimes políticos ou governamentais. Para Gillman (2016), o regime jurisprudencial está relacionado ao regime político por duas razões principais. Primeiro, porque seriam concebidos para influenciar a tomada de decisão em uma determinada direção, atraindo adeptos e oponentes políticos. Segundo, pois os líderes partidários na Casa Branca e no Senado tendem a avaliar os candidatos à magistratura a partir da compreensão que formem sobre quais precedentes o juiz tentará fortalecer ou desconstituir. Por meio de tais categorias, o teórico pretende traduzir os modos pelos quais a ordem política influencia a interpretação constitucional dos direitos não enumerados.

Gillman (2016) interpreta como regime jurisprudencial o estabelecimento de procedimentos operacionais padrões para lidar com certos tipos de demandas, os quais são formados com base na cultura jurídica e nas ideologias políticas dos juízes. Quando tais padrões operacionais são alterados, conseqüentemente, um novo regime jurisprudencial se estabelece. É o que o autor verifica ao tratar da transição da “jurisprudência de poderes” para a “jurisprudência de direitos” nos regimes pré e pós New Deal: a dinâmica da política do regime New Deal teria determinado o regime jurisprudencial comandante da maioria da Suprema Corte, quando da interpretação dos direitos não enumerados (GILLMAN, 2016). Na tese de Gillman, um regime jurisprudencial não exige a unanimidade, mas a construção e estabilidade de uma jurisprudência (*a standard operating procedure*) para lidar com direitos, a qual, apesar de nem sempre obter a concordância de todos, é aplicada às demandas semelhantes.

Koerner (2013), por sua vez, realizando uma análise política da jurisprudência constitucional, argumenta que os regimes jurisprudenciais estariam vinculados aos regimes governamentais, expressando o esquema interpretativo e conjunto de soluções jurídicas que a corte suprema cria para gerir as inconstitucionalidades e ilegalidades de um determinado regime governamental. Em três momentos o teórico observa tal interrelação entre a prática do STF e o regime governamental paralelo: durante a ditadura militar, quando a Corte exerceria um controle mínimo dos atos normativos provenientes do Governo Federal; na década de 90, momento em que a jurisprudência do Tribunal cooperou com as reformas constitucionais em prol da liberalização da economia e estabilização da democracia; a partir dos governos do PT,

ocasião em que o regime jurisprudencial do STF se alinhou ao regime governamental no que se refere à promoção e efetivação de direitos.

Os apontamentos de Gillman (2016) e Koerner (2013) sobre o tema, conforme descritos acima, são uniformes no sentido de reconhecer que o regime jurisprudencial consiste na construção, vinculada a determinado regime político, de procedimentos operacionais padrões ou modelos interpretativos. Ao lado disso, a categoria de regime jurisprudencial parece alocar-se em uma posição de passividade, em que a jurisprudência constitucional é construída como decorrência dos regimes políticos. As duas conclusões, entretanto, encontram limitações no cenário brasileiro. Embora Andrei Koerner (2013) sustente a existência de regimes jurisprudenciais no Brasil, os quais seriam responsáveis pela gestão das inconstitucionalidades e ilegalidades dos regimes governamentais, esta compreensão não é livre de críticas, especialmente quando se considera o Supremo Tribunal Federal como objeto de análise. Isso porque a prática da Corte, longe de oferecer modelos interpretativos ou procedimentos operacionais padronizados, aponta tanto para a incoerência e instabilidade entre decisões judiciais sobre um mesmo tema, como para o excesso de atuação individual dos ministros.

Em ambos os casos, as decisões têm o potencial de influenciar (e influenciam) a dinâmica da ordem política. O Supremo Tribunal Federal, pela concentração de poderes que lhes foram conferidos constitucionalmente e pela interpretação que os ministros da Corte fazem sobre eles, exerce um papel relevante dentro do sistema político brasileiro, com a possibilidade de influir no comportamento dos atores políticos e nas produções legislativas (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018). Sob o argumento da “supremocracia”, Vieira (2018) demonstra como o STF foi alçado à condição de “guardião moderador do pacto de 1988”, com a possibilidade de controlar maiorias circunstanciais e modular o funcionamento dos demais poderes. Com este arranjo, os ministros do Supremo Tribunal Federal tomam decisões, colegiada ou individualmente, que impactam diretamente o sistema político, à exemplo da prisão de senador (AC 4039), do afastamento de parlamentares de suas funções em momentos estratégicos (AC 4070, ADIn 5526 e ADPF 402) e da interferência nas nomeações para os ministérios. O nível de interferência política das decisões judiciais é tamanho que, especialmente no período da crise política recente, alguns autores classificam a postura do Tribunal como usurpadora (VIEIRA, 2018) e reversa (MELLO, 2018), como chegamos a ver na primeira seção deste trabalho.

No âmbito da jurisprudência do STF lidamos também com a ausência de padrões interpretativos coerentes e capazes de moldar um regime jurisprudencial, nos termos definidos por Koerner e Gillman. A Corte contraria seus próprios julgados, alterando-os em curtos intervalos de tempo, o que compromete a estabilidade de sua jurisprudência. Estorilio e

Benvindo (2017) denunciam a falha do Tribunal no que se refere à aplicação isonômica de padrões de julgamento para situações semelhantes dentro de curtos períodos, o que os autores denominam de “prática seletiva de subsunção”. Exemplificativamente, temos os casos envolvendo a nomeação e posse de ministros do governo federal. Em 2016, por meio de tutela concedida no MS 34.070, pelo Ministro Gilmar Mendes, Luiz Inácio Lula da Silva foi impedido de tomar posse no cargo de Ministro da Casa Civil durante o governo Dilma, sob a justificativa de desvio de finalidade, já que a nomeação, segundo a argumentação de Mendes, pretendia garantir foro por prerrogativa de função ao ex-presidente diante das investigações que aquele vinha sofrendo. No ano seguinte, o então presidente, Michel Temer, criou uma nova pasta ministerial e nomeou Moreira Franco como Ministro de Estado, o qual estava fortemente envolvido nas investigações da Operação Lava-Jato. Embora a nomeação de Moreira Franco lhe garantisse foro por prerrogativa de função em circunstância muito semelhante àquela que impediu a posse de Lula, o Ministro do STF, Celso de Mello, indeferiu a liminar no MS 34.609. Para Estorilio e Benvindo (2017), a situação demonstra a seletividade da interpretação do STF, em decorrência da ausência de isonomia no tratamento de casos profundamente semelhantes.

Oscar Vilhena Vieira (2018) também destaca a mudança da jurisprudência do STF em relação ao princípio da presunção de inocência. Foram três decisões no intervalo de três anos, com posicionamentos diferentes acerca da prisão após condenação em segunda instância. Em 2009, por meio do HC 84.078, a Corte sedimentou entendimento no sentido da impossibilidade da execução provisória de sentença condenatória após a segunda instância, em razão do princípio contido no artigo 5º, LVII, da CF/88, segundo o qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Em 2016, a composição do Tribunal se insurgiu contra o precedente e se posicionou pela possibilidade da execução da pena após a condenação em segunda instância, sob o argumento de que a Constituição não impede variadas formas de prisão antes da formação definitiva da culpa, como seria o caso das prisões em flagrante e cautelares. Ainda, o ministro Barroso destacou os prejuízos do entendimento anterior, principalmente no que se refere à interposição de recursos de viés protelatório. Em 2018, o STF denegou os habeas corpus impetrados em favor do ex-presidente Lula, com fundamento no precedente de 2016. Antes do julgamento, o Ministro Gilmar Mendes, que em 2016 votou a favor da execução provisória da pena, anunciou publicamente sua mudança de posicionamento. A controvérsia na sessão envolveu o voto decisivo da ministra Rosa Weber, que em 2016 votou contra a possibilidade de execução de pena antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, porém, em 2018, entendeu por negar o habeas corpus de Lula, em respeito à decisão colegiada anterior. Segundo Oscar Vilhena, o caso indica “(...) não apenas a

flexibilidade com que o Supremo tem interpretado a Constituição como também um posicionamento cada vez mais estratégico por parte dos ministros” (VIEIRA, 2018). Já em 2019, no julgamento das ADCs 43 e 44 o STF retornou ao entendimento sedimentado em 2009, ao declarar a constitucionalidade do artigo 283, do Código de Processo Penal, segundo o qual a prisão somente poderia acontecer após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Ao lado da ausência de padrões ou modelos interpretativos estáveis e coerentes, a prática do STF expõe uma exacerbada atuação individual e descentralizada de seus ministros, o que se convencionou chamar, a partir dos estudos de Arguelhes e Ribeiro (2018), de ministrocracia. Conforme argumentam os autores, três grandes poderes são alocados de maneira individual no Supremo Tribunal Federal e têm o potencial de influenciar o comportamento dos atores políticos: (i) a definição de agenda, (ii) a sinalização de preferências e (iii) a tomada de decisão.

Um caso somente pode ser levado a julgamento no STF depois de ser liberado pelo relator e incluído na pauta pelo presidente do Tribunal. Após pautado, ainda existe a possibilidade de cada ministro realizar, em qualquer momento, o pedido de vista. Tais implicações demonstram que, na realidade, cada um dos ministros possui poder de veto sobre a agenda do Tribunal, podendo adiar a conclusão do julgamento por anos. A inexistência de prazos vinculantes para o exercício de tais poderes os converte em eficientes “mecanismos individuais de interferência no *status quo*”, autorizando determinados comportamentos políticos que dependem da disposição deste estado de coisas. Em muitas ocasiões, o silêncio da Corte é suficiente para a consolidação de certos eventos políticos, mesmo que estes estivessem *sub judice* no Supremo⁶⁹ (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 21).

Em paralelo aos poderes de definição de agenda, cada ministro do STF conta também com o poder de sinalização de suas preferências. Os ministros do Supremo se pronunciam abertamente e com frequência sobre casos pendentes, inclusive antecipando seu posicionamento acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de projetos de lei e de emendas constitucionais, antes mesmo de serem levados à discussão na Corte⁷⁰. Nesse sentido,

⁶⁹ Exemplificativamente, Arguelhes e Ribeiro (2018) citam as ações propostas durante e após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, as quais contestaram a constitucionalidade de seu julgamento pelo Senado Federal (MS 34.193, MS 34.371, MS 34.441). Apesar da pendência de julgamento, a política se consolidou em relação ao impeachment, com a aprovação de emendas constitucionais propostas por Michel Temer e nomeação de ministro pelo mesmo. Fatos estes que ocorreram enquanto os mandados de segurança da ex-presidente sequer haviam sido liberados para pauta.

⁷⁰ Um caso ilustrativo ocorreu em 2013, quando a PEC nº 33/2011, a qual buscava limitar os poderes do STF no controle de constitucionalidade, voltou a tramitar no Congresso Nacional. Na ocasião, alguns ministros criticaram abertamente a proposta e afirmaram que uma emenda constitucional neste sentido seria inconstitucional. Após as manifestações, a PEC acabou perdendo o fôlego (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

a sinalização de preferências consiste em um poder discricionário disponível aos membros da Corte, sujeito apenas aos estilos e às estratégias individuais (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Ainda, os ministros relatores têm o poder de decidir monocraticamente sobre determinadas questões, até mesmo determinando a suspensão de leis, atos normativos e decisões do Poder Legislativo. Tais decisões se transformam em poderes individuais tanto pela sua durabilidade – uma vez que permanecem em vigor por anos, muitas vezes se consolidando – como pelo ineficaz controle do plenário sobre elas – haja vista que o número de decisões monocráticas é atualmente muito superior ao das decisões colegiadas (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018). A combinação dos poderes de definição de agenda e de tomada de decisão acaba tornando a supervisão do plenário opcional: o relator do processo tem o poder de decidir quando a sua liminar será liberada para apreciação colegiada, o que possibilita ao ministro diretamente impedir a revogação da decisão monocrática – ao se valer do poder de agenda para evitar o plenário – ou indiretamente – permitindo a criação de fatos consumados, cujo custo de reversão pode ser elevado, o que influenciará a decisão do colegiado. Na prática da Corte, “ministro decide individualmente, e ministro decide individualmente se e quando poderá haver decisão colegiada sobre a sua decisão individual”: essa dinâmica permite compreender a atuação do Supremo na política, muito além das hipóteses excepcionais constitucionalmente previstas⁷¹ (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 25).

A alocação individual e descentralizada de poderes, sem eficazes mecanismos institucionais de controle, tem possibilitado que juízes monocraticamente alterem o *status quo* e moldem a política nacional, seja pelo silêncio judicial – evitando que uma matéria seja levada à discussão e decidida pelo Tribunal – ou pelo exercício de um *judicial review* individual – quando uma decisão monocrática produz efeitos no mundo e se consolida como definitiva (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Além do problema relacionado à ministocracia, os julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal costumam ser pouco deliberativas, especialmente naqueles casos de grande repercussão. Silva (2015) observa alguns fatores antideliberativos no campo decisório do STF. Entre eles, destaca-se o fato de a maioria dos ministros frequentemente levar o seu voto pronto para as sessões de julgamento, o que implica uma menor disposição do magistrado de alterar a

⁷¹ Por decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes anulou a nomeação de Lula para o cargo de Ministro da Casa Civil, em um momento crítico para o governo Dilma (MS 34.070). Monocraticamente, o Ministro Fux anulou toda a tramitação do projeto de lei que tratava das “10 medidas contra a corrupção”, fazendo-o reiniciar do zero. De maneira monocrática, o Ministro Marco Aurélio determinou que o presidente da Câmara dos Deputados reconsiderasse a sua decisão pelo arquivamento de um pedido de impeachment contra o ex-presidente Michel Temer (MS 34.087). O Ministro Fux, monocraticamente, ordenou o pagamento de auxílio-moradia à magistratura brasileira (ARGUELHES; MORAIS, 2018).

sua posição durante o julgamento e de um posicionamento mais conflitivo, no sentido de defender o seu voto nos termos previamente formulados. Com isso, os próprios ministros da Corte reconhecem que o debate se torna menos relevante, à medida que já há um comprometimento com a linha de pensamento sustentada no voto particular, fato este que também relativiza o papel do relator como responsável por pautar o debate, na medida em que a discussão passa a ser pautada pelos votos preliminarmente escritos. Outra prática que, na concepção dos próprios ministros da Corte, prejudica o caráter deliberativo se refere ao segredo em relação ao voto do relator, que costuma ser apresentado somente no momento da sessão de julgamento (SILVA, 2015).

A ausência de padrões interpretativos coerentes, a ministrocracia e as tendências antideliberativas dificultam a estabilidade e unidade da jurisprudência do Tribunal, o que, por sua vez, prejudica uma análise em termos de regimes jurisprudenciais. Afinal, como poderíamos extrair um regime jurisprudencial do STF se cada ministro tem poder para criar o seu próprio, de maneira individual? Neste ponto, podemos perceber que, se a análise segundo as ideias de “posturas institucionais” e “regime jurisprudencial” é criticável, resta-nos questionar em que termos podemos discutir a evolução da atuação do STF e a sua relação com a política, sem recair na mesma limitação.

A interação e influência recíproca entre o Judiciário brasileiro e a política já é percebida por diversos autores, como Mendes (2011), Vieira (2018), Koerner (2013) e Nobre (2013). Contudo, encontramos limitações para lidar com as categorias de “regime político” e “regime jurisprudencial”, assim como com as ideias de “ciclos”, proposta por Balkin, e “posturas institucionais”, elaborada por Vieira. Diante disso, propomos uma leitura pautada na interpretação, construída individual e coletivamente no âmbito do STF, sobre o papel que a Corte deve desempenhar em nossa democracia constitucional. Em outros termos, nosso instrumento de análise, para compreender a atuação do Supremo ao longo do tempo, como introduzimos no capítulo anterior, é a interpretação dos ministros sobre a função que a Corte deveria desempenhar dentro do arranjo democrático desenhado pela Constituição.

4.3 DINÂMICA DA POLÍTICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

4.3.1 Conjuntura político-constitucional e comportamento judicial do STF

Na seção anterior, verificamos, a partir da leitura dos cientistas políticos, a relevância da conjuntura política e da cultura jurídica para a definição do comportamento judicial. Entretanto, não aderimos por completo às categorias de “regime político” (ou “regime governamental”) e “regime jurisprudencial” ofertadas por Koerner (2013), Gillman (2016) e Balkin (2018), em razão das limitações que esses conceitos encontram diante da realidade brasileira, conforme buscamos apresentar na primeira parte deste capítulo.

Por outro lado, visualizamos no conceito de pemedebismo, proposto por Marcos Nobre (2013), coerência com a forma de funcionamento do nosso sistema político. Isso porque se trata de uma definição que não se compromete com um determinado modelo de funcionamento democrático, nem é guiada pelo objetivo de solucionar problemas, tampouco pretende demonstrar a estabilidade do sistema político brasileiro. Ao contrário, busca oferecer profundidade social às análises, entendendo as crises não como elementos exógenos, mas “integrantes da própria lógica institucional” (NOBRE, 2022, p. 60-61). O conceito busca descrever a realidade do “conservadorismo democrático” brasileiro e o seu modo de operar dentro do nosso arranjo político. Desse modo, ganha destaque na análise de Nobre (2013) a cultura política conservadora presente em nossa democracia, a qual condiciona o funcionamento do sistema político e o imobiliza face às tentativas de transformação social, mantendo desigualdades.

Nobre desenvolve o conceito de pemedebismo inicialmente em seu livro de 2013, intitulado *“Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma”*, observando que, a despeito da normalidade democrática representada pela transição de governos sem rupturas, o Brasil sofreria pela ausência de uma vida política substantivamente democrática, decorrente do elevado nível de desigualdades e da reduzida participação política por parte da sociedade. Diante desse cenário, é na forma de funcionamento do sistema político brasileiro que o autor busca respostas para a contradição. Em sua investigação, percebe a presença, desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, de uma cultura política focada em impermeabilizar o sistema político face às demandas sociais transformativas. Essa estrutura de blindagem se apresenta na forma das supercoalizões, organizadas com hierarquia interna própria, cuja especialidade é vetar propostas e vender apoio parlamentar (NOBRE, 2013; 2022). O cientista político sintetiza essa blindagem conservadora na ideia de “pemedebismo”, a qual aproveitamos aqui para explicar o que definiremos como conjuntura político-constitucional.

A análise de Nobre demonstra que a lógica pemedebista se faz presente em todos governos a partir da redemocratização, com exceção do governo Collor que objetivou uma

gestão disruptiva (antipemedebista), a qual, todavia, não prosperou, tornando possível o retorno forte do pemedebismo, segundo a noção da imprescindibilidade das supercoalizões para a governabilidade (NOBRE, 2013). De maneira geral, o quadro pemedebista é conservador, posto que seu objetivo principal é blindar o sistema político da sociedade, especialmente no que se refere às demandas transformativas. No entanto, seu modo de amoldar-se a governos de diferentes linhas ideológicas indica a maleabilidade da estrutura, que faz algumas concessões sociais-desenvolvimentistas ou protoautoritárias como forma de permanecer no poder, ditando as regras de funcionamento do sistema político brasileiro.

Por se tratar de elemento presente no arranjo político brasileiro desde o processo constituinte, entendemos o pemedebismo como o primeiro fator necessário à compreensão da dinâmica político-constitucional brasileira. A sua permanência como forma de descrição do funcionamento do sistema político⁷² lida com a realidade de que as supercoalizões tendem a adotar direcionamentos diferenciados, dependendo do governo de turno, de modo a demonstrar também a dinamicidade do conceito de Nobre: a estrutura conservadora de blindagem – por não ser dotada de agenda política própria, à medida que é fruto de uma multiplicidade de siglas partidárias, com objetivos e ideologias muitas vezes conflitantes – sofre adaptações de acordo com o governo de turno. Ademais disso, o pemedebismo mantém o seu poder explicativo mesmo diante do período de intensa crise política, inaugurado em 2013, constituindo, inclusive, uma razão explicativa para o colapso institucional.

