



Do Presidencialismo de Coalizão ao Judicialismo de Coalizão: A Experiência Brasileira

From Coalition Presidentialism to Coalition Judicialism: The Brazilian Experience

Mário Sérgio Lepre

Resumo: Este estudo foi realizado para compreender o nascimento de uma nova relação entre os Poderes da República no Brasil. Para compreender essa nova relação, buscou-se, em um primeiro momento, conceituar o sistema presidencialista de governo no que diz respeito à relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Em um segundo momento, fundamentaram-se duas abordagens previstas na literatura sobre a relação entre esses poderes, quais sejam, a paralisia decisória e o presidencialismo de coalizão. Em um terceiro momento introduziu-se o Poder Judiciário na relação. Com a introdução do Judiciário, constatou-se o surgimento de uma nova modalidade de presidencialismo, qual seja, o Judicialismo de Coalizão, em que o papel desse Poder passa a influenciar as decisões políticas dos demais. Como resultado, o estudo verificou que a presença do Poder Judiciário pode significar uma ameaça ao regime democrático.

Palavras-chave: presidencialismo; Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; presidencialismo de coalizão; judicialismo de coalizão.

Abstract: This study was conducted to understand the emergence of a new relationship among the Branches of the Republic in Brazil. To grasp this new dynamic, the first step was to conceptualize the presidential system of government with regard to the relationship between the Executive and Legislative branches. Next, two approaches outlined in the literature concerning this relationship were explored: decision-making paralysis and coalition presidentialism. In a third phase, the Judiciary was introduced into the analysis. With the inclusion of the Judiciary, a new form of presidentialism was identified—Coalition Judicialism—in which the role of the Judiciary begins to influence the political decisions of the other branches. As a result, the study found that the growing presence of the Judiciary may pose a threat to the democratic regime.

Keywords: presidentialism; Executive Branch; Legislative Branch; Judiciary; coalition presidentialism; coalition judicialism.

INTRODUÇÃO

Sistemas de governo dizem respeito à relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo nas modernas democracias. O sistema parlamentarista de governo é aquele em que o Poder Legislativo tem preponderância, assim, o Poder Executivo só é constituído quando há maioria dentro do Parlamento. De outra sorte, o sistema presidencialista de governo apresenta uma separação nítida nas prerrogativas de cada um dos poderes sem qualquer preponderância de um poder sobre o outro.

O Brasil, desde a Constituição de 1891, adota o sistema presidencialista de governo com um pequeno intervalo parlamentarista na vigência da Constituição de

1946. É de se ressaltar que a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo sempre foi altercada e repleta de controvérsias e conspurcação (Baaklini, 1993; Diniz, 2005).

Assim, o objetivo deste trabalho é observar o presidencialismo brasileiro sob a ótica atual da relação entre os poderes ressaltando que o atributo principal do sistema presidencialista, qual seja, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, deixou de ser o fulcro nodal do sistema para dar lugar a outro, a saber, a relação entre os três poderes da República. Assim, no Brasil da terceira década do século XXI, o sistema presidencialista passou a compreender a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essa alteração no sistema presidencialista insere no jogo político membros da Corte Suprema do país, os quais passaram a atuar de forma contundente na esfera política a ponto de desequilibrar a balança da harmonia entre os poderes que configura um dos princípios fundamentais da República conforme estabelece o Título I da Constituição Federal de 1988.

O objetivo deste trabalho é, portanto, verificar essa reconfiguração do sistema presidencialista brasileiro com a inserção do Poder Judiciário no ambiente político e compreender, desta forma, se a democracia brasileira ainda se mantém saudável com a interferência açodada do Supremo Tribunal Federal no ambiente político do Brasil.

METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e teórica, com base em revisão bibliográfica e análise documental. O autor parte da conceituação dos sistemas de governo, com ênfase no presidencialismo, e percorre diferentes períodos históricos do Brasil para examinar a evolução da relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Utiliza obras de referência, como Sérgio Abranches e Luís Gustavo Faria Guimarães, além de documentos oficiais, decisões do STF e reportagens jornalísticas recentes, a fim de sustentar a tese do surgimento de um novo arranjo político denominado *Judicialismo de Coalizão*. O estudo não realiza pesquisa empírica ou coleta de dados primários, concentrando-se na interpretação crítica de fontes secundárias e evidências históricas e institucionais.

Histórico do Sistema Presidencialista no Brasil

O sistema presidencialista de governo está presente na República Federativa do Brasil desde a segunda constituição brasileira. O modelo traz consigo a tentativa de implementar uma nítida separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. De uma certa forma a Constituição de 1891 copiou o modelo americano de 1787¹ com a República, a Federação² e o presidencialismo. De forma ampla,

¹ “Citando Pedro Calmon, o Professor Waldemar Ferreira lembra que Ruy Barbosa ‘fixou-se na índole americana do federalismo’.” (FERREIRA, 1954, p. 27, apud Guimarães, 2020, p. 40).

² Em discurso proferido na assembleia constituinte de 1890, Rui Barbosa afirma: “Nós... que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra americana, isto é, que

o presidencialismo brasileiro passou por vários períodos políticos sempre se adaptando aos diferentes momentos da República, assim, tivemos a *República da Espada*; a *República Velha*; o *Estado Novo*; a *República pós-46*; o *Regime Militar de 64* e a *Nova República*³.

Sob o texto constitucional de 1891 originou-se o que se convencionou chamar de “política de governadores” cuja principal característica era a utilização do apoio dos governadores que detinham influência na eleição de deputados⁴ para eleger bancadas pró-governo, e, dessa forma, ter governabilidade.

Nesse sentido, as alianças políticas dos Estados exerciam forte influência sobre a composição política entre o Governo e os membros do Congresso Nacional. Para tanto, o Presidente da República e os Governadores, que detinham domínio sobre as oligarquias estaduais, se alinhavam, facilitando a obtenção de apoio político dentro do Parlamento (Guimarães, 2020, p. 48).

Portanto, já com a República Velha, o sistema presidencialista brasileiro manteve uma relação conspurcada com o Poder Legislativo. Levando isso em conta, o que sempre tivemos no Brasil foi um sistema de governo que tem um funcionamento baseado em relação promíscua entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Sérgio Abranches explica que reside na Constituição de 1891 e na prática política da Primeira República, até 1930, o embrião da sustentação do presidencialismo brasileiro até os dias atuais, por meio da formação de coalizões majoritárias no Congresso, como forma de garantir as condições de governabilidade. (Guimarães, 2020, p. 48).

Com a revolução de 1930, o modelo institucional brasileiro foi colocado em xeque. O governo provisório instalado em novembro daquele ano, expediu o decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930 o qual permitiu o funcionamento do governo a despeito do texto constitucional.

Por todo exposto, não há como traçar quaisquer considerações sobre o exercício do presidencialismo no período de 1930 a 1934, uma vez que foi dissolvido o Congresso Nacional e o Chefe do Governo Provisório chamou para si a competência para exercer os atos próprios do poder Executivo e do Poder Legislativo, sem a possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário. (Guimarães, 2020, p. 51).

Foi convocada, pelo governo provisório, uma Assembleia Constituinte em 1933, o que culminou na promulgação da Constituição de 1934. Durante os passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta [...]. (Torres, 2017, p.33).

³ Houve um breve período, entre 1961 e 1963 em que o Brasil passou por uma experiência parlamentarista.

⁴ Conhecido como ‘coronelismo’, os governadores apoiavam os líderes locais (coroneis) que controlavam a eleição de deputados.

debates da constituinte de 1933-1934 foi discutida a possibilidade da modificação do sistema de governo, principalmente no que diz respeito à proposta do então deputado Agamenon de Magalhães quanto à adoção do sistema parlamentarista de governo⁵. Ao final, promulgado o texto constitucional em 16 de julho de 1934, manteve o sistema presidencialista, conforme o art. 51, *in verbis*: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República” (Brasil, 1934).