Ao longo do tempo, os diferentes encaminhamentos da lógica pemedebista podem ser visualizados a partir dos governos brasileiros pós-1988. Podemos chamar estes direcionamentos específicos de *sentidos do pemedebismo*. O sentido do pemedebismo se refere ao direcionamento adotado pela supercoalizão de turno, a qual pode se vincular a agendas de governo à esquerda e à direita, indicando direções que podem variar de tom, a depender da forma como a agenda governamental lida com o *dirigismo constitucional*.

Constituições dirigentes são caracterizadas por assumirem o viés político de orientação da ação governamental para um projeto de transformação social futuro, de modo a estabelecerem certos compromissos constitucionais que devem ser cumpridos pelo Estado

⁷² Diferentemente do modelo de presidencialismo de coalizão, que começa a perder o seu poder explicativo no segundo mandato de ex-presidente Dilma Rousseff, levando à discussão da crise do presidencialismo de coalizão, a qual era diretamente associada ao fisiologismo e da generalização da crença de que as maiorias legislativas eram firmadas com a finalidade de obtenção ilegal de recursos (CHALOUB; LYNCH, 2018). Isso ocorre especialmente em razão do problema do presidencialismo de coalizão ter se apresentado como um modelo descritivo, quando escondia uma normatividade que lhe era inerente: a busca por um arranjo político que gerasse estabilidade. Com isso, ignorou os problemas de um modelo fundado em supercoalizões, escondendo os “desafios crônicos de nossa história democrática”, como a problemática de uma oposição meramente interna (NOBRE, 2022).

(WALLACE; MAGALHÃES, 2022). O estabelecimento destes programas constitucionais, entretanto, não restringe a liberdade política, à medida que a constituição dirigente é aberta ao pluralismo político, porém o núcleo do projeto de transformação social deve ser atendido por meio do desenvolvimento de políticas públicas (BERCOVICI, 2003; WALLACE; MAGALHÃES, 2022). A Constituição de 1988 é encarada como dirigente em função dos objetivos que estabelece principalmente em seu art. 3º, os quais visam dirigir o Estado e a sociedade a uma forma de transformação da realidade baseada em justiça social (BERCOVICI, 2003; BELLO, BERCOVICI; LIMA, 2019). Em outros termos, a nossa constituição impôs diretrizes e programas a serem cumpridos por cada geração, as quais têm liberdade para preencher estes dispositivos constitucionais em conformidade com as suas necessidades (VIEIRA, 1994). É por essa razão, conforme argumenta Oscar Vilhena Vieira (1994), que o texto constitucional externou a sua preocupação em controlar as omissões inconstitucionais: a fim de que ela não reste ineficaz em decorrência da inércia dos poderes que detém a função de produzir os atos necessários à efetivação dos compromissos estabelecidos constitucionalmente.

Ao longo do tempo, o discurso da constituição dirigente foi incorporado pela esquerda e objeto de crítica pelos conservadores, os quais acusavam a constituição de suposto anacronismo por se pautar em um programa socializante (CHALOUB; LYNCH, 2018). A partir da compreensão do dirigismo constitucional, podemos avaliar em que sentido o pemedebismo caminhou durante a sucessão de governos pós-88, isto é, se houve uma aproximação, pelo desenvolvimento de políticas públicas, dos fins transformativos estabelecidos por nossa carta constitucional ou o travamento destes. Se o caminhar ocorrer na primeira direção, podemos denominar o sentido do pemedebismo de progressista, por apresentar compromisso com o dirigismo constitucional, voltado a dar concretude aos objetivos da Constituição, especialmente aqueles relacionados à redução das desigualdades. Por outro lado, se a agenda governamental caminhou na segunda direção, podemos atribuir ao pemedebismo o sentido regressivo, uma vez que busca o travamento da transformação social, afastando-se dos fins constitucionais. Para a análise desta vinculação ou travamento do dirigismo constitucional, consideramos o desenvolvimento, implementação e ampliação, por parte dos governos federais, de políticas públicas sociais. Essa consideração se justifica pelo impacto que a política social exerce sobre a pobreza e a desigualdade: “parte substancial da redução das desigualdades sociais no país foi resultado da combinação em curto período de tempo da adoção de diferentes políticas cuja trajetória foi independente” (ARRETCHE, 2015).

Nesse sentido, pemedebismo e dirigismo compõem a ideia de conjuntura política. O terceiro elemento determinante para essa categoria se refere à estabilidade da coalizão

governista. O funcionamento político pautado em supercoalizões implica a comunhão de diferentes partidos políticos em torno de determinada agenda de governo, o que pode colocar em xeque a estabilidade deste arranjo, à medida que siglas com ideologias contrapostas se inserem sob o tapete do grande bloco parlamentar. Nesse sentido, consideramos, para avaliar a estabilidade ou instabilidade da coalizão de governo, a convergência em torno de um projeto transversal, a taxa anual de emendamento constitucional por governo ou a ocorrência de impeachment.

Além da conjuntura política, entendida sob os elementos do pemedebismo, dirigismo constitucional e estabilidade da coalizão de governo, um segundo fator determinante para a compreensão da atuação do STF é a cultura jurídica, nos termos definidos na seção anterior. Neste momento, trabalharemos com a ideia de maneira mais sistemática, a fim de definir a compreensão mais geral internalizada pelos agentes políticos e jurídicos acerca do pacto de 1988. Essa compreensão geral se baseia tanto nos estudos constitucionais desenvolvidos à época, como nos consensos que foram paulatinamente construídos em torno da nova constituição. De 1988 a 2021 verificamos, a partir de Chaloub e Lynch (2018), quatro momentos da cultura jurídica: (i) percepção do pacto constitucional de 1988, (ii) judicialismo sob o enfoque da efetividade; (iii) judicialismo sob o enfoque da moralização da política; e (iv) crise constitucional. Os quatro momentos dialogam com o sentido pemedebista adotado pela supercoalizão da ocasião.

A conjunção destes dois fatores (conjuntura política e cultura jurídica) delimita diferentes momentos da nossa dinâmica político-constitucional ao longo do tempo, o que chamaremos de *conjunturas político-constitucional*, em substituição ao conceito de “regime político” e como um termo pensado para a realidade do funcionamento do sistema político brasileiro. Uma vez determinada a conjuntura político-constitucional, poderemos avançar para a leitura que o Supremo Tribunal faz sobre a sua função na democracia constitucional, em cada contexto. Neste momento, a hipótese que sustentamos é de que a leitura da Corte sobre o papel que deve desempenhar é diferente em cada uma das conjunturas e se expressa pelas mudanças na forma de atuação do STF.

Para proceder esta análise, dividimos o estudo em quatro períodos, marcados por diferentes formas de organização, do ponto de vista do pemedebismo, da estabilidade da coalizão, do dirigismo constitucional e da cultura jurídica. Os quatro períodos delimitados se justificam pelas transformações ocorridas no campo da organização política e dos estudos constitucionais. O primeiro intervalo é de 1988 a 1994. Em 1988 entrou em vigor o novo desenho constitucional brasileiro, enquanto 1994 marca a implementação do programa de

estabilização econômica de maior êxito à época, conhecido como Plano Real. O segundo período abrange os anos de 1995 a 2014. Em 1995 inicia-se o governo FHC, o qual começa a estabelecer como pauta política a efetivação de direitos, por meio do desenvolvimento de políticas públicas. O momento segue com a alternância política sem entraves entre FHC e Lula, porém o resultado eleitoral de 2014 é publicamente questionado pelo candidato derrotado, sob alegações de corrupção (VIEIRA, 2018), demarcando um momento de instabilidade política. O terceiro período vai de 2015 a 2018. Em 2015 inicia o segundo mandato de Dilma Rousseff na presidência da república, em meio a uma forte crise política e econômica, implicando a rearticulação que enseja o impeachment de 2016 e a aprovação do novo regime fiscal (MAUÉS, 2020), seguida pela eleição, em 2018, de candidato publicamente contrário aos compromissos constitucionais de 1988. Por fim, o período de 2019 a 2021 é caracterizado pela gestão de um candidato de extrema direita, que se inicia em 2019 e finaliza em 2022. O marco final deste último período é o ano de 2021, por se tratar do último ano completo para fins de análise, uma vez que a presente pesquisa foi finalizada em outubro de 2022.

Em cada um destes intervalos temporais, com características próprias quanto à conjuntura político-constitucional da época, analisaremos também os principais julgados apontados pela literatura, buscando compreender as mudanças interpretativas dos ministros do Supremo acerca do papel do Tribunal na democracia constitucional.

a) 1988-1994: a busca pela estabilização econômica e democrática

O período de 1988 a 1994 demarca os primeiros anos de vigência da Constituição, sob as gestões de Sarney, Collor⁷³ e Itamar Franco. As disputas inflacionárias se acirravam desde o declínio da ditadura militar e processo de redemocratização, de maneira que o objetivo central de tais governos tenha se tornado a estabilização da economia (NOBRE, 2013), ficando o dirigismo constitucional fora do plano de discussão da política governamental.

A década de 1980 e início dos anos 1990 foi marcada pela sequência de planos econômicos de caráter heterodoxo – que se baseavam principalmente no congelamento de preços e salários e na proibição de normas automáticas de ajustes dos mesmos, além de significativos cortes nas taxas de juros reais. Nenhum dos planos surtiu efeito duradouro sobre a hiperinflação, pelo contrário: a sucessão dos planos de estabilização heterodoxos implicava a

⁷³ Ressalva-se novamente que a breve gestão de Collor buscou romper com o pemedebismo, apresentando-se como um governo cesarista e salvacionista, que não conseguiu, ao final, sustentar-se como tal, nem resolver o problema crônico da crise inflacionária (NOBRE, 2013).

contínua redução real dos salários, o aumento dos conflitos distributivos e o aprofundamento da crise político-econômica (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

O fracasso do Plano Cruzado (1986) foi o primeiro a demonstrar o declínio do modelo nacional-desenvolvimentista que sustentou o Brasil durante a ditadura militar. Economicamente, havia se tornado impossível o controle da inflação sem um efetivo controle de gastos públicos e uma política econômica centralizada, além da necessidade da abertura econômica do país (NOBRE, 2013). Pelo menos até 1994, prevalecia a política dos governadores, segundo a qual estes agentes políticos detinham instrumentos de política econômica de maneira independente ao governo federal, inclusive com a capacidade de restringir e brechar qualquer projeto econômico unificado, em razão da sua expressiva autonomia face ao governo central e elevada influência sobre as suas bancadas no Congresso Nacional (PALERMO, 2000; NOBRE, 2013). Trata-se, nesse sentido, de um período marcado pela instabilidade das coalizões governistas, haja vista a dificuldade de implementação de uma política econômica centralizada, com parlamentares e Presidente alinhados a uma determinada pauta.

O Plano Collor, por sua vez, é entendido como o mais drástico, pois, além de congelar preços e salários, congelou contas bancárias, poupanças e investimentos no Tesouro acima de um limite muito reduzido. Ademais disso, procedeu um significativo corte nos gastos federais, fechou órgãos e ministérios e tentou demitir milhares de funcionários públicos (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Em paralelo, o “Plano Collor foi acompanhado de uma drástica liberalização do comércio exterior e de investimentos externos diretos, de uma ampla desregulamentação da taxa de câmbio e de uma onda de privatizações” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 69). Ainda assim, o Plano Collor, em suas duas versões, fracassou no objetivo de estabilizar a economia. Somente na gestão de Itamar Franco a hiperinflação vem a ser controlada, por intermédio do Plano Real, o qual pautou-se essencialmente em políticas liberalizantes, de altas taxas de juros e sobrevalorização da moeda e desindexação⁷⁴ (SAAD FILHO, MORAIS, 2018).

⁷⁴ Saad Filho e Morais (2018) apontam para sete políticas-chave do Plano Real. A primeira delas se refere à liberalização das importações, permitindo que o mercado interno fosse abastecido por bens estrangeiros barato, de forma a limitar os preços que poderiam ser cobrados pelas empresas instaladas no território nacional e restringir as demandas dos trabalhadores quanto ao salário, por meio da ameaça ao desemprego em decorrência da concorrência estrangeira. A segunda medida, se refere à sobrevalorização da moeda, que “(...) deveria intensificar o impacto da liberalização das importações sobre a inflação e dar apoio a melhorias na competitividade graças ao barateamento dos bens de capital importados” (SAAD FILHO, MORAIS, 2018, p. 105-106). A terceira política-chave consistia na “liberalização dos fluxos internacionais de capital”, o que atrairia poupanças estrangeiras e tecnologia moderna, além do financiamento dos déficits comerciais gerados pelas políticas anteriores. Desse modo, o Plano real somente tinha viabilidade mediante grandes e contínuos influxos de capital externo. A quarta política foi a liberalização financeira doméstica, com o que se esperava a elevação das taxas de poupança e o aumento da

Nesse sentido, a conjuntura política do período apresentava um pemedebismo que ainda tentava se fincar como a regra de funcionamento do sistema político, haja vista a sua relativa perda de força após o processo constituinte e durante o governo Collor, retornando mais precisamente quando do impeachment e da articulação em torno do Plano Real, já no governo Itamar Franco, tornando a “(...) amplíssima aliança político-parlamentar para a sustentação de qualquer governo (...)” uma exigência natural (NOBRE, 2013, p. 55). Por consequência, as coalizões de governo da época eram instáveis, inclusive redundando em um processo de impedimento contra o primeiro Presidente democraticamente eleito após a promulgação da Constituição, para além da prevalência da política dos governadores. Do ponto de vista do dirigismo constitucional, percebe-se que este sequer entrou na pauta de discussão política como uma prioridade, pois a preocupação central consistia na estabilização econômica. Por esta razão, podemos verificar um pemedebismo de sentido estabilizante, que tanto busca o equilíbrio econômico, como a sua própria consolidação enquanto regra de funcionamento do sistema político brasileiro.

O debate constitucional acontecia especialmente entre as teorias liberal-conservadora e da efetividade, ambas buscando dar sentido ao novo texto constitucional, seja considerando-o inadequado e ineficaz (FERREIRA FILHO, 1994) ou entendendo pela sua completa normatividade (BARROSO, 1995), com destaque para efetividade jurídica (aptidão para produção de efeitos) e social (concretização no mundo dos fatos) das normas constitucionais (SANTOS; MAGALHÃES, 2022). Nesse sentido, a cultura jurídica à época era ainda perceptiva do novo pacto constitucional. Por um lado, sustentava-se a ingovernabilidade e dispersão do poder decisório em nosso arranjo político, em função do federalismo centrífugo, da excessiva fragmentação partidária e da insuficiência das prerrogativas presidenciais para contrabalancear a dispersão (PALERMO, 2000). Paralelamente, eram formuladas críticas ao viés social-desenvolvimentista, à exemplo daquelas apresentadas por Ferreira Filho⁷⁵, em razão de um suposto anacronismo estatista que contribuiria para a contínua crise econômica, política e social (CHALOUB, LYNCH, 2018). Por outro lado, parte da esquerda expressava

disponibilidade de recursos para fins de investimento. Contudo, ocorreu o contrário: as taxas de investimento e poupança doméstica decresceram nas décadas de 90 e 2000. As altas taxas de juros foram outra política-chave do Plano Real, em razão do seu papel na eliminação da alta inflação e atração do *hot money* (capital externo volátil). A sétima medida foi a desindexação: “o Plano Real eliminou parte da espiral inflacionária impulsionada pela inflação inercial, ao introduzir um índice de preços denominado Unidade Real de Valor (URV)” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 108).

⁷⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, jurista diretamente ligado ao regime militar e autor de obras que buscavam legitimar a ditadura foi um dos principais críticos dos direcionamentos progressistas adotados pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e da perspectiva dirigente adotada pela nova constituição (MATTAR; MAGALHÃES, 2022).

inconformismo com o resultado final processo constituinte, entendendo a constituição demasiadamente tímida sob o ponto de vista do progresso social (CHALOUB; LYNCH, 2018), muito disso devido às modificações encabeçadas pelo centrão na fase final do processo constituinte. Em paralelo, autores como Luís Roberto Barroso (1996) e José Afonso da Silva (2008) preocupavam-se em validar a eficácia das normas constitucionais, inclusive quanto à possibilidade e o dever do judiciário de dar-lhes concretude na hipótese de violação.

Segundo Chaloub e Lynch (2018, p. 260), este quadro, somado à queda do muro de Berlim, a crise dos Estados de bem-estar social europeus, o crescimento do neoliberalismo na Inglaterra e Estados Unidos, a frustração dos governos Sarney e Collor no combate à crise econômica, além do impeachment deste último presidente, contribuiu para uma “(...) descrença generalizada no potencial de efetividade (...)” da constituição de 1988 em seus primeiros anos de vigência. Nota-se, dessa forma, que as percepções iniciais em torno do novo texto constitucional eram caracterizadas pela forte desconfiança acerca do arranjo político estabelecido pela Constituição e sua capacidade de concretização: as dúvidas pairavam tanto sobre a governabilidade, como o dirigismo constitucional.

Trata-se, pois, de uma conjuntura político-constitucional caracterizada pela busca da estabilização econômico-democrática, a qual se expressa tanto no âmbito da conjuntura política (pemedebismo estabilizador e instabilidade das coalizões de governo), como da cultura jurídica (perceptiva do novo pacto constitucional, com discussões que se estabelecem entre dois extremos, conservadores e progressistas, acerca da efetividade ou fracasso da nova Carta Constitucional).

No âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal, os casos mais referidos pelos juristas em relação a este período inicial de vigência da Constituição de 1988, em especial Mello (2018) e Vieira (1994; 2018), são a ADIn 223-6 (Plano Collor) e os Mandados de Injunção 107, 232 e 283.

A edição da Medida Provisória nº 173, pelo Presidente Fernando Collor de Mello gerou grande polêmica, em razão da previsão constante de seu artigo 1º, segundo a qual não poderiam ser concedidas medidas cautelares em mandados de segurança e ações ordinárias ou cautelares decorrentes das medidas provisórias integrantes do Plano Collor (VIEIRA, 1994). Diante da previsão, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) propôs a ADIn 223-6 junto ao Supremo Tribunal Federal, o que gerou uma discussão, entre os ministros da Corte, tanto sobre a concessão de medidas cautelares e a proteção dos direitos individuais, como acerca da atividade jurisdicional e sua eventual limitação por determinação legal.

Os Ministros Paulo Brossard e Celso de Mello manifestaram-se no sentido da proteção dos direitos individuais, entendendo que o impedimento da adoção de medida cautelar significaria deixar os direitos individuais realisticamente desprotegidos, o que não poderia prevalecer diante do texto constitucional de 1988, cuja guarda é do Supremo Tribunal Federal⁷⁶. Nas palavras do Ministro Brossard: “(...) há uma série de situações que se ligam intimamente a direitos individuais e na medida em que eles necessitam de proteção, sob pena de lesão direta e imediata, tenho para mim que não é lícita qualquer limitação à ação de mandado de segurança” (BRASIL, 1990, p. 19). Celso de Mello, em sentido semelhante, ressaltava o papel da jurisdição na proteção das liberdades públicas, razão pela qual a limitação promovida pela Medida Provisória nº 173 seria inconstitucional. Nesse sentido, conforme argumentava o ministro, a supressão “(...) da possibilidade de tutela, imediata e eficaz, dos direitos das pessoas afeta, gravemente, uma das dimensões em que se projeta a atividade jurisdicional, estimula o arbítrio do Estado e elimina um poderoso instrumento de proteção, individual e coletiva das liberdades públicas” (BRASIL, 1990, p. 38).

No entanto, foi a linha de pensamento sustentada pelo Ministro Sepúlveda Pertence que saiu vencedora no julgamento. O magistrado argumentou que o processo cautelar não se confunde com o direito fundamental de acesso à justiça garantido constitucionalmente, pois as medidas cautelares serviriam ao resultado útil do processo, não ao direito da parte. Desse modo, sustentou que as limitações impostas pela lei à atividade jurisdicional não poderiam ter a sua validade, peremptoriamente, recusada pela Corte, cabendo ao Judiciário exercer, em conjunto com o controle de constitucionalidade das leis, o “controle de razoabilidade da lei restritiva”⁷⁷. Com isso, o Ministro Pertence sugeriu como solução jurídica o indeferimento da ADIn, deixando que a análise acerca da limitação ao poder cautelar dos juízes fosse apreciada no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, considerando, em cada caso, se a limitação legal implicaria a perda de eficácia da decisão futura⁷⁸ (BRASIL, 1990; VIEIRA, 1994).

⁷⁶ Segundo o Ministro Paulo Brossard, “tirar do mandado de segurança a providência cautelar e impedir sua execução enquanto não transitar em julgado a sentença dele concessiva, é atrofiar o instituto ao ponto de reduzi-lo a um simulacro, deixando direitos individuais sem proteção real e reduzidos, por sua vez, a promessa vã, e isto não me parece que possa prevalecer em face da Constituição, da qual é guarda o Supremo Tribunal Federal (...)” (BRASIL, 1990, p. 22)

⁷⁷ Argumentou o Ministro Sepúlveda Pertence: “Para quem, como eu, acentuou que não aceita o veto peremptório, veto *a priori* a toda e qualquer restrição que se faça à concessão de liminar, é impossível, no cipoal de medidas provisórias que se subtraíram ao deferimento de tais cautelares *initio litis*, distinguir, em tese e só assim poderemos decidir neste processos – , até onde as restrições são razoáveis, até onde são elas contenções, não ao uso regular, mas ao abuso do poder cautelar, e onde se inicia, inversamente, o abuso das limitações e a consequente afronta à jurisdição legítima do Poder Judiciário.” (BRASIL, 1990, p. 48).

⁷⁸ Para Pertence, a solução estaria “no manejo do sistema difuso, porque nele, em cada caso concreto, nenhuma medida provisória pode subtrair ao juiz da causa um exame da constitucionalidade, inclusive sob o prisma da razoabilidade, das restrições impostas ao seu poder cautelar, para, se entender abusiva essa restrição, se a entender

A escolha do Ministro Sepúlveda Pertence, e dos demais pares que acompanharam o seu voto, de transferir a responsabilidade da declaração de inconstitucionalidade da medida provisória, em cada caso, pela via do controle difuso de constitucionalidade, encontra justificção também no contexto político-econômica da época, o que exigiria um “juízo cautelar de maior delicadeza” ao lidar com análise da constitucionalidade daquele ato legal diretamente relacionado ao Plano Collor e ao momento de crise econômica. Nas palavras de Pertence: “não é preciso enfatizar, estamos num juízo cautelar de maior delicadeza, num momento econômico de maior gravidade, ao qual a suspensão indiscriminada da medida provisória poderia trazer consequências da maior seriedade para a política econômica em desenvolvimento” (BRASIL, 1990, p. 49). Dessa maneira, a Corte optou por um comportamento judicial de alinhamento à política econômica da época, não declarando inconstitucionalidade da medida provisória em tese, embora abrindo margem para que os juízes realizassem o controle de constitucionalidade difuso, conforme lhes fosse conveniente diante dos casos concretos.

Os limites do mandado de injunção e os efeitos da decisão do STF nesta ação mandamental foram objeto de discussão na Corte em três ocasiões, entre os anos de 1990 a 1992.

Primeiramente, por intermédio do MI 107, um oficial do Exército brasileiro, com o intuito de permanecer na ativa, invocou o §9º, do art. 42, da CF/88, segundo o qual lei infraconstitucional disporia sobre os critérios e condições para a transferência do servidor militar da atividade para a inatividade. Diante na ausência de legislação em tal sentido, o impetrante buscou a Corte com o intuito de exercer o seu direito. Em questão de ordem, discutiu-se a aplicabilidade do mandado de injunção, a natureza e os limites da decisão em ação mandamental. Por unanimidade, decidiu-se pela auto aplicabilidade do MI e de todos os demais direitos e garantias fundamentais (VIEIRA, 1994).

Por ocasião do julgamento, prevaleceu o entendimento do Ministro Moreira Alves, que entendeu pela impossibilidade de se compreender referido remédio constitucional como uma ação de cognição constitutiva⁷⁹, considerando-o como uma “ação que se destina a obter uma

inconstitucional, conceder a liminar, deixando de dar aplicação, no caso concreto, à medida provisória, na medida em que, em relação àquele caso, julgue inconstitucional, porque abusiva” (BRASIL, 1990, p. 48).

⁷⁹ Na argumentação do Ministro Moreira Alves, a corrente de pensamento que considerava o mandado de injunção como uma ação de cognição constitutiva, além de “(...) não apresentar solução que viabilize o exercício de grande parte dos direitos, garantias e prerrogativas a que alude o artigo 5º, LXXI, e de pretender que o Poder Judiciário, quer regulamentando o texto constitucional para o caso concreto, quer o regulamentando com eficácia erga omnes, exerça função para a qual, as mais das vezes, não está ele aparelhado – e função que não lhe foi atribuída sequer na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em que não haveria o inconveniente da multiplicidade de regulamentações por Juízes ou Tribunais inferiores diversos, e em que essa regulamentação seria a consequência natural de ação dessa índole –, o certo é que a ela se contrapõem obstáculos constitucionais intransponíveis, como se demonstrou acima.” (BRASIL, 1990, p. 41)

sentença que declare a ocorrência da omissão inconstitucional, ou que marque prazo para que isso não ocorra, a fim de que se adotem as providências necessárias à eliminação dessa omissão” (BRASIL, 1990, p. 41). Isso porque não haveria qualquer óbice constitucional à leitura do mandado de injunção como ação destinada a comunicação da mora legislativa, ao contrário, os dispositivos constitucionais a ele referentes seriam indicativos de que é esta a corrente de pensamento coerente com o pacto constitucional de 1988⁸⁰. Moreira Alves prossegue na sua argumentação discutindo a efetividade da norma constitucional que instituiu o mandado de injunção no sentido de viabilizar o exercício de direitos diante da omissão inconstitucional. O magistrado, em análise comparativa com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, argumentou que a ciência do órgão competente acerca da omissão legislativa tem “eficácia constitucionalmente satisfatória”⁸¹, não cabendo qualquer papel legiferante por parte do Judiciário, ainda que temporariamente, pois tal ação seria incompatível com a Constituição, a qual “(...) partiu da premissa de que, com a procedência da ação direta ou do mandado de injunção, o Poder competente, declarada a inconstitucionalidade ou a sua omissão, não persistirá em sua atitude omissa.” (BRASIL, 1990, p. 46).

No que se refere ao papel do Supremo Tribunal Federal no arranjo constitucional de 1988, mais uma vez, se expressa a noção de que lhe cabe a função de guardião da Constituição. Segundo o Min. Moreira Alves, no caso relativo ao mandado de injunção, não foi dado ao STF, “(...) sem qualquer apoio em elementos interpretativos sólidos, desconsiderar essa eficácia, para, com base nessa desconsideração, ter como inócuo o mandado de injunção e atribuir-lhe efeitos que, como se demonstrou, não se coadunam com o sistema dessa mesma Constituição.” (BRASIL, 1990, p. 46).

No julgamento do Mandado de Injunção nº 232 – caso em que uma entidade de assistência social buscava isenção de contribuição para a seguridade social, diante da disposição do artigo 195, §7º, da CF/88, que isentava aquelas entidades beneficentes de assistência social que atendessem requisitos a serem fixados por lei –, a compreensão acerca deste remédio constitucional, apesar de manter o mesmo padrão do julgado anterior, modificou-se na medida

⁸⁰ Nesse sentido, afirmou o Ministro Moreira Alves, “Já com relação à primeira corrente – o mandado de injunção é ação que se destina a obter uma sentença que declare a ocorrência da omissão inconstitucional, ou que marque prazo para que isso não ocorra, a fim de que se adotem as providências necessárias à eliminação dessa omissão –, não há qualquer óbice de natureza constitucional. Ao contrário, os textos constitucionais a ele referentes são indicativos da índole que essa corrente lhe atribui” (BRASIL, 1990, p. 41).

⁸¹ “Isso mostra que a ciência da declaração da omissão inconstitucional para que se adotem as providências necessárias é eficácia constitucionalmente satisfatória para a ação direta, pois não é admissível que se pretenda que a Constituição crie uma ação excepcional como é esta pelo simples prazer de criá-la, que a tanto leva a afirmação de sua inocuidade. E, se o é para a ação direta, processo objetivo de defesa do interesse público, o será, também, para o mandado de injunção, ação que visa à defesa de interesse individual.” (BRASIL, 1990, p. 45).

em que, além de comunicar a mora ao Legislativo, fixou-se o prazo de seis meses para que o Congresso Nacional adotasse as providências necessárias ao cumprimento da obrigação fixada no dispositivo constitucional, sob pena de, se não sanada a omissão, a impetrante adquirir o direito ao gozo da imunidade requerida. É de se destacar que a fixação de prazo pelo Tribunal somente ocorreu em função de o artigo 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já haver estabelecido o prazo máximo de seis meses, contados da promulgação da constituição, para que os projetos de lei referentes à organização da seguridade social e custeio de benefícios fossem apresentados ao Congresso, que, por sua vez, teria igual prazo para apreciá-los. Dessa maneira, não restavam dúvidas quanto à mora legislativa (VIEIRA, 1994).

O Mandado de Injunção nº 283, por sua vez, discutia o direito à indenização de militar impedido de exercer a sua profissão civilmente, em razão de algumas portarias reservadas do Ministério da Aeronáutica, com fundamento no §3º, do artigo 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual os critérios para a concessão da reparação econômica seriam estabelecidos em lei de iniciativa do Congresso Nacional, a qual não havia sido editada. Por ocasião do julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do caso e voto vencedor por maioria, buscou realizar uma “exploração construtiva das virtualidades deixadas em aberto no MI 107 para a hipótese de recalcitrância do legislador na apuração da mora declarada pelo Tribunal” (BRASIL, 1991, p. 19). Diante disso, na solução jurídica ao caso concreto, o Supremo Tribunal Federal não se restringiu a comunicação da mora legislativa ao Congresso Nacional, estabelecendo o prazo total de 60 (sessenta) dias para que fosse concluído o processo legislativo para a edição da lei necessária e reconhecendo, em caso de permanência da omissão após o prazo, a faculdade do impetrante obter, pela via processual cabível, sentença líquida de condenação da União ao pagamento da reparação constitucional adequada (BRASIL, 1991)⁸².

Em relação à ADIn nº 223-6, Vieira (1994) entende que o Supremo Tribunal Federal se esquivou de assumir postura responsiva e suspender a eficácia da MP 173. Com a decisão de entregar o poder de suspensão a cada juiz, por meio do controle de constitucionalidade, a Corte teria fragmentado um conflito que poderia ter sido resolvido de forma centralizada e com efeitos *erga omnes*, com base em uma decisão do próprio STF. Do ponto de vista da agenda

⁸² A parte dispositiva do voto do Ministro Sepúlveda Pertence foi sintetizada em três pontos: “a) assino o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada pelo art. 8º, §3º, do ADCT; b) ultrapassado o prazo acima, sem que seja promulgada a lei, reconheço ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação à reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem; c) declaro que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável.” (BRASIL, 1991, p. 20).

governamental de Collor, embora essa não fosse a melhor decisão, visto que ainda poderia ter a medida suspensa em processos judiciais, foi-lhe favorável, pois, segundo Vieira (1994, p. 154), “de um ponto de vista absolutamente racional, o número de cidadãos indignados que buscaria o judiciário para afastar a incidência das medidas arbitrárias do governo, sempre seria menor que a totalidade dos cidadãos atingidos por uma decisão do Supremo Tribunal Federal”.

Os casos relativos aos mandados de injunção são identificados por Vieira (1994) como expressão de que o Tribunal ainda não estava adaptado às suas novas atribuições, que extrapolariam o modelo tradicional de aplicação do Direito. Isso porque o autor verifica no meio jurídico, por vezes, a única forma de romper com inércia legislativa.

A despeito das considerações de Vieira, em razão de críticas já formuladas e explanadas na primeira seção deste trabalho, entendemos que o comportamento judicial do STF no período expressa a conjuntura político-constitucional do período de 1988 a 1994. O momento era marcado por um pemedebismo estabilizador, concentrado na busca pela estabilização econômico-democrática, e uma cultura jurídica ainda perceptiva do novo pacto constitucional, divergindo sobre a efetividade ou completo fracasso da Constituição de 1988. Diante do quadro, o comportamento judicial do STF, exibido por meio casos acima, correspondia a um perfil coordenado com a conjuntura político-constitucional. Tratava-se de um Supremo Tribunal Federal que, embora entendesse o risco da violação de direitos individuais pelas medidas do Plano Collor, temia que a suspensão da eficácia da medida presidencial implicasse maiores obstáculos ao plano de estabilização econômica em curso. Paralelamente, a Corte avaliava as suas competências diante dos novos instrumentos disponibilizados pela constituição de 1988, como se percebe nos casos envolvendo o mandado de injunção, em que se discutia questões preliminares como a aplicabilidade do remédio constitucional e os efeitos da decisão judicial nesta ação mandamental. Apesar de já reconhecer o seu papel de guardião da constituição, ainda tateava sobre as suas potenciais formas de atuação no novo contexto constitucional, especialmente diante de um cenário de político-econômico que ainda buscava o seu equilíbrio.

b) 1995-2014: a busca pela efetividade constitucional

Com a relativa estabilidade gerada pelo Plano Real, entrou em cena o governo de Fernando Henrique Cardoso, demarcando o período de consolidação do pacto de 1988, a oposição do PT e a progressiva inserção das desigualdades no debate público (CHALOUB; LYNCH, 2018; NOBRE, 2013). O primeiro mandato do governo FHC foi marcado pela inicial estabilização econômica produzida pelo Plano Real, seguida por uma série de crises do mesmo,

as quais foram enfrentadas de acordo com a ideologia neoliberal, no sentido de entendê-las como um problema de administração econômica (NOBRE, 2013). Segundo Nobre (2013), o pemedebismo nos governos FHC é renovado por meio da redução da força parlamentar dos governadores, que se opera pela retirada de instrumentos da política fiscal e monetária dos estados, possibilitando a concentração do monopólio da política econômica e fiscal no governo central. Igualmente, é o momento em que as supermaiorias são visualizadas como inevitáveis para a promoção das reformas constitucionais de cunho neoliberal, gerando dois efeitos principais: a) a estratégia das reformas constitucionais passou a funcionar como mais um instrumento de chantagem permanente entre os grupos inseridos na base de governo para acesso a fundos, serviços e cargos públicos; e b) restringiu cada vez mais o espaço da oposição, que passava ter dificuldades para encontrar canais de expressão⁸³ (NOBRE, 2013).

Do ponto de vista do dirigismo constitucional, o governo externa preocupação com promoção de direitos especialmente por meio de três documentos: a) *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*, datado de 1996, no qual o presidente estabeleceu os objetivos e prioridades da sua política social, de maneira atrelada ao crescimento econômico sob as bases do Plano Real; b) *Programa Nacional de Direitos Humanos I*, aprovado pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996; e c) *Programa Nacional de Direitos Humanos II*, estabelecido pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Apesar de inserir as políticas sociais em sua agenda governamental, a gestão de Cardoso expressou como sua prioridade, desde 1996, a retomada do crescimento econômico brasileiro, entendendo-o como condição necessária à viabilidade e ao sucesso do programa social, pela sua suposta capacidade de gerar emprego e renda às famílias, isto é, “(...) a política social não foi entendida como capaz de, por si só, reverter as tendências negativas do ajustamento fiscal, sobretudo, o desemprego” (DRAIBE, 2003, p. 89-90).

Os programas universais de saúde e educação ganham destaque nos governos de FHC, em função do impacto redistributivo das reformas parciais promovidas pela coalizão de governo nestas áreas. Na educação, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) modificou o sistema de financiamento do ensino fundamental público – garantindo recursos mínimos para este nível de escolaridade e reduzindo

⁸³ Nobre (2013) argumenta que a crescente aliança do real fez do PT o único opositor e garantidor da polarização política, porém com grandes dificuldades de vocalizar suas insatisfações. Dessa forma, o governo FHC estabeleceu um campo de forças em que ao PT restariam apenas dois caminhos: permanecer para sempre na oposição ou tomar um caminho de aproximação ao pemedebismo. Com a reforma constitucional da reeleição, a estratégia do partido opositor mudou: deixaram de se posicionar contra o projeto de estabilização e passaram a discordar da sua forma de implementação.

as divergências de dispêndio de recursos nos estados⁸⁴ – e possibilitou a melhora da remuneração dos professores – na medida em que o mínimo de 60% dos recursos do Fundef passaram a ser destinados obrigatoriamente aos salários dos docentes de ensino fundamental (DRAIBE, 2003). No âmbito da saúde, o governo de Cardoso realizou uma reforma parcial no Sistema Único de Saúde, por intermédio de diversas medidas de impacto social e viés redistributivo, entre as quais pode-se citar o Piso de Atenção Básica (PAB) – responsável por reforçar as ações de prevenção e assistência básica à saúde, bem como substituir o critério de oferta de serviços pelo da demanda de pessoas atendidas para fins de repasse dos recursos, na proporção de um *per capita* por habitante/ano, de modo a reforçar a redistribuição do gasto regional e municipal (DRAIBE, 2003). Ao lado disso, pode-se referir a criação do Programa Saúde da Família (PSF), que englobou e ampliou o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACCS). Do ponto de vista do financiamento da saúde, foi instituída outra fonte de receita – mediante a criação de CPMF, em 1996 – e aprovada a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 – responsável por determinar a vinculação de receitas estaduais (12%) e municipais (15%) a dispêndios com saúde, além de impor o aumento em 5% dos gastos da União na mesma área (DRAIBE, 2003). Outra novidade na área da saúde foi o Programa Bolsa-Alimentação, desenvolvido com o intuito de combater a mortalidade infantil a partir de transferências monetárias diretas às famílias com crianças em condição de risco nutricional (DRAIBE, 2003).

Também são verificáveis ações do governo FHC no âmbito da assistência social e combate à pobreza. Segundo Draibe, a política de assistência social brasileira foi definida na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (LOAS), porém sua implantação teve início na gestão de Cardoso, que implantou por todo o país as instituições e órgãos do novo sistema assistencial, de maneira que, ao final do primeiro mandato de FHC, o Brasil já apresentasse “(...) um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado de formação política” (DRAIBE, 2003, p. 25). No combate à pobreza, foi concebida a Rede Social Brasileira de Proteção Social, composta por uma série de programas sociais com a finalidade de transferir valores a pessoas de baixa renda⁸⁵.

⁸⁴ A nova legislação proporcionou dois planos de equalização dos gastos no ensino fundamental. Conforme explica Draibe (2003, p. 17), “nos estados, a equalização é total: define-se um *per capita* por aluno, suprimindo-se assim as diferenças entre estado e municípios e entre os municípios entre si. No plano nacional, a equalização se faz pela fixação, por lei ordinária, de um piso mínimo para todo o país. Caberia à União complementar os fundos estaduais sempre que seus recursos se revelassem insuficientes para respeitar o piso estabelecido.”

⁸⁵ Draibe (2003, p. 26) informa os programas que compunham a Rede Social Brasileira de Proteção Social, liderada pelo Projeto Alvorada e ancorada no Cadastro único, quais sejam: bolsa-escola, bolsa-alimentação, bolsa-

Embora as gestões FHC tenham definido o crescimento econômico, sob o vergalhão neoliberal, como a meta principal do governo, é possível verificar determinado enfoque da agenda governamental também no cumprimento dos compromissos constitucionais firmados em 1988. Por isso, podemos entender o arranjo pemedebista da ocasião sob uma coalizão estável, que promove uma série de reformas constitucionais e se inclina a um sentido progressista, o qual busca desenvolver políticas públicas para atender ao dirigismo constitucional.