Embora com muitos avanços em todos os campos, a Constituição de 1934 não durou muito. A conjuntura política nacional e internacional arrastaram o Brasil para um golpe de Estado e a instauração de uma ditadura comandada pelo então Presidente Getúlio Vargas. Após decretar o estado de emergência depois convertido em estado de guerra, Vargas, com apoio das forças armadas e de setores econômicos e políticos tradicionais, outorgou, a 10 de novembro de 1937, a nova carta constitucional, a qual, diferentemente das demais constituições brasileiras, não foi objeto de uma assembleia constituinte, veio pela lavra do ministro da justiça de Vargas.

No que diz respeito ao sistema de governo, a constituição de 1937 concentrou, sobremaneira, o poder nas mãos do chefe do Poder Executivo. Neste sentido, é exemplificativo da ditadura instaurada em 1937 a redação das disposições transitórias do texto constitucional, por lá se verifica dissolução do Congresso Nacional, conforme o artigo 178 e na sequência o artigo 180, *in verbis*: “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União” (Brasil, 1937). Ou seja, o Presidente legisla por uma espécie normativa excepcional chamada de decreto-lei, o que dispensa o Poder Legislativo.

Com o fim da segunda guerra mundial o Brasil, como apoiador dos Estados vencedores, foi pressionado a modificar seu modelo ditatorial, assim, Vargas edita a lei constitucional número 9 de 28 de fevereiro de 1945, a qual introduziu modificações na carta de 1937 e preparou o terreno para a nova constituição. Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945⁶, em 02 de dezembro foram realizadas eleições gerais, eleito Eurico Gaspar Dutra, assume a presidência em janeiro de 1946 e em fevereiro é instaurada a assembleia constituinte que trabalhou de fevereiro a setembro e promulgou a nova constituição em 18 de setembro de 1946.

A partir da Constituição de 1946 os estudiosos do sistema presidencialista passam a descrever um padrão na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na democracia brasileira, no qual a eleição de Presidentes por partidos que não contam com maiorias sólidas no Congresso Nacional exige um esforço significativo do sistema político para a manutenção da governabilidade. A literatura política que estuda esse período da República brasileira considera a existência de

⁵ Durante os debates da constituinte houve um confronto entre o deputado presidencialista Odilon Braga que afirmou: “O parlamentarismo conduz à instabilidade, à irresponsabilidade do plenário”, ao qual foi rebatido pelo deputado Agamenon de Magalhães: “Prefiro, Sr. Presidente, a instabilidade dos gabinetes, a essa ditadura legal que durante 40 anos falseou o regime”. (Guimarães, 2020, p. 56).

⁶ Assume a presidência da república o presidente do STF, José Linhares que conduz a transição.

um hiato entre a vontade do Poder Executivo e a vontade do Poder Legislativo o que levou, segundo alguns estudiosos, ao que se convencionou chamar de 'paralisia decisória'⁷.

Assim, a relação entre os poderes fica comprometida por uma relação conspurcada em que os atores políticos buscam vantagens individuais ou partidárias comprometendo a governabilidade do sistema presidencialista, uma vez que, no presidencialismo, o Presidente da República se elege sem contar com a maioria do parlamento, logo a conquista dessa maioria envolve um jogo político que, muitas vezes pode levar a um conflito insanável entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Portanto, o sistema presidencialista com fragmentação partidária excessiva leva a uma instabilidade do regime. Foi o que se verificou durante o período da Constituição de 1946.