Os governos do Partido dos Trabalhadores podem ser divididos em dois momentos, do ponto de vista do arranjo pemedebista e dirigismo constitucional: o período de 2003 a 2014 – representado pelos governos Lula I, Lula II e Dilma I, em que se verificava o avanço de políticas compensatórias em paralelo com a política econômica neoliberal herdada da gestão de FHC (MAUÉS, 2020) – e o período de 2014 a 2018 – sob os governos de Dilma 2 e Temer, em que a dinâmica de blindagem do pemedebismo implicou o aprofundamento da crise política e a regressão do programa social.

As duas gestões de Lula e a primeira gestão de Dilma representam a ocupação do pemedebismo pela esquerda, com o PT paulatinamente se tornando o síndico do condomínio suprapartidário. Lula pretendeu inicialmente uma posição de enfrentamento com a lógica pemedebista, mas se rendeu à dinâmica do conservadorismo democrático após o escândalo do mensalão (NOBRE, 2013).

Do ponto de vista do dirigismo constitucional, os dois governos do PT apresentaram significativos resultados na redução das desigualdades mediante a implementação e ampliação de políticas públicas. Martha Arretche (2015) verifica que os ganhos de renda foram muito maiores nos mandatos petistas do que nos anos anteriores: uma vez superada a retração econômica relacionada às incertezas de um governo de esquerda, na gestão de Lula todos os estratos sociais obtiveram crescimento de renda, disposição que se manteve no governo Dilma Rousseff, apesar da baixa taxa de crescimento econômico. Segundo a autora, ainda que a redução de desigualdade de renda entre os mais ricos e mais pobres tenha iniciado com os programas de transferência de renda condicionada de FHC, o seu aceleração somente se evidencia e se explica de fato pela implementação do Programa Bolsa Família⁸⁶. Entretanto, é

qualificação, bolsa-renda, programa de erradicação do trabalho infantil, programa do agente jovem, benefício mensal para o idoso, benefício mensal para pessoas com deficiência, renda mensal vitalícia, auxílio-gás, aposentadorias rurais, abono salarial PIS/PASEP e seguro-desemprego.

⁸⁶ Martha Arretche (2015) o governo Lula promoveu a centralização da autoridade para a distribuição dos benefícios. Em suas palavras, “nos programas adotados por FHC no início de 2000, os benefícios eram transferidos do governo federal para os governos municipais, que detinham, por sua vez, a autoridade sobre sua alocação. O

na política do salário mínimo – entendida como a atualização dos valores e a ampliação das categorias beneficiadas por essa valorização – que Arretche verifica a razão central para a redução da desigualdade de renda entre os dois extremos sociais (mais ricos e extremamente pobres). Esta política teve início em 1997, mas, igualmente, é somente a partir do governo Lula que ocorre a sua aceleração: enquanto a ampliação do contingente dos protegidos pelo salário mínimo ocorreu progressivamente no tempo, a valorização monetária iniciou em 1994, sob o governo de Cardoso, porém apenas com Lula obteve significativa intensificação e gerou importantes resultados na eliminação da extrema pobreza. A política do salário mínimo também repercutiu positivamente na desigualdade de renda por cor e gênero, à medida que “elimina a importância do gênero e da cor na desigualdade de renda entre os mais pobres” (ARRETCHE, 2015, p. 439). Segundo Martha (2015), a política do salário mínimo criou uma “bolha de proteção”, que tanto diminuiu a desigualdade entre as categorias de renda, como elimina as disparidades de renda por cor e gênero dentro da categoria dos mais vulneráveis, uma vez que passam a receber o mesmo valor básico⁸⁷.

O governo Dilma, por sua vez, representou a ampliação do Programa Bolsa Família, do pleno emprego, do aumento de renda, da valorização da política do salário mínimo, bem como investiu em políticas de saúde pública, com a expansão das equipes do Programa Saúde da Família, criação do Programa Mais Médicos para o Brasil e estruturação dos Centros de Referência e Assistência Social (Cras) (SINGER, 2018). André Singer observa, durante os governos Lula e Dilma, a significativa redução da extrema pobreza, como decorrência dos investimentos sociais realizados por tais gestões. Nesse sentido, os governos petistas foram exitosos na medida em que conseguiram estabelecer um compromisso constitucional estável em torno do conflito distributivo⁸⁸, realizado mediante a manutenção do equilíbrio fiscal

PBF, sob Lula, eliminou essa intermediação. A combinação de escala do número de beneficiários e autoridade centralizada para a distribuição do benefício não é, portanto, irrelevante” (ARRETCHE, 2015, p. 436).

⁸⁷ Na trajetória geral das desigualdades, entretanto, a desigualdade por cor e gênero se demonstra persistente e tem diminuído em velocidade muito distinta (ARRETCHE, 2015).

⁸⁸ É de se destacar que a política lulista contou com um contexto econômico favorável, que possibilitou a estabilidade de um acordo político-constitucional em torno do equilíbrio fiscal e dos gastos sociais, de forma a regular o conflito distributivo (2007-2014) (MAUÉS, 2020; SINGER, 2018). No entanto, a partir de 2011 Dilma encarou a segunda fase da crise financeira planetária, em um contexto no qual seria necessário o crescimento do PIB. Nesse cenário, abriu-se espaço para uma nova matriz estatal, oportunidade na qual a presidente realizou um ensaio desenvolvimentista de acento intervencionista e em confronto direto com o setor financeiro. Inicialmente apoiada pelo pacto entre industriais e trabalhadores, este desenvolvimentismo alcançou seu ápice, mas logo decaiu devido à fuga do setor industrial em direção ao bloco rentista (SINGER, 2018). Entre os fatores que podem explicar essa desarticulação da base produtivista que sustentava o desenvolvimentismo de Dilma, destacamos aquele que Singer denomina de “luta de classes”. A atividade intervencionista permitiu a ampliação dos postos de trabalho (pleno emprego), reduzindo o controle do empresariado sobre a política econômica (perda do poder de pressão); ao lado disso, a valorização da mão de obra e o elevado quantitativo de greves no primeiro mandato Dilma são fatores que corroboraram para o desfazimento da coalizão produtivista segundo uma lógica da luta de classes. Embora a empreitada intervencionista favorecesse a industrialização, o cenário de redução de lucros, aumento das

herdado do período FHC⁸⁹ e ampliação do financiamento de políticas sociais, o que é possível observar a partir das médias anuais de emendamento constitucional em matéria de tributação e orçamento (MAUÉS, 2020)

Neste primeiro período dos governos de esquerda, que delimitamos de 2003 a 2014, visualizamos o pemedebismo já consolidado como forma de funcionamento do sistema político, uma vez que desde FHC as alianças suprapartidárias passam a ser consideradas indispensáveis para a promoção de reformas constitucionais e governabilidade (NOBRE, 2013). Em tal intervalo temporal podemos também perceber a lógica pemedebista caminhar em sentido progressista, haja vista os importantes resultados na redução da extrema pobreza como decorrência da ampliação e criação de políticas sociais. Desse modo, a conjuntura política que vai do governo FHC I até Dilma I é caracterizada pelo compromisso com o dirigismo constitucional, voltado a progressiva implementação de políticas públicas, no sentido de dar efetividade à Constituição de 1988. Também se trata de um momento de estabilidade da coalizão pemedebista, que desde Lula I, foi ocupada pela esquerda, dando prosseguimento à política econômica neoliberal em paralelo com a expansão dos programas sociais. Entre as gestões de Lula II e Dilma I os acordos congressuais encontram ainda maior estabilidade, representada pela redução da taxa de emendamento constitucional anual, na medida em que se estabelece um equilíbrio político em matéria tributária e orçamentária (MAUÉS, 2020).

No campo da cultura jurídica, observa-se a mesma preocupação em torno da garantia da eficácia do pacto de 1988. A discussão teórica do período envolvia as teorias liberal-igualitária e da constituição dirigente, com o reforço da teoria da efetividade em seu desdobramento na forma do neoconstitucionalismo. Enquanto a teoria liberal de Vieira (2018) entendia a constituição como artefato político responsável pela coordenação política, as teorias do dirigismo constitucional, da efetividade e neoconstitucionalista se centravam no papel transformativo, na força normativa e supremacia da constituição de 1988, com destaque, por meio do neoconstitucionalismo de Barroso, para a expansão da jurisdição constitucional em direção à concretização dos direitos fundamentais. O constitucionalismo liberal de Vieira, que desembocava em uma atuação proativa em sentido coordenador do STF (guardião da constituição), não obteve grandes desdobramentos entre as corporações jurídicas. Por outro

paralisações e reorientação internacional fizeram a burguesia industrial temer a sua perda de poder e o excesso de favorecimento da classe trabalhadora. Para evitar o “mal” da ascensão das classes populares, a coalizão produtivista se desfez e, com ela, o ensaio desenvolvimentista de Dilma (SINGER, 2018), abrindo margem para o estabelecimento de uma nova correlação de forças político-econômicas.

⁸⁹ O governo Lula deu continuidade à política econômica tucana, cujo marco é demonstrado pela publicação da Carta ao Povo Brasileiro, no ano de 2002, e nomeação de Henrique Meirelles e Antonio Palocci para os principais cargos na área da economia brasileira (TAYLOR, 2008).

lado, o reconhecimento do dirigismo e efetividade constitucionais, associado ao destaque conferido ao Judiciário como poder plenamente competente para dar aplicabilidade aos direitos fundamentais, implicou a identificação neoconstitucionalista da constituição de 1988 “(...) como a responsável pela expansão da jurisdição constitucional no Brasil, atribuindo ao STF novas competências e municiando-o de ações capazes de fazer frente à inércia política (ADI, ADC, ADO, ADPF, Mandado de Injunção, etc.)” (CAVALCANTE; MAGALHÃES, 2022, p. 82).

Enquanto o período de 1988 a 1994 era marcado pela desconfiança generalizada acerca do novo arranjo político-constitucional, os anos subsequentes evidenciam o desenvolvimento de estudos constitucionais que afirmam a governabilidade, sob a bandeira do presidencialismo de coalizão, e que exaltam a posição do Judiciário como também responsável por dar concretude aos direitos fundamentais, com respaldo na teoria do neoconstitucionalismo (CHALOUB; LYNCH, 2018). Dessa forma, o consenso da efetividade constitucional se estabelecia tanto no campo teórico, como na ação governamental e atividade jurisdicional, sob o sentido progressista do pemedebismo.

Dessa maneira, a cultura jurídica se estrutura sobre o consenso da efetividade constitucional, com destaque para a judicialização da política como instrumento fundamental para tanto, nos termos da teoria neoconstitucional. Em outras palavras, não se discute mais se a constituição de 1988 tem eficácia ou é um fracasso, como quando do debate entre a doutrina da efetividade e teoria liberal-conservadora. Ao contrário, o debate constitucional passa a se estabelecer a partir do consenso da efetividade, que se estabelece como cultura jurídica.

O arsenal proporcionado pelo neoconstitucionalismo é, como vimos com Lynch (2017), internalizado pela comunidade jurídica, mas exercido especialmente com enfoque na concretização dos direitos fundamentais neste primeiro momento. A associação entre o pemedebismo no sentido progressista, a estabilidade das coalizões governistas e uma cultura jurídica judiciarista, focalizada na concretização dos direitos, constituem uma conjuntura político-constitucional de efetividade constitucional, demarcando um momento de consolidação e estabilidade do pacto de 1988.

Para a investigação do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal neste período, selecionamos três casos, frequentemente citados pela literatura trabalhada na primeira seção deste trabalho. Cada julgado escolhido se justifica por corresponder, temporalmente, a uma gestão presidencial no intervalo de 1994 a 2014, quais sejam Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. São eles: AgRg/RE 271.286, MI 670, ADPF 186

Em 02 de setembro de 2000, a Corte julgou o AgRg/RE 271.286. O caso envolvia o fornecimento gratuito de medicamentos a paciente destituído de recursos financeiros e acometido pelo vírus HIV/AIDS. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já havia proferido acórdão condenando solidariamente o Município de Porto Alegre e o Estado do Rio Grande do Sul à obrigação de fornecer gratuitamente os medicamentos para tratamento da doença, nos casos de pacientes destituídos de recursos financeiros e portadores do vírus HIV. O STF manteve a decisão do TJRS, porém o ente municipal interpôs agravo regimental contra a decisão do Ministro Celso de Mello, relator do caso, levando à rediscussão da matéria na Segunda Turma da Corte.

No julgamento do AgRg/RE 271.286, o Ministro relator reforçou entendimento no sentido de que, “entre postergar a inviolabilidade do direito à vida e à saúde (...) ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro secundário do Estado”, a prevalência é da vida e saúde do indivíduo, “notadamente daqueles que têm acesso, por força de legislação local, ao programa de distribuição gratuita de medicamentos, instituído em favor de pessoas carente.” (BRASIL, 2000, p. 8). Para o magistrado, a obrigatoriedade de o Poder Público conceder gratuitamente tais medicações tem respaldo na programaticidade⁹⁰ e efetividade⁹¹ constitucionais do direito à saúde. Ainda, argumenta que a Constituição de 1988 teria qualificado as ações e serviços de saúde como “prestações de relevância pública” com o intuito de “(...) legitimar a atuação do Ministério Público e do poder Judiciário naquelas hipóteses em que os órgãos estatais, anormalmente, deixassem de respeitar o mandamento

⁹⁰ De acordo com Celso de Mello, o direito subjetivo à saúde “traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política (...) não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Nesse contexto, incide, sobre o Poder Público, a gravíssima obrigação de tornar efetivas as prestações de saúde, incumbindo-lhe promover, em favor das pessoas e das comunidades, medidas – preventivas e de recuperação –, que, fundadas em políticas públicas idôneas, tenham por finalidade viabilizar e dar concreção ao que prescreve, em seu art. 196, a Constituição da República.” (BRASIL, 2000, p. 9-10).

⁹¹ “(...) recai, sobre o Estado, inafastável vínculo institucional consistente em conferir real efetividade a tais prerrogativas básicas, em ordem a permitir, às pessoas, nos casos de injustificável inadimplemento da obrigação estatal, que tenham elas acesso a um sistema organizado de garantias instrumentalmente vinculado à realização, por parte das entidades governamentais, da tarefa que lhes impôs a própria Constituição. Não basta, portanto, que o Estado meramente proclame o reconhecimento formal de um direito. Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente naqueles casos em que o direito – como o direito à saúde – se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional” (BRASIL, 2000, p. 11-12)

constitucional, frustrando-lhe, arbitrariamente, a eficácia jurídico-social” (BRASIL, 2000, p. 12).

No ano de 2007, o Supremo Tribunal Federal altera o seu entendimento quanto ao mandado de injunção. O MI 670, julgado em 25 de outubro de 2007, envolve o direito de greve dos servidores públicos, previsto no artigo 37, VII, da CF/88, segundo o qual o seu exercício aconteceria de acordo com critérios e limites estabelecidos em lei específica, a qual, no entanto, não foi editada, motivando o Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (SINDPOL) a propor a ação mandamental.

Durante o julgamento prevaleceu, por maioria de votos, o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, alterando a posição adotada em 1990, quando da análise do MI 107 pela Corte. Para o juiz, “as decisões proferidas nos Mandados de Injunção nº 282 (Relator: Sepúlveda Pertence), 232 (Relator: Moreira Alves) e 284 (Relator Celso de Mello) sinalizaram para uma nova compreensão do instituto e a admissão de uma solução ‘normativa’ para a decisão judicial” (BRASIL, 2008, p. 27). De acordo com Gilmar, no caso concreto, a omissão persistente quanto à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos teria implicado em “um quadro de selvageria com sérias consequências para o Estado de Direito”, de maneira que não fosse mais possível justificar “a inércia legislativa e a inoperância das decisões desta Corte” (BRASIL, 2008, p. 30).

Diante disso, é oferecida uma nova compreensão sobre o papel do Supremo Tribunal Federal, a fim de justificar a adoção de uma outra forma de solução jurídica para os casos relacionados à omissão legislativa e utilização do mandado de injunção. Apesar de compartilhar a preocupação com um “protagonismo legislativo” do STF, o Ministro Gilmar Mendes enxergava a não-atuação do Tribunal, naquele momento, como uma “omissão judicial”, motivo pelo qual seria devida uma “intervenção mais decisiva”⁹². Para ele, não seria mais possível deixar ao exclusivo juízo de oportunidade e conveniência do Congresso Nacional a satisfação do direito de greve dos servidores públicos. Por essa razão, a despeito de não defender um papel de legislador positivo pela Corte, entendeu que o Tribunal não poderia “(...) se abster de reconhecer que, assim como se estabelece no controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo” (BRASIL, 2008, p. 35-36). Desse modo, o caso exigiria uma “solução diferenciada”, por meio da “garantia de

⁹² Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, “Comungo das preocupações quanto à não-assunção pelo Tribunal de um protagonismo legislativo. Entretanto, parece-me que a não-atuação no presente momento já se configuraria quase como uma espécie de ‘omissão judicial’. Assim, tanto quanto no caso da anistia, essa situação parece exigir uma intervenção mais decisiva desta Corte.” (BRASIL, 2008, p. 31).

proteção judicial efetiva”⁹³. Na leitura de magistrado, tais considerações traziam “repercussões acerca do papel institucional a ser desempenhado (...)” pela Corte na fiscalização da constitucionalidade das omissões legislativas: o momento reclamaria a superação da visão da Corte Constitucional segundo uma visão kelseniana, conforme a qual o Tribunal deveria se limitar a função de legislador negativo (BRASIL, 2008, p. 41-43).

Com isso, a solução jurídica ofertada foi no sentido de uma “mudança de perspectiva quanto às possibilidades jurisdicionais de controle de constitucionalidade das omissões legislativas”, adotando, provisoriamente, para as greves dos servidores públicos, a lei geral de greve aplicável à iniciativa privada (BRASI, 2008, p. 44)⁹⁴. Na oportunidade, a decisão inova também ao estabelecer a competência constitucional dos dissídios envolvendo a matéria (greve dos servidores públicos), em âmbitos federal, estadual e municipal⁹⁵.

O voto discordante veio do Ministro Lewandowski, que, concordando quanto à necessidade de o STF avançar no sentido de garantir maior efetividade ao mandado de injunção, para fins de concretização dos direitos⁹⁶, discordou acerca da utilização da Lei 7.783/89 analogicamente ao caso da greve dos servidores públicos. Isso porque, segundo argumentou o ministro, uma decisão nesse sentido significaria a intromissão do Judiciário em esfera de competência constitucionalmente reservada aos poderes representativos da soberania popular⁹⁷.

⁹³ Segundo o Ministro Gilmar Mendes, “uma sistêmica conduta omissiva do Legislativo pode e deve ser submetida à apreciação do Judiciário (e por ele deve ser censurada) de forma a garantir, minimamente, direitos constitucionais reconhecidos (CF, art. 5º, XXXV). Trata-se de uma garantia de proteção judicial efetiva que não pode ser negligenciada na vivência democrática de um Estado de Direito (CF, art. 1º).” (BRASIL, 2008, p. 42).

⁹⁴ De acordo com Mendes, “o que se propõe, portanto, é uma mudança de perspectiva quanto às possibilidades jurisdicionais de controle de constitucionalidade das omissões legislativas. É certo, igualmente, que a solução alvitada por essa posição não desborda do critério da vontade hipotética do legislador, uma vez que cuida de adotar, provisoriamente, para o âmbito da greve no serviço público, as regras aplicáveis às greves no âmbito privado.” (BRASIL, 2008, p. 44).

⁹⁵ No voto do Ministro Gilmar Mendes, consignou-se: “Vê-se, pois, que o sistema constitucional não repudia a ideia de competências implícitas complementares, desde que necessárias para colmatar lacunas constitucionais evidentes. Por isso, considero viável a possibilidade de aplicação das regras de competência insculpidas na Lei nº 7.701/88 para garantir uma prestação jurisdicional efetiva na área de conflitos parciais instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos estatutários (CF, arts. 5º, XXXV, e 93, IX)). Diante dessa conjuntura, é imprescindível que este Plenário densifique as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal” (BRASIL, 2008, p. 48).

⁹⁶ Nas palavras do Ministro Lewandowski, “Não resta dúvida, a meu ver, de que é chegada a hora desta Corte avançar no sentido de conferir maior efetividade ao mandado de injunção, dando concreção a um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais concebidos pelo constituinte originário. E essa é visivelmente a tendência do STF, cuja jurisprudência acerca do instituto vem evoluindo de forma firme e progressiva, como, aliás, demonstram os votos dos eminentes Ministros que me antecederam no julgamento deste mandado de injunção.” (BRASIL, 2008, p. 74).

⁹⁷ Lewandowski consignou em seu voto: “Em outras palavras, não me parece possível, *data vênia*, ao Poder Judiciário, a pretexto de viabilizar o exercício de direito fundamental por parte de determinada pessoa ou grupo de pessoas, no âmbito do mandado de injunção, expedir regulamentos para disciplinar, em tese, tal ou qual situação, ou adotar diploma normativo vigente à situação diversa. Por isso, entendo, com o devido respeito, que não se mostra factível o emprego da Lei 7.783/89 para autorizar-se o exercício do direito de greve por parte dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Pará, inclusive fazendo tabula rasa de disposição nela contida que expressamente veda tal hipótese. Ademais, ao emprestar-se eficácia *erga omnes* à tal decisão, como se pretende, penso que esta

Por isso, sugeriu solução jurídica diversa ao caso: a concessão da ordem, para que os Policiais Civis do Estado do Espírito Santo pudessem ter efetivado o seu direito de greve, com a determinação de que o governo do estado se abstinhasse da adoção de medidas limitantes ao direito, à exemplo da imposição de multa⁹⁸. O Ministro Lewandowski, no entanto, restou vencido no julgamento, prevalecendo a solução jurídica no sentido de aplicar as regras de greve referentes ao âmbito privado para os servidores públicos, nos termos do voto de Gilmar Mendes.

Em 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal julga a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. A ADPF foi proposta pelo Partido Democratas (DEM), com o intuito de que fosse declarada a inconstitucionalidade dos atos da Universidade de Brasília (UnB), emitidos pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE) e do Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE), que instituíram um sistema de reserva de vagas, destinando 20% de cotas étnico-raciais no processo de seleção para ingresso de estudantes (BRASIL, 2014). O julgamento do caso contou com a participação de *amicus curiae* e a realização de audiência pública, sendo, ao final, decidido por unanimidade nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso.

De acordo com Lewandowski a principal questão a ser enfrentada pelo STF, na ocasião, consistia em “(...) saber se os programas de ação afirmativa que estabelecem um sistema de reserva de vagas, com base em critério étnico-racial, para acesso ao ensino superior (...)” estariam em conformidade a nossa Constituição (BRASIL, 2014, p. 49). Para o magistrado, a discussão da matéria deveria ser feita de maneira ampla, de modo a, primeiramente, revisitar o conceito de igualdade insculpido no texto constitucional de 1988. Em sua acepção, o art. 5º da CF/88 está comprometido com uma noção de igualdade material, conferindo-lhe máxima concreção, inclusive quanto à possibilidade de o estado se valer de políticas universalistas e estruturais, como as ações afirmativas, para superar as desigualdades históricas da sociedade brasileira⁹⁹. Todavia, transformar o “direito à isonomia em igualdade de oportunidades” exige,

Suprema Corte estaria intrometendo-se, de forma indevida, na esfera de competência que a Carta Magna reserva com exclusividade aos representantes da soberania popular, eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto.” (BRASIL, 2008, p. 80).

⁹⁸ “Em face do exposto, pelo meu voto, conheço do mandado de injunção, concedendo a ordem em parte para garantir o exercício do direito de greve aos Policiais Civis do Estado do Espírito Santo, assegurada por estes a prestação dos serviços inadiáveis, devendo o Governo do estado abster-se de adotar medidas que inviabilizem ou limitem esse direito, tais como o corte do ponto dos servidores ou a imposição de multa pecuniária diária.” (BRASIL, 2008, p. 85).

⁹⁹ Elaborando acerca da igualdade na insculpida na Constituição de 1988, o Ministro Ricardo Lewandowski argumenta: “À toda evidência, não se ateuve ele, simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro

segundo o Ministro, a aplicação da chamada “justiça distributiva”, uma vez que somente este instrumento poderia superar as desigualdades sociais por meio da intervenção estatal voltada a realocação de bens e oportunidades em benefício de toda a coletividade (BRASIL, 2014, p. 52). A justiça distributiva, por sua vez, encontraria plena correspondência no arranjo constitucional de 1988, pois, segundo o magistrado, “(...) o nosso Texto Magno foi muito além do plano retórico no concernente aos direitos e garantias fundamentais, estabelecendo diversos instrumentos jurídicos para conferir-lhes plena efetividade.” (BRASIL, 2014, p. 52). As ações afirmativas, desse modo, seriam plenamente compatíveis com o nosso arranjo constitucional, o que inclusive já havia sido reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em outras oportunidades¹⁰⁰.

Especificamente quanto aos critérios para ingresso no ensino superior, Lewandowski defende que a Constituição de 1988 simultaneamente estabelece “a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como princípios norteadores do ensino” e admite a meritocracia como “parâmetro para a promoção aos seus níveis mais elevados” (BRASIL, 2014, p. 58). A percepção de tais disposições seria demonstrativa de que o constituinte buscou equilibrar a análise do mérito dos candidatos com a igualdade material. Nesse sentido, sustenta o Ministro, a adoção de critérios objetivos de seleção, linearmente aplicados a sociedades permeadas por desigualdades profundas, como a brasileira, resultariam na consolidação e acirramento das distorções já existentes. Por essa razão, seria indispensável calibrar os critérios de acesso à universidade, a fim de dar concretude aos objetivos constitucionais, à exemplo da adoção de critérios étnico-raciais ou socioeconômicos¹⁰¹. Seria, pois, legítimo e constitucional

- a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequilíbrio ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.” (BRASIL, 2014, p. 49-50)

¹⁰⁰ Nas palavras do Ministro, “Lembro, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, admitiu a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. Entre os vários precedentes, menciono a MC-ADI 1.276-SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, a ADI 1.276/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, o RMS 26.071, Rel. Min. Ayres Britto e a ADI 1.946/DF, Rel. Min. Sydney Sanches e a MC-ADI 1.946/DF, Rel. Min. Sydney Sanches.” (BRASIL, 2014, p. 56).

¹⁰¹ Nas palavras do Ministro, “Diante disso, parece-me ser essencial calibrar os critérios de seleção à universidade para que se possa dar concreção aos objetivos maiores colimados na Constituição. Nesse sentido, as aptidões dos candidatos devem ser aferidas de maneira a conjugar-se seu conhecimento técnico e sua criatividade intelectual ou artística com a capacidade potencial que ostentam para intervir nos problemas sociais. Essa metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. Ademais, essa metodologia parte da premissa de que o princípio da igualdade não pode ser aplicado abstratamente, pois procede a escolhas voltadas à concretização da justiça social. Em outras palavras, cuida-se, em especial no âmbito das

ao Estado se valer da discriminação positiva para estimular a inclusão social de grupos historicamente excluídos¹⁰². Isso porque, em sua concepção, a justiça social, para além da distribuição de riquezas, significaria “reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes”, de tal maneira que a exclusiva adoção do critério socioeconômico seria insuficiente “(...) para promover a integração social de grupos excluídos mediante ações afirmativas, demonstrando a necessidade de incorporar-se nelas considerações de ordem étnica e racial” (BRASIL, 2014, p. 73).

Ainda, o Ministro reconhece a constitucionalidade dos critérios de hetero e autoidentificação como mecanismos hábeis a dar efetividades às ações afirmativas¹⁰³. Além disso, reforça a transitoriedade da utilização destas formas de discriminação positiva, à medida que se alcance, socialmente, a igualdade¹⁰⁴. Por isso, considerou plenamente constitucional a reserva de vagas com base no critério étnico-racial para ingresso no ensino superior.

Os três casos são demonstrativos de um comportamento judicial do STF diretamente comprometido com a efetividade constitucional, seja pela confirmação da necessidade de fornecimento gratuito de medicamentos para pessoas destituídas de recursos financeiros e portadoras do vírus HIV, declaração de constitucionalidade de políticas de ação afirmativa ou pela revisitação de suas competências em relação ao mandado de injunção. Dessa forma a Corte se enxerga como agente dotado de responsabilidade para dar efetividade aos direitos fundamentais, proferindo decisões na tentativa de garantir maior concretude aos direitos. Em todos os casos, a ideia de efetivação da constituição de 1988 aparece nos votos dos ministros da Corte.

universidades estatais, de utilizar critérios de seleção que considerem uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos.” (BRASIL, 2014, p. 62).

¹⁰² Afirma o Ministro “ora, tal como os constituintes de 1988 qualificaram de inafiançável o crime de racismo, com o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos.” (BRASIL, 2014, p. 65).

¹⁰³ “Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional.” (BRASIL, 2014, p. 84).

¹⁰⁴ “É importante ressaltar a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, já que as desigualdades entre negros e brancos não resultam, como é evidente, de uma desvalia natural ou genética, mas decorrem de uma acentuada inferioridade em que aqueles foram posicionados nos planos econômico, social e político em razão de séculos de dominação dos primeiros pelos segundos. Assim, na medida em que essas distorções históricas forem corrigidas e a representação dos negros e demais excluídos nas esferas públicas e privadas de poder atenda ao que se contém no princípio constitucional da isonomia, não haverá mais qualquer razão para a subsistência dos programas de reserva de vagas nas universidades públicas, pois o seu objetivo já terá sido alcançado.” (BRASIL, 2014, p. 89).

Trata-se, pois, de um comportamento judicial em diálogo com a conjuntura político-constitucional de busca pela efetividade da época: politicamente, os três governos expressavam o seu comprometimento com o dirigismo constitucional, por meio do desenvolvimento e implementação de políticas públicas, enquanto no campo da cultura jurídica prevalecia o consenso acerca de um judicialismo sob enfoque da efetividade, com fundamento no neoconstitucionalismo. Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal trilha caminho no sentido de compreender o seu papel, dentro da democracia constitucional, como agente de concretização dos direitos fundamentais, inclusive, e principalmente, quando diante de omissões por parte dos demais poderes, as quais constituam empecilho ao exercício de direitos pelos cidadãos brasileiros.

c) 2015-2018: instabilidade política

A dinâmica de blindagem pemedebista começa a ser questionada a partir das manifestações de 2013, que sinalizaram ao sistema político que a sua maneira de operar tornara-se insubsistente (NOBRE, 2022). Segundo argumenta Nobre (2022), desde 1994 o funcionamento do arranjo político brasileiro moldou-se a partir da formação de coalizões suprapartidárias de apoio ao governo, de maneira a limitar o espaço da oposição, a qual frequentemente se inseria dentro do próprio megabloco parlamentar, sob a forma de uma oposição interna. Com isso, tornou-se rara a eclosão de conflitos abertos entre grupos de situação e oposição, na medida em que as divergências passaram a ser remediadas dentro do superbloco parlamentar¹⁰⁵. Consequentemente, os partidos políticos especializaram-se, de um lado, na venda de apoio ao governo da ocasião e, de outro, PT e PSDB se consolidaram na gerência da supercoalizão, com base em suas agendas de governo (NOBRE, 2022).

As manifestações de junho de 2013 expressaram o esgotamento deste modo de funcionamento: o arranjo pemedebista impedia que as mudanças sociais profundas que vinham acontecendo na sociedade encontrassem correspondência no sistema político, fazendo-lhes buscar meios extrainstitucionais para a sua canalização. Na argumentação de Marcos Nobre (2022), as jornadas de 2013 eram um indicativo da nova formatação da sociabilidade brasileira,

¹⁰⁵ Nas palavras de Marcos Nobre (2022, p. 44), “trata-se de uma maneira de operar que procura amortecer, suspender e mesmo travar os conflitos em lugar de elaborá-los abertamente em uma disputa democrática que envolva toda a sociedade. Ao jogar os problemas para debaixo do tapete das supercoalizões, o encaminhamento dos problemas também se dá debaixo do tapete. Isso não significa que conflitos abertos não ocorram e não tenham ocorrido. Significa que se procurou evita-los ao máximo, que conflitos abertos só eclodiram quando não foi possível equacioná-los sob o tapete da supercoalizão”.

instituída em bases digitais, que refletia sobre as configurações políticas. Todavia, “(...) a pluralização e novas polarizações na base da sociedade não encontraram correspondência efetiva no sistema político” (NOBRE, 2022, p. 44), que escolheu, por mais uma vez, blindar-se da energia social, mesmo que a custo da autofagia do sistema político, resultando no golpe parlamentar que destituiu ex-presidente Dilma Rousseff (NOBRE, 2020). Em outros termos, as jornadas de 2013 se opunham, sobretudo, ao modo de funcionamento do sistema político nacional, especialmente no que se refere ao fisiologismo relacionado à obtenção de apoio da maioria parlamentar (NOBRE, 2022; CHALOUB, LYNCH, 2018). Acontece que, ao tentar gerir a crise de cima, sem canalizar as demandas que vinham das ruas e das redes sociais, os partidos políticos (de direita e esquerda) perderam o controle do processo, corroborando para o aprofundamento da crise política (NOBRE, 2020).

A manutenção do compromisso constitucional pautada no equilíbrio fiscal e ampliação do gasto social se torna mais difícil no segundo mandato de Dilma Rousseff. A estabilidade constitucional outrora alcançada durante os governos do PT, representada pela redução da média anual de emendamento constitucional no período de 2007 a 2014¹⁰⁶, se modifica à medida que cresce o déficit público. Na ocasião, se intensificam tanto os desacordos políticos e distributivos, demonstrados pela elevada taxa média de emendamento constitucional no segundo mandato da presidente¹⁰⁷, que desaguam no impedimento de 2016 (MAUÉS, 2020).

O rompimento do compromisso constitucional e o impeachment apontam para um novo encaminhamento do pemedebismo. A curta gestão de Temer, sob o ponto de vista do dirigismo constitucional, é marcada pelo regresso do gasto social, o que se consubstancia na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, responsável por instituir um novo regime fiscal. A sua principal medida se refere à criação do “teto de gastos”, cujo impacto recai sobre os dispêndios públicos primários, que deixam de ter aumento real, na medida em que são reajustados apenas conforme a inflação anual, calculada até junho do exercício financeiro anterior (MAUÉS, 2020). Com isso, o novo regime fiscal estabelece como sua prioridade absoluta a diminuição do déficit público, por meio da contenção de gastos, de modo a impedir a ampliação das

¹⁰⁶ A pesquisa de Antônio Maués (2020) demonstra que entre o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma houve significativa queda da taxa anual de emendamento constitucional por governo, de modo a indicar que fora alcançado um compromisso constitucional na ocasião, baseado na manutenção dos instrumentos de equilíbrio fiscal introduzidos à época da gestão de FHC e expansão do financiamento de políticas sociais, tal como defendido pela esquerda petista. Durante a primeira gestão de Lula média era de 1,75, caindo para 1,50 no segundo mandato e para 1,25 no primeiro governo Dilma.

¹⁰⁷ No segundo governo Dilma Rousseff, a média anual de emendamento constitucional por governo dispara de 1,25 para 3,0, demonstrando o crescimento dos desacordos políticos, que rompem com o equilíbrio outrora estabelecido e expressam isso por meio do significativo aumento da taxa de emendamento constitucional (MAUÉS, 2020). Nesse sentido, o compromisso constitucional outrora estabelecido é rompido, com reflexos diretos em nossa carta constitucional.

políticas sociais, conforme vinha acontecendo durante os governos petistas (MAUÉS, 2020). Nesse contexto, a coalizão pemedebista, sob o governo Temer, adota um sentido regressivo em comparação com o período anterior (1994 a 2014), caracterizando-se pelo afastamento dos objetivos constitucionais pautados na redução das desigualdades, à medida que o teto de gastos limita as políticas sociais que, anteriormente, vinham apresentando significativos resultados no combate à extrema pobreza.

Quanto à estabilidade da coalizão pemedebista, sob o governo Dilma esta se apresenta instável, à medida que ocorre o rompimento do equilíbrio alcançado no período anterior – pautado na política econômica herdada de FHC e ampliação das políticas sociais encabeçadas pelo PT. O governo Temer, por outro lado, se caracteriza pela chegada do pemedebismo ao governo federal e pela unidade da classe política em torno do combate à Operação Lava-Jato, de maneira que os acordos firmados pelo Congresso Nacional significassem também acordos com o Executivo federal. Em razão disso, o presidente se relaciona com uma coalizão política estável, cujas “decisões congressuais foram muito mais colegiadas que antes” (NOBRE, 2022, p. 190-191).

No campo teórico, o neoconstitucionalismo alcança uma versão mais extremada, defendida por Barroso (2018), segundo a qual as Cortes devem, em determinadas circunstâncias, exercer um papel iluminista¹⁰⁸ nas democracias contemporâneas. Em sua concepção, o poder dominante em regimes democráticos emana da vontade das maiorias e dos poderes pelos quais ela se manifesta, quais sejam Executivo e Legislativo. No entanto, argumenta o autor, em certas ocasiões se faz necessário “acender luzes na escuridão” e “submeter a vontade à razão” (BARROSO, 2018, p. 252). Isso porque o constitucionalismo seria a resultante de um conjunto de elementos históricos, à exemplo do iluminismo, contratualismo e liberalismo, de maneira que as Cortes Constitucionais devam fidelidade “aos valores subjacentes a esses movimentos políticos e filosóficos que conformaram a condição humana na modernidade, assim como suas instituições”. Nesse sentido, caberia aos Tribunais Constitucionais adotar decisões iluministas para superar “bloqueios institucionais” e “empurrar a história” (BARROSO, 2018, p. 256).

¹⁰⁸ Barroso justifica a utilização do termo “iluminista” pelo seu significado histórico. Nas palavras do autor, “(...) o iluminismo é uma ideia associada à razão humanista, a direitos inalienáveis da condição humana, à tolerância, ao conhecimento científico, à separação entre Estado e religião e ao avanço da história rumo à emancipação intelectual, social e moral das pessoas. É nesse sentido que o termo é empregado neste tópico: o de uma razão humanista que conduz o processo civilizatório e empurra a história na direção do progresso social e da liberação de mulheres e homens.” (BARROSO, 2018, p. 249-250).

Em paralelo à teoria neoconstitucionalista, ganha proeminência também as teses do diálogo constitucional, desenvolvidas por teóricos preocupados com os riscos de uma Corte excessivamente seduzida por um neoconstitucionalismo desenfreado. Por isso, buscam relativizar a ideia de que cabe exclusivamente ao Poder Judiciário oferecer a última palavra sobre determinados assuntos (última palavra judicial), mediante a compreensão de que todos os poderes da república estão habilitados a realizar interpretação constitucional e dar sentido à constituição, de maneira que seja possível, a partir de interações dialógicas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, buscar racionalmente o melhor resultado (FERREIRA; MAGALHÃES, 2022). Dessa forma, a teoria busca apresentar parâmetros de autocontenção judicial (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013).