Entre as possíveis causas desse impasse entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no presidencialismo de 1946 a 1964, destaca-se o fato de que a Constituição de 1946 manteve regras eleitorais, como o sistema proporcional, implementados no Brasil depois da Revolução de 30, reforçou o pluripartidarismo no país, cujas diversas correntes passaram a ter maciça representatividade no Congresso Nacional, ao passo que diminuiu significativamente os instrumentos de condução política do Presidente da República, que passou a depender mais do Poder Legislativo para implementar seu programa de governo (Guimarães, 2020, p.68).

Dessa forma, a estabilidade só é alcançada por um modelo de trocas em que o Presidente da República oferece cargos na estrutura do Estado em troca de apoio dos congressistas para que a agenda pudesse ser encaminhada.

Da Paralisia Decisória ao Presidencialismo de Coalizão

A ruptura da ordem democrática de 1946 veio com a revolução de 1964. Se essa ruptura é fruto da paralisia decisória ou não, não será objeto deste trabalho⁸. O que se pretende por aqui é descrever o funcionamento do sistema presidencialista brasileiro nos moldes da relação Executivo e Legislativo.

Durante o regime militar, a implantação de um bipartidarismo forçado blindou os Presidentes militares de terem que lidar com uma miríade de pequenos partidos. Também o instituto de decreto-lei evitou-lhes o contragosto da paralisia decisória. Assim, apenas com a redemocratização e com a Constituição de 1988 volta-se novamente para a discussão sobre a relação Executivo/Legislativo.

A volta do pluripartidarismo após o regime militar de 1964 ocorreu com a edição da Lei 6.767 de 20 de dezembro de 1979, a qual extinguiu o bipartidarismo

7 "O suposto teórico deste trabalho é de que a crise de 1964 caracterizou-se pela incapacidade do sistema político de produzir decisões, como resultado de determinado perfil de distribuição de recursos políticos associado aos fenômenos de fragmentação e radicalização políticas. Em modelos políticos plebiscitários como o que prevaleceu no Brasil de 1945 a 1964, certas formas de distribuição dos recursos políticos podem eventualmente pôr em risco a estabilidade das regras do jogo, pela mediação da paralisia do sistema." (Santos, 1973, p. 37).

8 Um dos principais autores nesta linha de discussão é Santos (1973).

e estabeleceu a liberdade partidária. A partir de então, o número de partidos participando da disputa política na democracia brasileira começou a aumentar significativamente, atingindo o número de 30 partidos representados na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018 (Caesar, 2018). A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 97 de 04 de outubro de 2017, a qual proibiu a realização de coligações nas eleições proporcionais⁹, iniciou-se a tendência a uma diminuição significativa do número de partidos representados na Câmara dos Deputados¹⁰.

Um número menor de partidos presentes no Parlamento brasileiro é auspicioso em termos de governabilidade, uma vez que a nitidez das bancadas começa a ficar evidente para a população, o que exige uma maior transparência por parte do governo em estabelecer sua relação com o Poder Legislativo. Todo esse período coberto pela Constituição de 1988 manteve, em maior ou menor grau, uma certa estabilidade e consolidação do sistema presidencialista.

Em trabalho de 1988, Sérgio Abranches, introduziu o termo “presidencialismo de coalizão” para explicar a dificuldade de estabelecer uma agenda propositiva entre os dois poderes da República. Nas palavras do autor:

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo (Abranches, 1988, p.8).

Por conta disso, a forma encontrada pelo sistema político para avançar as agendas propositivas foi o estabelecimento de uma ambiência política que permitiu repartir os custos para aprovação de medidas necessárias para o avanço da agenda de governo. Embora com um alto custo para a sociedade, o presidencialismo de coalizão transformou-se na alternativa para a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Nas palavras de Luís Gustavo Faria Guimarães (2020, p. 141):

Nesse contexto, o termo presidencialismo de coalizão designa a realidade de um país presidencialista em que o Presidente, embora eleito pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar.