Do ponto de vista da cultura jurídica, o judicialismo com enfoque na efetividade constitucional é substituído pelo judicialismo voltado a moralização da política, com apoio em um neoconstitucionalismo que visualizava nas corporações judiciais uma “vanguarda iluminista”, com a possibilidade de reforma do sistema político pela via judicial. Em tal momento, Lynch (2017) denuncia a “Revolução Judicialista”, que objetivou a regeneração da política por meio dos agentes judiciais com respaldo na tese neoconstitucional de Barroso. A percepção de Lynch sobre um judicialismo moralizador dialoga com o momento de crise do pemedebismo, que se evidencia como a perda de controle do sistema político sobre a política. A energia social das jornadas de 2013, que não foi absorvida pela dinâmica pemedebista, se organiza primeiramente em termos de oposição extrainstitucional, valendo-se da Operação Lava-Jato como o “(...) escudo institucional que, no período de 2015-2018, impediu o sistema político de retomar inteiramente o controle da política (...)” (NOBRE, 2022, p. 15). Buscou-se, na figura do Judiciário, a transformação institucional pretendida pela energia social de 2013, mas ignorada pelo sistema político pemedebista. É nesse contexto que Nobre (2022) sugere que a Operação Lava-Jato significou, para grande parte da população, o único caminho institucional aberto à absorção da insatisfação social e disposto a promover a reforma do sistema político. Entretanto, pela impossibilidade do lavajatismo tomar lugar na política oficial (NOBRE, 2022), o judicialismo moralizador reforçou a instabilidade política no período de 2015-2018.

Apesar de impedir o sistema político de retomar o controle da política, a Operação Lava Jato não ofertou candidato às eleições de 2018. Por sua vez, as novas direitas – compreendidas como um arquipélago de vozes, de posição antissistema, com força política e elevada capacidade de mobilização digital, que utilizaram a bandeira da lava-jato como escudo – não alcançaram a unidade suficiente para lançar uma candidatura. Ao lado disso, a direita tradicional, inserida na crise pemedebista, se mostrou incompetente para a apresentação de um

presidenciável que captasse a energia *antistablishment*. Em tal contexto, Jair Bolsonaro surge como a única opção de candidatura antissistema, sendo a sua eleição resultado de um sistema político que se negou a autorreforma; de uma energia social que não encontrou espaço na institucionalidade, exceto pela via judicial; e da incapacidade das novas direitas de formular um projeto político claro e independente da extrema-direita (NOBRE, 2022).

A conjuntura político-institucional de 2014 a 2018 é, nesse sentido, caracterizada pela forte instabilidade política, resultante tanto da crise do pemedebismo como de uma cultura jurídica de viés judiciarista, com forte enfoque na moralização da política. De tal modo que, à medida que se acirrava a crise do pemedebismo, e esse se recusava a canalizar a energia social antissistema, o Judiciário buscava promover uma reforma da política mediante a Operação Lava-Jato.

O caso mais citado pela literatura como representativo de uma nova fase do STF neste período é a prisão de Delcídio do Amaral (AC 4039), cuja decisão, entretanto, não se encontra disponível no site do STF, em razão do segredo de justiça. Outro caso frequentemente mencionado é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5526, que faz diversas referências à AC 4039. Por isso, do ponto de vista do comportamento judicial do STF, analisamos a ADIn nº 5526, proposta pelo Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC) e Solidariedade, requerendo que fosse conferida interpretação conforme à constituição aos artigos 312¹⁰⁹ e 319¹¹⁰ do Código de Processo Penal (CPP), determinando que a aplicação de medidas cautelares a parlamentares fosse submetida, no prazo de vinte e quatro horas, a respectiva Casa Legislativa, para fins de deliberação quanto ao afastamento do parlamentar do exercício de suas funções.

¹⁰⁹ O artigo dispunha “Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. Parágrafo único. A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º) (...)”.

¹¹⁰ O artigo estabelecia “Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX - monitoração eletrônica”.

A ação foi julgada em 11 de outubro de 2017, fazendo prevalecer o entendimento de que seria incabível a aplicação do artigo 312, do CPP, aos parlamentares federais e que “o Poder Judiciário dispõe de competência para impor, por autoridade própria, as medidas cautelares que se refere o art. 319, do CPP”, com o devido encaminhamento à Casa Legislativa respectiva da decisão que aplicar medida cautelar, para atender ao que dispõe o art. 53, §2º, da CF/88, sempre que “(...) a execução desta impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular do mandato parlamentar” (BRASIL, 2018, p. 3).

Na discussão estabelecida entre os Ministros da Corte, destacamos os votos de Edson Fachin (relator do caso), Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso, porque expõem determinada concepção sobre o papel da Corte naquele contexto. O Ministro Fachin votou pela improcedência da ação, sustentando que as imunidades parlamentares devem ser interpretadas restritivamente, de maneira que fosse possível submeter à apreciação legislativa medidas cautelares decretadas pelo Judiciário¹¹¹. Para ele, a prerrogativa conferida pelo texto constitucional às Casas Legislativas “(...) nem de longe, abarca o poder de sustar medidas cautelares penais, ainda que estas últimas sejam instrumentais. Isso porque referidas medidas cautelares penais não visam apenas à tutela do processo penal” (BRASIL, 2018, p. 35).

O Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2018, p. 76-77), concordando com a solução jurídica ofertada pelo relator da ação, trouxe para o debate o contexto paralelo de escândalos de corrupção política que vinham sendo investigados¹¹². Diante deste quadro, considerou que o dilema naquele caso se apresentava no sentido de decidir “(...) se a Constituição deve ser interpretada de modo a permitir que a sociedade brasileira enfrente esse mal ou se ela deve ser interpretada, ao contrário, de modo a se criar o máximo de embaraço ao aprimoramento, à transformação dos costumes no País” (BRASIL, 2018, p. 77). Ao votar pela

¹¹¹ Nas palavras do Ministro, “(...) não se pode, com a devida vênia de posicionamentos contrários, extrair das competências atribuídas pela Constituição da República às Casas do Congresso Nacional para decretar a perda do mandato parlamentar, igual competência para sustar medidas cautelares decretadas pelo Poder Judiciário. Por certo, há uma diferença marcante e significativa entre a decretação da perda do mandato, medida definitiva e irreversível, e a suspensão temporária da função pública ínsita no exercício do mandato parlamentar, decretada pelo Poder Judiciário, fundada nos juízos de adequação e de necessidade (...). Como a decretação da perda de mandato é medida drástica e irreversível, o constituinte conferiu maiores garantias ao mandato parlamentar condicionando a cassação à manifestação do Poder Legislativo. Disso não se pode extrair competência, mesmo implícita, para subtrair a submissão de parlamentar à medida cautelar penal, decretada pelo Poder Judiciário. A tal conclusão só se poderia chegar se fosse possível interpretar referida regra extensivamente, o que, como visto, não é o caso.” (BRASIL, 2018, p. 26-27). Ainda, consignou que “Estender essa competência para permitir a revisão, por parte do Poder Legislativo, das decisões jurisdicionais sobre medidas cautelares penais, significa ampliar referida imunidade para além dos limites da própria normatividade que lhe é própria, em ofensa ao postulado republicano e à própria independência do Poder Judiciário.” (BRASIL, 2018, p. 33).

¹¹² “Primeiro, como já disse, o Direito não deve ser interpretado fora da realidade em que está inserido. E o momento atual é um momento de revelação de esquemas espantosos de corrupção sistêmica e endêmica que ocorreram no País.” (BRASIL, 2018, p. 76-77).

improcedência da ação, defendendo a possibilidade de implementação de medidas cautelares pelo Judiciário face à parlamentares, independentemente de submissão à apreciação das respectiva Casa Legislativa, Barroso deixa transparecer a sua confiança na regeneração da política por meio da atuação judicial. Transcrevemos abaixo um trecho do voto, devido a sua relevância para o nosso argumento neste momento:

Há uma imensa demanda na sociedade brasileira por integridade, por idealismo, por patriotismo. Nós somos um país que se perdeu na História e que está em busca de reencontrar o seu próprio rumo. Não se trata, com todas as vênias de quem pense diferente, de uma questão política que esteja em discussão aqui. É uma questão prévia às escolhas políticas. É possível conceber um país, é possível conceber um projeto de país liberal, conservador, progressista, há lugar para todos na democracia. O que não se pode é ter um projeto de país fundado na desonestidade, no achaque, no desvio de dinheiro público. O que aconteceu no Brasil – e nós estamos enfrentando aqui e em muitos outros casos – foi a naturalização das coisas erradas. Aos poucos, o errado passou a parecer certo, e as pessoas, mesmo as que se supunham do bem, foram perdendo a consciência crítica. Passou-se a achar normal a nomeação de dirigentes de empresas ou de ocupantes de cargos públicos para desviarem dinheiro. Criou-se uma legião de pessoas que acham normal viver com dinheiro dos outros, dinheiro tomado do Estado ou das empresas, gente que vive de achaque como se fosse salário. Para mudar essas práticas, não há como ser condescendente com elas.

Há um modo, Presidente, de ver esse assunto, que prevalece em certos círculos, o de que há uma diferença se o dinheiro, em última análise, vai para o bolso, ou se vai para a campanha eleitoral. Independentemente das circunstâncias de que, no caso concreto subjacente, tudo sugere que o dinheiro era para o bolso mesmo, há uma consideração mais importante a se fazer: é que, nesses casos, como foi no Mensalão, como foi, ou está sendo, na Lava-Jato, o mais grave não é para onde vai o dinheiro, é de onde ele vem, é o que se faz para obter esse dinheiro. E o que se faz? Superfaturam-se os contratos públicos, cobram-se propinas em empréstimos públicos, vendem-se benefícios fiscais em medidas legislativas, cobra-se pedágio de empresa estrangeira que quer entrar no Brasil, achacam-se pessoas e empresas em comissões parlamentares de inquérito. Em suma, cria-se, para arrecadar esse dinheiro – e essa é a principal consequência – uma cultura de desonestidade, uma cultura de que, onde é possível desviar alguma coisa, desvia-se, que é para esse financiamento, essa ajuda. Portanto, pior do que para onde vai o dinheiro é o que se faz para obtê-lo. E acho que o Poder Judiciário tem um papel decisivo na mudança de paradigma, dentro da Constituição, dentro da lei, sem punitivismo, sem vingadores mascarados. Mas gostaria de perguntar se um juiz independente, diante das provas com as quais nós nos deparamos, se ele deve ou não se sentir de mãos amarradas. (BRASIL, 2018, p. 87-88).

Ainda, Barroso consignou em seu voto as três hipóteses em que considera possível a uma Corte Constitucional adotar atuação expansiva: para a proteção dos direitos fundamentais, das regras do jogo democrático e da moralidade administrativa ou “decência política”¹¹³. No

¹¹³ Segundo Barroso, “Tal como eu entendo a questão da judicialização, e sobretudo do ativismo, só há três situações em que me parece que a Corte Constitucional possa atuar de maneira mais expansiva, mais proativa. A primeira, para a proteção de direitos fundamentais, sobretudo das minorias. (...) Segunda hipótese em que uma posição mais proativa se justifica é para a proteção das regras do jogo democrático. O Supremo fez isso em fidelidade partidária; o Supremo fez isso na questão do rito do impeachment, que não pode ser uma coisa errática, tem de ter regras preestabelecidas. Destituir um presidente é muito sério para regra ir mudando ao longo do caminho. Em terceiro lugar, para proteger moralidade administrativa ou decência política, como o Supremo fez no caso da proibição do nepotismo, numa decisão conduzida aqui pelo meu antecessor, e querido amigo, e notável Ministro Carlos Ayres Britto. Ou como, a meu ver, também com acerto, o Supremo fez ao proibir doação eleitoral

entanto, ressaltou que o caso dizia respeito a jurisdição penal originária do STF, de modo que a solução jurídica apresentada fosse resultado da estrita aplicação da lei, não havendo que se falar em ativismo¹¹⁴.

O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, discordou da posição de Fachin, entendendo que, por expressa determinação constitucional, os parlamentares não poderiam sofrer qualquer tipo de afastamento cautelar. Somente excepcionalmente, quando cabível a prisão em flagrante, poderia o Supremo Tribunal Federal “(...) substituir a prisão em flagrante delito por crime inafiançável pelas medidas cautelares previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal, por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas.” (BRASIL, 2018, p. 60-61). Em todo caso, a manutenção da prisão em flagrante ou da medida cautelar substitutiva deveria ser submetida à apreciação do Legislativo¹¹⁵. Por tais razões, considerou procedente o pedido da ADIn¹¹⁶.

Após amplos debates entre os Ministros, se estabeleceu um consenso, a partir do voto do Ministro Dias Toffoli, pela parcial procedência do pedido, de maneira a afastar a possibilidade da prisão preventiva contra parlamentares e a submeter à apreciação da respectiva Casa Legislativa, no prazo de 24 horas, as medidas cautelares pessoais que impliquem o “(...)

por empresas naquele modelo em que não se coíbiam práticas totalmente imorais que existiam.” (BRASIL, 2018, p. 86-87).

¹¹⁴ “Portanto, a regra geral é a da auto-contenção. A exceção é a atuação legítima mais expansiva, mais proativa. Mas aqui nós não estamos diante de uma questão que envolva jurisdição constitucional propriamente dita. Nós estamos aqui numa questão que envolve jurisdição penal ordinária. Se há um domínio nesta vida que não comporta ativismo judicial é Direito Penal e Direito Processual Penal. Aqui a observância da legalidade estrita é o que se impõe. Mas o Código de Processo Penal prevê expressamente as medidas cautelares que o Ministro Fachin impôs e o acréscimo que nós impusemos. Portanto, aqui não há uma gota de ativismo.” (BRASIL, 2018, p. 87).

¹¹⁵ Segundo o Ministro, “Repito, concordemos ou não, o texto constitucional é expresso e claro, trazendo tanto a regra quanto a exceção. Em regra, portanto, o congressista não poderá sofrer qualquer tipo de afastamento cautelar de seu mandato, inclusive em nenhuma hipótese de prisão de natureza processual preventiva ou temporária; sendo-lhe inaplicável o artigo 312 do Código de Processo Penal; excepcionalmente, porém, o congressista poderá ser preso, no caso de flagrante delito por crime inafiançável. Obviamente, nesse único permissivo constitucional, poderá o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL substituir a prisão em flagrante delito por crime inafiançável pelas medidas cautelares previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal, por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas. Mas em ambas as excepcionais hipóteses a manutenção da prisão em flagrante delito por crime inafiançável ou da cautelar substitutiva dependerá de deliberação da Casa respectiva para formação de culpa, que resolverá pelo voto ostensivo e nominal da maioria de seus membros, nos exatos termos do art. 53, § 2º, da Constituição Federal.” (BRASIL, 2018, p. 60-61).

¹¹⁶ “Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ação direta de inconstitucionalidade para, desde a expedição do diploma, declarar a nulidade parcial sem redução de texto do artigo 312, para torná-lo inaplicável aos congressistas, e do artigo 319, para excluir a possibilidade da aplicação de medidas cautelares que acarretem o afastamento direto ou indireto dos parlamentares do exercício de seus mandatos ou da imposição de qualquer outra medida cautelar que cerceie direta ou reflexamente o exercício das funções inerentes a atividade parlamentar; salvo na hipótese de substituição à prisão em flagrante por crime inafiançável, permitida pelo texto constitucional, quando, obrigatoriamente, deverá ser aplicada a regra contida no § 2º do artigo 53 da Constituição Federal.” (BRASIL, 2018, p. 63).

afastamento do mandato eletivo de parlamentar federal ou que, direta ou reflexamente, crie embaraços a seu livre exercício somente possa ser imposta no caso de flagrante de crime inafiançável ou, ausente a flagrância, em situações de superlativa excepcionalidade” (BRASIL, 2018, p. 132).

Mais uma vez, podemos observar como o comportamento judicial do STF é moldado a partir da (e de forma relacionada à) conjuntura político-constitucional apresentada. Durante o período de 2014 a 2018, é levada à apreciação da Corte o tema da crise política, por meio de casos relacionados ao impeachment de 2016 e à Operação Lava-Jato, fazendo surgir entre os argumentos dos ministros a ideia de “excepcionalidade” para autorizar o afastamento de parlamentares do seu mandato. Ao lado disso, emerge uma nova compreensão sobre o papel do Supremo Tribunal Federal, à medida que o Judiciário passa a ser entendido pelos ministros como agente responsável por garantir a moralidade política, interpretando as imunidades parlamentares em sentido restritivo e compreendendo pela ampla possibilidade de aplicação de medidas cautelares aos deputados e senadores, conforme as argumentações ofertadas por Fachin e Barroso.

A partir desse caso, é possível verificar que a moralização da política se tornou uma preocupação para o Supremo Tribunal Federal, que apresenta uma compreensão quanto a sua competência para determinar, em casos excepcionais não claramente delimitados ou taxativamente explicitados, o afastamento de parlamentares de seu mandato, mesmo fora da hipótese de flagrância e ainda que a decisão seja submetida posteriormente à apreciação do Legislativo. Nesse sentido, a leitura que antes se fazia de uma Corte cujo papel era guardar a constituição e concretizar direitos, agora recebe uma nova função, na versão “iluminista” de Barroso: a de moralizar a política, empurrando a história. Para isso, os magistrados do STF não medem esforços argumentativos no sentido da excepcionalidade, que pela ausência de delimitação quantitativa das hipóteses excepcionais ou pela sua excessiva abrangência, se torna “normalidade”.

d) 2019-2021: crise constitucional

Após eleito, Jair Bolsonaro mantém a sua posição antissistema na presidência da república. A estratégia autoritária de sua gestão é baseada fundamentalmente em uma tática dupla, desenvolvida a fim de manter sua base de apoio na sociedade: por um lado, o presidente se esquia de qualquer responsabilidade como gestor do “sistema”; por outro, veta toda e qualquer medida que demonstre a potencialidade de minar os interesses de sua base de apoio.

Bolsonaro, entretanto, se caracteriza como um parasita político, uma vez que ataca o sistema, impondo-lhe a responsabilidade por todos os males, ao mesmo tempo que este prossegue em pleno funcionamento. Neste projeto autoritário, Bolsonaro reconfigura a relação *situação x oposição* pela dicotomia *sistema x antissistema*, identificando o sistema com a democracia enquanto a posição *antistablishment* faz referência aquilo que o presidente considera como “verdadeira democracia”, a qual condiz, na realidade, com a ditadura militar do passado (NOBRE, 2022).

Acontece que, dentro do plano autoritário bolsonarista, o enfraquecimento e desmonte das instituições democráticas é apenas o primeiro passo, o qual vinha se desenvolvendo durante o ano de 2019, mas foi surpreendido pela pandemia de covid-19, em 2020. O projeto autoritarista de Bolsonaro não estava ainda claramente delimitado, uma vez que, quando da eclosão da crise pandêmica, ainda se encontrava no estágio destrutivo (da democracia), não propositivo. Em sua posição antissistema, a chegada da pandemia lhe apresentava duas alternativas: unir-se em torno do combate à pandemia ou manter o seu projeto autoritário, pautado em uma política de guerra e morte¹¹⁷. Como demonstram os desdobramentos de crise sanitária, econômica e política, Bolsonaro optou pela manutenção do projeto autoritário, patrocinando manifestações antidemocráticas, como a de 7 de setembro de 2021, e discursando pela incompatibilidade entre a simultânea defesa da saúde e da economia (NOBRE, 2022).

Sob a gestão de Jair Bolsonaro, a lógica pemedebista alcança sua forma-limite. Esta gestão significa a ocupação do pemedebismo pela extrema-direita (gerido pelo PP e PL), assim como a ascensão de grupos sociais que se declaravam marginalizados do processo político desde a redemocratização, à exemplo das forças de segurança, dos grupos lavajatistas e dos neopentecostais. Nesta dinâmica, o pemedebismo é levado ao seu próprio limite, uma vez que “(...) aponta para nada menos que o fim do próprio conservadorismo *democrático* que o conceito de pemedebismo procurou circunscrever” (NOBRE, 2022, p. 193). O modo de funcionamento pemedebista, apesar de seu conservadorismo, somente é possível em uma democracia, haja vista que se baseia em duas armas de chantagem política: as posições de poder ocupadas no Congresso Nacional e a chance de alternância política para o governo federal. Na coadaptação do pemedebismo esses dois elementos estão em risco, visto que Bolsonaro pretende a própria destruição das instituições democráticas, dentro do seu projeto autoritário.

¹¹⁷ Na política de guerra e morte bolsonarista, a oposição não se estabelece em um ambiente comum e democrático, relacionado a clássica disputa democrática entre situação e oposição. Trata-se de um governo que sustenta uma política na qual somente um lado pode sobreviver, impossibilitando a convivência democrática (NOBRE, 2020).

Paralelamente, a tática antissistema do governo bolsonarista desnuda por completo o pemedebismo, uma vez que entrega por completo ao Congresso Nacional os recursos e a liberdade para dispor sobre tudo que não implique prejuízos a sua base social de apoio. A ampla margem concedida ao Legislativo é expressa, por exemplo, pelo mecanismo do chamado “orçamento secreto”, que, segundo argumenta Nobre (2022), representa o máximo de uma ordem ditatorial dentro de uma democracia, sinalizando que o regime democrático se encontra em um avançado estágio de deterioração, haja vista que, pela ampla liberdade orçamentária e ausência de uma agenda governamental de fato, dificulta a formação da oposição por aqueles partidos políticos não inseridos na coalizão suprapartidária¹¹⁸.

Do ponto de vista do dirigismo constitucional, não há nenhum comprometimento da gestão de Bolsonaro com a efetivação dos compromissos transformativos inseridos em nosso texto constitucional, mesmo porque o bolsonarismo se opõe ao pacto de 1988, identificando como verdadeira democracia a ditadura militar (VIEIRA, 2018; NOBRE, 2022). Além disso, o governo não apresenta uma agenda transversal, que seja produtora de aliança e eficiência entre os ministérios, agências e estatais, tampouco possui um programa de governo, já que sua estratégia é exatamente não governar. Trata-se, pois, de um governo disfuncional, que se alimenta do parasitismo político e de políticas públicas de médio e longo prazo (NOBRE, 2022). Algum nível de coordenação e implantação de agenda transversal somente foi visualizado a partir do acordo que Bolsonaro estabelece com o centrão, selado por meio da eleição de Arthur Lira para a presidência da Câmara dos Deputados. Ainda assim, a estratégia antissistema de Bolsonaro permanece como característica do funcionamento do Poder Executivo, mas é transplantada para contra o Poder Judiciário, em especial a atuação do Supremo Tribunal Federal que, a partir de 2021, se torna alvo de grande ataque pelo presidente (NOBRE, 2022).

No acordo estabelecido entre Bolsonaro e o Congresso Nacional, há a entrega de grande parte do orçamento não obrigatório aos parlamentares, em troca de três pedidos do presidente: (i) não admissão de nenhum pedido de impeachment; (ii) aprovação de alguns programas para a viabilidade da campanha eleitoral de Bolsonaro em 2022; e (iii) restrição da criação de CPIs, associada ao aparelhamento da PGR, Polícia Federal e Judiciário para defesa do presidente e de sua família. Eventuais discordâncias em relação a este acordo somente vieram por meio do

¹¹⁸ Nas palavras de Nobre (2022, p. 193), “o regime ditatorial é o estabelecimento do amálgama definitivo de partido de sustentação do governo e Estado. Em uma ordem ainda democrática, o pemedebismo não consegue se amalgamar inteira e definitivamente ao Estado porque existe sempre o risco de um partido ser colocado em condição de opositor, de não ser incorporado à supercoalizão de governo. O governo Bolsonaro representa a forma-limite do pemedebismo, porque sinaliza o fim desse risco, que é, ao mesmo tempo, o fim da ordem democrática.”

Supremo Tribunal Federal, que determinou, por exemplo, a instauração da CPI da pandemia. Em contrapartida, a resposta de Bolsonaro seguiu o padrão de ataques aos Ministros da Corte em redes sociais e de ignora ou procrastinação, pelo Congresso Nacional e pela presidência da república, no cumprimento das decisões do STF (NOBRE, 2022).

Do ponto de vista de teórico, cientistas políticos e juristas teorizam sobre a saúde constitucional brasileira, considerando os acontecimentos desde as Jornadas de 2013 até o governo Bolsonaro. Vieira (2018) considera tratar-se de um “estresse constitucional” ou “tempos de constitucionalismo bicudo”, resultante da postura conflitiva que se estabelece entre os poderes representativos e o Judiciário. Marcos Nobre (2020), por sua vez, percebe o cenário recente como indicativo de um “colapso institucional”, no qual o sistema institucional se torna instável e imprevisível, pois os agentes institucionais deixam de dirigir as suas ações com base nas regras que todos esperavam serem seguidas. Outros estudiosos, como Estorilio e Benvindo (2017), Mello (2018), Almeida (2018) dirigem suas análises ao Supremo Tribunal Federal e percebem também uma atuação disfuncional por parte da Corte.

No campo da cultura jurídica, o judicialismo de enfoque moralizador, pautado no neoconstitucionalismo de perspectiva iluminista, apresenta sinais de enfraquecimento a partir do final do governo Temer, quando a elite política (no âmbito do Executivo e Legislativo) e o Ministro Gilmar Mendes (no STF) adotam postura combativa à ideia de moralização da política e de “vanguarda iluminista” encabeçada por Barroso, resultando na absolvição da chapa Dilma-Temer e na aberta oposição entre a segunda (liderada por Gilmar Mendes) e a primeira (liderada por Luis Roberto Barroso) turmas da Corte Suprema (LYNCH, 2017). O fim da “Revolução Judicialista”, segundo Lynch (2017, p. 168), acontece “com a reação liderada por Gilmar Mendes no Supremo Tribunal Federal e a queda de Janot da condição de Procurador Geral da República.”.

Os desdobramentos teóricos e políticos apontam para um momento de dificuldade do estabelecimento de consensos, no campo da cultura jurídica, acerca do pacto constitucional de 1988, que se reflete na atuação dos poderes da república, inclusive do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, é possível a visualização de uma *crise de juridicidade constitucional*, nos termos definidos por Magalhães e Ferreira (2021). De acordo com os autores, a partir do impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, “(...) uma série de eventos ilegítimos puderam ser desenvolvidos durante a vigência formal da ordem constitucional, e, inclusive, com fundamento jurídico na própria Constituição” (MAGALHÃES, FERREIRA, 2021). Tal contexto evidencia certas contradições acerca da elasticidade do conceito de juridicidade constitucional, que passa a comportar essas ilegitimidades dentro da democracia constitucional,

sendo, por isso, possível sustentar a crise de juridicidade constitucional, entendida como as “(...) disputas interpretativas irreconciliáveis a respeito das regras constitucionais, especificamente, aquelas que envolvam a atuação dos poderes da República e que suscitam debates sobre a sua correspondência, ou não, com os ditames constitucionais” (MAGALHÃES; FERREIRA, 2021).

Tratam-se, desse modo, de desacordos interpretativos acerca do que pode ser acomodado jurídica e legitimamente dentro do nosso arranjo constitucional, as quais se sucedem, desde o impeachment, com teóricos como Vieira (2017) e Santos (2017) discordando acerca da legitimidade do impedimento: enquanto o primeiro entende o impeachment de 2016 como resultante de uma forte e legítima batalha institucional, o segundo compreende como golpe parlamentar, isto é, uma ilegítima ruptura de governo. A elasticidade do conceito de juridicidade constitucional também se expressa nas decisões contraditórias e, por vezes, controversas adotadas no campo pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, à exemplo da substituição de governo em 2016, aprovação da Emenda Constitucional nº 95 e suspensão do mandato de Eduardo Cunha por liminar do Ministro Teori Zavascki (MAGALHÃES; FERREIRA, 2021), além da adoção de argumentos de excepcionalidade por parte dos três poderes.

Embora a análise de Magalhães e Ferreira não abarque o mandato inteiro de Bolsonaro e os exemplos utilizados pelos autores se refiram especialmente a um intervalo temporal que vai de 2016 a 2018, é possível estender a noção de crise de juridicidade constitucional para o período de 2019 a 2022, aqui trabalhado. Isso porque, desacordos interpretativos permanecem fortemente presentes, de maneira que intensos dissensos sobre elementos básicos da nossa democracia constitucional e acontecimentos ilegítimos permaneçam acontecendo sob a vigência do pacto de 1988, como o questionamento de resultados eleitorais, manifestações sociais favoráveis à intervenção militar, orçamentos secretos, etc. Dessa forma, a cultura jurídica não tem oferecido parâmetros claramente estabelecidos de atuação para os agentes sociais, enquanto os estudos constitucionais seguem analisando a saúde e o futuro da democracia constitucional brasileira.

Do ponto de vista do comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal, a literatura que se propõe a estudar as fases de atuação da Corte, conforme apresentadas na primeira seção deste trabalho, não chegam a abordar o período mais recente, desde a eleição de Bolsonaro, mesmo porque se tratam de investigações finalizadas entre os anos de 2017 e 2018. Por tal razão, não foi possível realizar o mesmo exercício operado nos demais períodos analisados, qual seja extrair aqueles casos mais mencionados pela literatura dos juristas apresentados na primeira seção para fins de análise da leitura que os Ministros fazem sobre o papel da Corte em

tal conjuntura político-constitucional. Entretanto, o estudo de Ros e Taylor (2022), observando a relação entre STF e poderes eleitos, observa dois padrões, que podemos entender como comportamentos judiciais do Tribunal na sua relação com o a conjuntura político-constitucional mais recente, para fins da nossa análise. Isso é possível porque o estudo dos autores parte de um pressuposto semelhante ao nosso, qual seja que a política e a atuação judicial resultam da interação entre os sistemas político e judicial de maneira ampla.

Ros e Taylor (2022) verificam na interação judicial-Poder eleito sob o governo Bolsonaro um padrão de acomodação em questões relacionadas a pauta anticorrupção e confronto nas questões atinentes ao constitucionalismo – entendido a partir de elementos basilares como separação de poderes e estado de direito. Para estes teóricos, a acomodação acontece quando do alinhamento entre as preferências da maioria dos atores judiciais e políticos, de forma que as decisões judiciais apoiem em grande medida a agenda de governo (ou encontrem um meio-termo) e os líderes políticos cumpram as decisões judiciais amplamente. Já o confronto seria caracterizado pelos desacordos abertamente estabelecidos entre as autoridades judiciais e políticas.

Na conjuntura mais recente, Ros e Taylor (2022) observam que a acomodação acontece no âmbito das questões anticorrupção. A Operação Lava-Jato, lançada em 2014, se expandiu sobre o Estado e a economia brasileiras e foi significativa para a eleição de Bolsonaro em 2018, à medida que contribuiu para redução da confiança do eleitorado sobre os partidos tradicionais, como PT, PSDB e MDB. Desde o governo Temer já vinha se desenhando uma resistência à operação, sob a alegação de abusos cometidos nas investigações. No entanto, foi a eleição do candidato de extrema-direita que significou o fim definitivo da operação de combate à corrupção, de maneira que em fevereiro de 2021 todas as forças-tarefa relacionadas à Lava-Jato no Ministério Público Federal tenham sido encerradas pelo Procurador Geral, Augusto Aras, escolhido por Bolsonaro para o exercício do cargo. Dentro do Judiciário, o alinhamento em torno da redução da Lava-Jato também se desenhava na medida em que o Supremo Tribunal Federal emitia decisões que contribuíssem para a diluição da operação e da agenda anticorrupção de modo mais amplo (ROS; TAYLOR, 2022).

São exemplos desse padrão de acomodação em questões anticorrupção algumas decisões judiciais proferidas pela Corte entre os anos de 2019 e 2021. Entre elas, Ros e Taylor (2022) citam a ocasião em que o STF decidiu que os processos de lavagem de dinheiro relativos ao financiamento de campanha não mais seriam de jurisdição dos tribunais federais, passando para os tribunais eleitorais; a suspensão temporária, por determinação da Corte, de mais de setecentas investigações criminais fundadas em dados do Conselho de Controle de Atividades

Financeiras – decisão que foi posteriormente anulada; a decisão do Supremo que determinou que o indivíduo somente poderia ser preso após esgotadas todas as modalidades de recurso em todos os tribunais aplicáveis, revendo o entendimento firmado três anos antes no sentido de que seria possível a prisão após condenação em segunda instância; e a retirada de Curitiba da jurisdição para uma grande quantidade de casos da Lava-Jato, além da parcialidade do ex-juiz Sérgio Moro no caso envolvendo o ex-presidente Lula (ROS; TAYLOR, 2022).

Ros e Taylor (2022), por outro lado, ressaltam que essa acomodação entre o Judiciário e os poderes eleitos nas questões anticorrupção, especialmente em relação à Operação Lava-Jato, somente foi possível por ter beneficiado uma boa parte dos integrantes do sistema político.

No campo do constitucionalismo, entretanto, o padrão de interação entre o STF e o Executivo se estabelece sob a característica do confronto. Desde que foi eleito, Bolsonaro e seus aliados manifestaram-se a favor da intervenção militar, atacaram ministros da Corte, ameaçaram o fechamento do STF e o aumento do quantitativo de magistrados que o compõe. Na contrapartida, o comportamento judicial do Supremo foi conflitivo, em boa parte como um exercício de autoproteção: o Tribunal rejeitou o processo de impeachment contra seus membros; prendeu o deputado Silveira, em razão da publicação de vídeo que ameaçava a Corte, violando a lei de segurança nacional; e abriu o inquérito das *fake News* depois de circularem notícias falsas sobre os ministros. Também proferiu decisões contrárias aos posicionamentos do Presidente em relação à pandemia de covid-19, de maneira a apoiar governos estaduais contra o governo federal (ROS; TAYLOR, 2022).

Em uma análise crítica, os autores sustentam que o confronto entre STF e Bolsonaro tem funcionado como um jogo de covardia amplamente imprevisível, em que a própria Corte, que protegia o devido processo legal nos casos anticorrupção, passou a falhar no cumprimento deste princípio, à medida que algumas de suas decisões que fazem oposição ao presidente surgem em processos questionáveis – à exemplo da abertura do inquérito das *fake news* sem solicitação.

Os dois padrões apontados por Ros e Taylor dialogam com a conjuntura político-constitucional aqui apresentada. A imprevisibilidade do confronto entre Bolsonaro e o STF pode ser explicada pela crise de juridicidade constitucional dentro de um cenário de pemedebismo protoautoritário, de maneira que a Corte tenha adotado soluções jurídicas inovadoras na tentativa de manter e reforçar elementos basilares de uma democracia constitucional, assim como de defender a si mesma enquanto instituição democrática. Por sua vez, a postura de acomodação em relação às questões anticorrupção podem representar a tentativa de restabelecer o equilíbrio pemedebista anterior, típico dos anos 2003 a 2014,

reduzindo o judicialismo sob enfoque da moralização da política em nome do restabelecimento da democracia constitucional, haja vista o fracasso da regeneração da política pela via judicial.

Ilustração 02 – Quadro: Síntese da conjuntura político-constitucional

Período	Governos	Estabilidade/ instabilidade da coalizão	Sentido do pemedebismo	Cultura Jurídica	Conjuntura político- constitucional
1988- 1994	1. José Sarney; 2. Fernando Collor; 3. Itamar Franco.	<ul style="list-style-type: none"> • Instável (impeachment) 	<u>Estabilizante</u> Marcadores: Planos econômicos	Perceptiva do novo pacto constitucional	Busca a estabilização econômica e democrática
1995- 2014	1. FHC I 2. FHC II; 3. Lula I; 4. Lula II; 5. Dilma I.	<ul style="list-style-type: none"> • Estável (acordo do Plano Real, equilíbrio fiscal e ampliação de políticas sociais) 	<u>Progressista</u> Marcadores FHC: Políticas de educação, saúde e assistência social Marcadores Lula e Dilma: Política do salário mínimo e redução da extrema pobreza.	Judiciarista sob enfoque da efetividade	Busca a efetividade constitucional
2015- 2018	1. Dilma II; 2. Temer.	<ul style="list-style-type: none"> • Instável no governo Dilma (impeachment) • Estável no governo Temer (união) 	<u>Regressivo</u> Marcador: Teto de gastos.	Judiciarista sob enfoque da moralização da política	Instabilidade política

		contra Lava-Jato)			
2019-2021	Bolsonaro	<ul style="list-style-type: none"> • Instável (elevada fragmentação e ausência de projeto transversal) 	<u>Protoautoritário</u> Marcador: orçamento secreto	Crise de juridicidade constitucional	Crise democrático-constitucional

Fonte: elaboração própria.

5 CONCLUSÃO

Certamente não há como descrever exhaustivamente todos os fatores que exercem influência sobre a interpretação constitucional dos Ministros do STF e refletem na definição do comportamento judicial da Corte ao longo do tempo. Concentramos nossos esforços, entretanto, na observância de dois fatores que são frequentemente esquecidos ou deliberadamente ignorados pela literatura no campo do Direito que se propõe a compreender e sistematizar a atuação do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo. Estes dois fatores, conforme consideramos, são a conjuntura política – entendida sob os elementos do pemedebismo, dirigismo constitucional e estabilidade da coalizão governista – e a cultura jurídica.

A relevância destes dois fatores para o comportamento judicial da Corte é encontrada a partir de estudos ofertados pela Ciência Política. Entretanto, não é possível nos apropriar por completo das categorias de “regime político” e “regime jurisprudencial” ofertadas pelos cientistas políticos, uma vez que se tratam de conceitos que esbarram em dificuldades explicativas diante da realidade brasileira. Por essa razão, buscamos ofertar um conceito que abranja conjuntura política e cultura jurídica, qual seja a *conjuntura político-constitucional*, a qual, por sua vez, apresenta correlação direta com o conjunto de soluções jurídicas ofertadas pelo Supremo Tribunal Federal e, conseqüentemente, o seu comportamento judicial. Dessa forma, a atuação do STF não ocorre de forma desconectada do pensamento teórico-constitucional, nem do contexto político, mas de forma interativa e correspondente com essa conjuntura político-constitucional, dialogando com ela. Com base nessa percepção, é possível observar o comportamento judicial do STF de maneira contextual, e não retrospectiva ou anacrônica, superando as limitações das categorias formuladas pelos juristas.

Nos primeiros anos de vigência da constituição, a conjuntura político-constitucional se consubstanciava na busca pela estabilização da economia e da democracia, enquanto a Corte reconhecia o seu papel de guardiã da Constituição e apresentava um comportamento judicial ainda perceptivo de suas competências dentro do novo arranjo constitucional, discutindo sobre a natureza e limites dos instrumentos constitucionais e esquivando-se da possibilidade de suspensão de atos presidenciais, especialmente porque relacionados aos planos econômicos da época, uma vez que a principal pauta política à época era a estabilização econômica. No segundo momento, a conjuntura político-constitucional se expressa pela busca da efetividade. Interativamente, o STF apresenta um comportamento judicial alinhado à concretização de

direitos. Quando a crise política é deflagrada e a cultura jurídica representa um avanço do neoconstitucionalismo em direção à sua versão iluminista, sustentando um judiciarismo de enfoque moralizador, o Supremo Tribunal Federal passa a visualizar o seu papel como de agente da regeneração política, tomando decisões que implicam, por exemplo o afastamento de parlamentares de seus mandatos em situações excepcionais não claramente definidas. Já no quadro de uma conjuntura político-constitucional marcada pela crise democrático-constitucional, a Corte busca reforçar elementos basilares do regime democrático e defender-se enquanto instituição da democracia constitucional brasileira.

Desse modo, pretendemos demonstrar que a atuação da Corte não se altera de maneira categórica e abrupta, nem resulta da mera alternância de governo. A construção do comportamento judicial do STF segue mudanças que acontecem no campo da conjuntura política e cultura jurídica, as quais são paulatinamente desenvolvidas, de forma conectada. Tanto o é que indícios de efetividade constitucional aparecem desde a promulgação da Constituição de 1988, mas só adquirem espaço significativo entre os agentes político-institucionais a partir de 1994, com a chegada ao poder de gestores preocupados com a ideia de dirigismo constitucional. E à medida que estes governos vão desenvolvendo políticas sociais, o Supremo começa a receber casos relacionados aos direitos sociais, obtendo espaço para, considerando a conjuntura político-constitucional, assumir um papel de, enquanto guardião do pacto constitucional, concretizar direitos fundamentais. O mesmo acontece em relação ao momento posterior: a crise do pemedebismo e o neoconstitucionalismo iluminista abrem margem para uma atuação do STF voltada à correção das “imoralidades” da política, ocasião em que o Tribunal se vê como responsável por moralizar do sistema político. Quando as baixas no pemedebismo culminam na eleição de um candidato de extrema direita, que se opõe contra o próprio Supremo enquanto instituição democrática, dentro de um quadro de extrema crise de juridicidade, a atuação da Corte se acomoda quanto ao combate à corrupção, deixando a Operação Lava-Jato morrer, enquanto combate o governo de extrema direita em suas aventuras antidemocráticas. Neste último quadro, o Tribunal entende, conforme supomos, que o seu papel é salvaguardar o mínimo da democracia constitucional.

Estes comportamentos judiciais do STF, que são desenvolvidos ao longo do tempo, não desaparecem conforme se estabeleça um novo perfil de comportamento judicial. Eles se somam, havendo maior ou menor destaque para um ou outro a depender do contexto político apresentado. A partir do reconhecimento do papel do Judiciário na efetivação de direitos fundamentais, esta compreensão não se perde quando da predominância de uma leitura da Corte como agente de regeneração da política, assim como não se perde quando o STF busca manter

as instituições democráticas face ao pemedebismo protoautoritário. Na realidade, o Supremo Tribunal Federal não apenas faz diferentes leituras sobre a sua função dentro da nossa democracia constitucional, como também modula a sua própria atuação diante das diferentes conjunturas político-constitucionais.

Assim, o comportamento judicial do Supremo Tribunal Federal se estrutura interativamente com a conjuntura político-constitucional e se expressa na maneira como o próprio STF compreende o papel que deve desempenhar na democracia constitucional brasileira, diante do quadro apresentado pela conjuntura política e cultura jurídica em diferentes momentos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no impeachment da presidente Dilma Rousseff. **DESC – Direito, Economia e Sociedade Contemporânea**, Campinas, v.2, n. 1, p. 52-75, Jan/Jun 2019.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; BRASIL, Clarissa. Delimitando o ativismo judicial, acepções, críticas e conceitos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 3279-3297, 2018.

ARRETCHE, Marta. Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP, 2015.

ARGUELHES, Diego Werneck. Ellwanger e as transformações do Supremo Tribunal Federal: um novo começo? **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, Brasília, v. 25, n.1, p. 25-45, 2014.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista GV**, São Paulo, v. 12, p. 405-440, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal Federal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 01, p. 13-32, janeiro-abril, 2018.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, São Paulo, p.273-289, 2018.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2019.

BALKIN, Jack M. The Recent Unpleasantness: Understanding the Cycles of Constitutional Time. **Indiana Law Journal**, v. 94, p. 252-296, 2019.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 240, p. 1-42, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista da Procuradoria Geral**, v. 48, Rio de Janeiro p. 60-98, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 40-86

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Valença, v. 16, n. 1, p. 217-266, jan./jun. 2018.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BRANDÃO, Rodrigo. Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil. In: SARMENTO, Daniel.. (Org.). **Jurisdição Constitucional e Política**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, v. 1.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 107 Questão de Ordem**. Mandado de Injunção. Questão de ordem sobre sua auto-aplicabilidade, ou não. - Em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, e a ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o artigo 5., LXXI, dos quais o exercício está inviabilizado pela falta de norma regulamentadora, e ação que visa a obter do poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe de ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, a semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, par-2., da Carta Magna), e de que se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional. - assim fixada a natureza desse mandado, e ele, no âmbito da competência desta corte - que está devidamente definida pelo artigo 102, I, 'q' -, auto-executável, uma vez que, para ser utilizado, não depende de norma jurídica que o regulamente, inclusive quanto ao procedimento, aplicável que lhe e analogicamente o procedimento do mandado de segurança, no que couber. Questão de ordem que se resolve no sentido da auto-aplicabilidade do mandado de injunção, nos termos do voto do relator. Requerente: José Emidio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator(a): MOREIRA ALVES, 23 de novembro de 1989, Diário de Justiça de 21.09.1990. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1487634>. Acesso em: 20.11.2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 232**. Mandado de injunção. Legitimidade ativa da requerente para impetrar mandado de injunção por falta de regulamentação do disposto no par. 7. do artigo 195 da Constituição Federal. Ocorrência, no caso, em face do disposto no artigo 59 do ADCT, de mora, por parte do Congresso, na regulamentação daquele preceito constitucional. Mandado de injunção conhecido, em parte, e, nessa parte, deferido para declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, par. 7., da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que

essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida. Requerente: Centro de Cultura Prof. Luiz Freire. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, 02 de agosto, de 1991, Diário de Justiça de 27.03.1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1495785>. Acesso em: 20.11.2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 283**. Mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito a reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8., par. 3., ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos. 1. O STF admite - não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107 - QO) - que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contém o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (CF. Mandados de Injunção 168, 107 e 232). 2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8., par. 3. - "Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n. S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n. S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição" - vencido o prazo nela previsto, legitima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada. 3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado e a entidade estatal a qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, e dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito. 4. Premissas, de que resultam, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para: a) declarar em mora o legislador com relação a ordem de legislar contida no art. 8., par. 3., ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e a Presidência da República; b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada; c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação a reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem; d) declarar que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável. Impetrante: Alfredo Ribeiro Daudt. Impetrados: União Federal e Congresso Nacional. Relator(a): Sepúlveda Pertence, 20 de março de 1991, Diário de Justiça de 14.11.1991. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1506604>. Acesso em: 21/11/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 223-6 Medica Cautelar**. Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Medida Provisória 173, de 18.3.90, que veda a concessão de 'medida liminar em mandado de segurança e em ações ordinárias e cautelares decorrentes das medidas provisórias números 151, 154, 158, 160, 162, 165, 167 e 168': indeferimento do pedido de suspensão cautelar da vigência do diploma impugnado: razões dos votos vencedores. Sentido da inovadora alusão constitucional a plenitude da garantia da jurisdição contra a ameaça à

direito: ênfase a função preventiva de jurisdição, na qual se insere a função cautelar e, quando necessário, o poder de cautela liminar. Implicações da plenitude da jurisdição cautelar, enquanto instrumento de proteção ao processo e de salvaguarda da plenitude das funções do poder judiciário. Admissibilidade, não obstante, de condições e limitações legais ao poder cautelar do juiz. A tutela cautelar e o risco do constrangimento precipitado à direitos da parte contrária, com violação da garantia do devido processo legal. Consequente necessidade de controle da razoabilidade das leis restritivas ao poder cautelar. Antecedentes legislativos de vedação de liminares de determinado conteúdo. Critério de razoabilidade das restrições, a partir do caráter essencialmente provisório de todo provimento cautelar, liminar ou não. Generalidade, diversidade e imprecisão de limites do âmbito de vedação de liminar da MP 173, que, se lhe podem vir, a final, a comprometer a validade, dificultam demarcar, em tese, no juízo de delibação sobre o pedido de sua suspensão cautelar, até onde são razoáveis as proibições nela impostas, enquanto contenção ao abuso do poder cautelar, e onde se inicia, inversamente, o abuso das limitações e a consequente afronta a plenitude da jurisdição e ao poder judiciário. Indeferimento da suspensão liminar da MP 173, que não prejudica, segundo o relator do acórdão, o exame judicial em cada caso concreto da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar. Considerações, em diversos votos, dos riscos da suspensão cautelar da medida impugnada. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República. Relator(a): Paulo Brossard, 05 de abril de 1990, Diário de Justiça de 29.06.1990. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1496619>. Acesso em: 21/11/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário nº 271.286 AgRg**. EMENTA: paciente com HIV/AIDS - pessoa destituída de recursos financeiros - direito à vida e à saúde - fornecimento gratuito de medicamentos - dever constitucional do poder público (CF, arts. 5º, caput, e 196) - precedentes (STF) - recurso de agravo improvido. o direito à saúde representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de

apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravada: Diná Rosa Vieira. Relator(a): Celso de Mello, 12 de setembro de 2000, Diário de Justiça de 24.11.2000. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1820623>. Acesso em: 21/11/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 670**. Mandado de Injunção. Garantia fundamental (CF, art. 5º, inciso LXXI). Direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, inciso VII). Evolução do tema na jurisprudência do supremo tribunal federal (STF). Definição dos parâmetros de competência constitucional para apreciação no âmbito da justiça federal e da justiça estadual até a edição da legislação específica pertinente, nos termos do art. 37, VII, da CF. Em observância aos ditames da segurança jurídica e à evolução jurisprudencial na interpretação da omissão legislativa sobre o direito de greve dos servidores públicos civis, fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o congresso nacional legisle sobre a matéria. Mandado de injunção deferido para determinar a aplicação das leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989. 1. Sinais de evolução da garantia fundamental do mandado de injunção na jurisprudência do supremo tribunal federal (STF). 1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador. 1.2. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003. 2. O Mandado de Injunção e o direito de greve dos servidores públicos civis na jurisprudência do STF. 2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI no 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI no 585/TO, Rel. Min. Ilmar

Galvão, DJ 2.8.2002; e MI no 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002. 2.2. Em alguns precedentes (em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI no 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002), aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei no 7.783/1989). 3. Direito de greve dos servidores públicos civis. hipótese de omissão legislativa inconstitucional. mora judicial, por diversas vezes, declarada pelo plenário do STF. riscos de consolidação de típica omissão judicial quanto à matéria. a experiência do direito comparado. legitimidade de adoção de alternativas normativas e institucionais de superação da situação de omissão. 3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1º). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva". 3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais. 3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo. 3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial. 3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2º). 4. Direito de greve dos servidores públicos civis. Regulamentação da lei de greve dos trabalhadores em geral (lei nº 7.783/1989). Fixação de parâmetros de controle judicial do exercício do direito de greve pelo legislador infraconstitucional. 4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional. 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o

caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). 4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais". 4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*). 5. O processamento e o julgamento de eventuais dissídios de greve que envolvam servidores públicos civis devem obedecer ao modelo de competências e atribuições aplicável aos trabalhadores em geral (*celetistas*), nos termos da regulamentação da lei no 7.783/1989. A aplicação complementar da Lei nº 7.701/1988 visa à judicialização dos conflitos que envolvam os servidores públicos civis no contexto do atendimento de atividades relacionadas a necessidades inadiáveis da comunidade que, se não atendidas, coloquem "em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população" (lei no 7.783/1989, parágrafo único, art. 11). 5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI no 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC no 45/2004). 5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis. 5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei no 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade. 6. Definição dos parâmetros de competência constitucional para apreciação do tema no âmbito da justiça federal e da justiça estadual até a edição da legislação específica pertinente, nos termos do art. 37, VII, da CF. Fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mandado de injunção deferido para determinar a aplicação das Leis nº

7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei no 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei no 7.783/1989, arts. 9º a 11). 6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei no 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei no 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais. 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, *in fine*). 6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. 6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. 6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nº 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Espírito Santo – SINDPOL. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Maurício Corrêa, 25 de outubro de 2007. Diário de Justiça Eletrônico de 30.10.2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2018921>. Acesso em: 22/11/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram Sistema de Reserva de Vagas com base em critério étnico-racial (COTAS) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. alegada ofensa aos Arts. 1º, caput, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, caput, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V, todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. Requerente: Democratas - DEM. Relator(a): Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Diário de Justiça eletrônico nº 205, de 17.10.2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>. Acesso em: 23/11/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5526**. Constitucional e processo penal. Inaplicabilidade de prisão preventiva prevista no artigo 312 do CPP aos parlamentares federais que, desde a expedição do diploma, somente poderão ser presos em flagrante delito por crime inafiançável. Competência plena do poder judiciário para imposição das medidas cautelares previstas no artigo 319 do CPP aos parlamentares, tanto em substituição a prisão em flagrante delito por crime inafiançável, quanto em graves e excepcionais circunstâncias. Incidência do §2º, do artigo 53 da constituição federal sempre que as medidas aplicadas impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar. ação parcialmente procedente. 1. Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as

imunidades do Legislativo, assim como as garantias do Executivo, Judiciário e do Ministério Público, são previsões protetivas dos Poderes e Instituições de Estado contra influências, pressões, coações e ingerências internas e externas e devem ser asseguradas para o equilíbrio de um Governo Republicano e Democrático. 2. Desde a Constituição do Império até a presente Constituição de 5 de outubro de 1988, as imunidades não dizem respeito à figura do parlamentar, mas às funções por ele exercidas, no intuito de preservar o Poder Legislativo de eventuais excessos ou abusos por parte do Executivo ou Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante os outros poderes constitucionais e mantendo sua representação popular. Em matéria de garantias e imunidades, necessidade de interpretação separando o CONTINENTE (“Poderes de Estado”) e o CONTEÚDO (“eventuais membros que pratiquem ilícitos”), para fortalecimento das Instituições. 3. A imunidade formal prevista constitucionalmente somente permite a prisão de parlamentares em flagrante delito por crime inafiançável, sendo, portanto, incabível aos congressistas, desde a expedição do diploma, a aplicação de qualquer outra espécie de prisão cautelar, inclusive de prisão preventiva prevista no artigo 312 do Código de Processo Penal. 4. O Poder Judiciário dispõe de competência para impor aos parlamentares, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do Código de Processo Penal, seja em substituição de prisão em flagrante delito por crime inafiançável, por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas; seja autonomamente, em circunstâncias de excepcional gravidade. 5. Os autos da prisão em flagrante delito por crime inafiançável ou a decisão judicial de imposição de medidas cautelares que impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, serão remetidos dentro de vinte e quatro horas a Casa respectiva, nos termos do §2º do artigo 53 da Constituição Federal, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. Requerentes: Partido Progressista, Partido Social Cristão, Solidariedade. Relator: Edson Fachin, 11 de outubro de 2017. Diário de Justiça Eletrônico de 06.08.2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4982736>. Acesso em: 12/11/2022.

CHALOUB; Jorge; LYNCH, Christian Edward Cyril. O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar (1988-2017). **In:** Hollanda, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (orgs.). **A constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

COUTO, Cláudio G; ARANTES, Rogério B. Construção democrática e modelos de constituição. **Dados**, v. 53, pp. 545-85, 2010.

DIMOULIS, D.; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Teorias Explicativas da Constituição Brasileira. **In:** VIEIRA, O. V.; DIMOULIS, D. ; Lunardi, S. ; NASSAR, P. A; GLEZER, R. E.. **Resiliência Constitucional**. ed. São Paulo: Direito GV, 2013, pp. 11-17.

DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom. The forms and limits of constitutions as political insurance. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 4, p. 988-1012, 2017.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o Sistema de proteção social. **Revista Tempo Social – USP**, p. 64-101, novembro de 2003.

ESTORILIO, Rafael; BENVINDO, Juliano Zaiden. O Supremo Tribunal Federal como Agente do Constitucionalismo Abusivo. In: VERONESE, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. (Org.). **Política e Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

FERREIRA, Siddharta Legale; FERNANDES, Eric Baracho. O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 023-042, jan-jun 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. **Revista de informação legislativa, Brasília**, v. 31, n. 123, 219-227p., jul/set 1994.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**. Constitutional Courts in Asian Cases. Cambridge University Press, 2003.

GILLMAN, Howard. Regime Politics, Jurisprudential Regimes and unenumerated rights. **Journal of constitutional law**, v. 9, n. 1, p. 107-119, oct. 2006.

HOLMES, Pablo. A sociedade civil contra a população: uma teoria crítica do constitucionalismo de 1988. **Revista Direito e Praxis**. v. 13, n. 1, p. 279-311, 2022.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 96, p. 69-85, 2013.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, n. 88, p. 141-184, 2013.

LAVINAS, Lena. Na contramão da financeirização: preservar a provisão pública no século XXI. **Fundação Oswaldo Cruz, Centro de Estudos Estratégicos**, Futuros do Brasil: Textos para debate, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1-9, out. 2017.

LAZZARATO, Maurizio. **Fascismo ou revolução?** O neoliberalismo em chave estratégica. Tradução: Takashi Wakamatsu e Fernando Scheibe. 1ª ed. São Paulo: Edições, 2019.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, edição 79, p. 158-168, out./nov./dez. 2017

LYNCH, Christian Edward Cyril; CHALOUB, Jorge. The 1988 Brazilian Constitution and the political regimes: na outline of intelectual history (1972-2019). **Journal of Constitutional History**, v. 40/II, p. 259-275, 2020.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. et al. **30 anos de Constituição e o protagonismo da Suprema Corte**. 30 anos da Constituição da República Federativa do Brasil: Virtudes, obstáculos e alternativas. 1. ed. São Paulo: Fecomercio-SP, 2018. 11-24p.

MAGALHÃES, Breno Baía; FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto. Com quantos golpes se faz uma crise constitucional no Brasil? Constitucionalismo abusivo, estresse constitucional e juridicidade constitucional. **Revista Direito e Praxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: link para o artigo. Acesso em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/index>. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/56229.

MAGALHÃES, Breno Baía. A importância da teoria no direito constitucional: panorama geral e apresentação do curso. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía; SANTOS, Fabrícia dos Santos. A doutrina da efetividade constitucional. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía; MATTAR, Beatriz Neder. Constitucionalismo liberal-conservador. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía; WALLACE, William. Constituição dirigente. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía; CAVALCANTE, Marcellia Sousa. Neoconstitucionalismo. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía; FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto. Teorias do Diálogo Constitucional. **In:** MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Curso de Teorias Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 Anos de Constituição, 30 Anos de Reforma Constitucional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trinta anos, uma constituição, três Supremos: autorrestrrição, expansão e ambivalência. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 1, n. 2, set/dez, 2018.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe; BOGÉA, Daniel. O juiz constitucional me representa? O Supremo Tribunal Federal e a representação argumentativa. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020, pp. 1-21.

NELKEN, David. The concept of Legal Culture. **Australian Journal of Legal Philosophy**, 29, p. 2004, p. 1-26.

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

NOBRE, Marcos. **Ponto Final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2020.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. A judicialização da política na transição democrática no Brasil (1979-1988). **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, p. 214-240, jan./jun. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Agenda decisória do Supremo Tribunal Federal no período de transição democrática: judicialização da política?. **PLURAL – Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da USP**, v. 26.2, p. 74-95, ago./dez., 2019.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O Supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática: uma análise de conteúdo dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. **Rev. Sociol. Polít.**, 22, p. 101-118, jun. 2004.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

RIBEIRO; Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Preferências, estratégias e motivações: pressupostos institucionais de teorias sobre o comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Originalismo democrático como modelo interpretativo da Constituição brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 11, n. 3, p. 461-479, setembro-dezembro 2019.

ROS, Luciano Da; TAYLOR, Matthew. Bolsonaro and the Judiciary: between accommodation and confrontation. **Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz**, 14, p. 44-54, 2022.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

STARR, Paul. **Entrenchment: wealth, power, and the constitution of democratic societies**. New Haven: Yale University Press, 2019, p. 1-11.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer?” o papel do Ministro relator na deliberação no Supremo tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, vol.06, nº 02, p. 119-161, 2013.

TAYLOR, Matthew M. Os partidos dentro e fora do poder: A judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

VERBICARO, Loiane. Um Estudo sobre as Condições Facilitadoras da Judicialização da Política no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 8, jul-dez 2008.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Prefácio de José Eduardo Faria. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 549 p.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, n. 4 (2), p. 441-464, jul-dez 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.