9 A EC 97/2017 estabeleceu que o fim das coligações em eleições proporcionais teria início a partir das eleições de 2020, portanto, a eleição de 2018 foi a última eleição proporcional com a presença de coligações entre partidos nas disputas proporcionais. Outra novidade trazida por esta EC, foi a introdução de uma cláusula de barreira nas disputas proporcionais, dificultando a proliferação de partidos políticos.

10 Em 2025 um total de 19 partidos compunham a representação partidária na Câmara dos Deputados. (Matsui, Salgado, 2025)

Embora o presidencialismo de coalizão tenha sido a base da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo durante os quase 40 anos da vigência da Constituição de 1988, alguns episódios foram para além do presidencialismo de coalizão. No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o chamado ‘mensalão’ foi montado por conta da dificuldade daquele governo de conquistar maioria por intermédio da coalizão e, dessa forma, partiu-se para a compra direta de deputados com o pagamento da mesada para alcançar maioria e aprovar projetos de interesse do governo¹¹. Daí surgiu mais um termo da política brasileira, o ‘presidencialismo de cooptação’.

Portanto, a relação entre os poderes executivo e legislativo no ambiente constitucional de 1988 é eivada de percalços. Embora o presidencialismo brasileiro leve a um ambiente com muitas arestas, alguns presidentes conseguiram montar uma relação amistosa com o Poder Legislativo. O ex-presidente Michel Temer, por exemplo, conseguiu criar um ambiente bem confortável no Congresso Nacional, para o ex-presidente, o governo não governa sem o Congresso Nacional. Em seu governo, o presidencialismo de coalizão atingiu um grau bastante alto de eficiência¹².

Já o ex-presidente Jair Bolsonaro não interferiu na decisão do Congresso Nacional que entregou mais poderes aos parlamentares. Em 2019 foi aprovada a EC 100/19 que entregou ao parlamento fatia considerável da execução orçamentária. Acusado pelos opositores de governar ancorado naquilo que chamavam de ‘orçamento secreto’, o fato é que, com Bolsonaro, o parlamento e, em especial, o presidente da Câmara dos Deputados tinham boa margem de manobra para destinação de verbas orçamentárias a despeito de negociação com o Poder Executivo¹³.

A Entrada do Judiciário na Equação do Presidencialismo

Bem diferente de tempos passados, quando o Supremo Tribunal Federal distanciava-se do protagonismo político a ponto de não ser notado pela sociedade, conforme observado pelo então ministro, Aliomar Baleeiro (1968). Em tempos modernos, a atuação política é a regra. A partir de 2019 o presidencialismo brasileiro foi sendo invadido por um terceiro poder, o poder que está desorganizando a tripartição de poderes no Brasil, qual seja, o Poder Judiciário.

A presença do Poder Judiciário atuando politicamente começou a alterar o modelo político brasileiro. Desde então, a experiência democrática brasileira passou a dar sinais de fadiga, uma vez que o único poder da República cujos componentes

11 O “mensalão”, no primeiro governo Lula, apresentou Marcos Valério, figura central do grande esquema de corrupção revelado em 2005. Subornou parlamentares para aprovar projetos da gestão petista (Humberto, 2025b).

12 Temer, embora com baixa popularidade, conseguiu aprovar reformas importantes para o país como a reforma trabalhista, por exemplo. Só não aprovou a reforma da previdência porque foi denunciado pelo então Procurador-Geral da República e precisou mobilizar sua base para não ser processado criminalmente.

13 “Nesse sentido, podemos validar a tese do “parlamentarismo branco”, oriundo tanto do chamado orçamento impositivo – no qual deixa de ser facultativo o pagamento das emendas parlamentares para se tornar obrigatório [...]” (Consentino, Ribeiro, 2023).

não buscam votos dos cidadãos passa a decidir questões que exigem o crivo das urnas. Exemplos como a decisão sobre o marco temporal de terras indígenas¹⁴, sobre a destinação de emendas parlamentares¹⁵, sobre a criminalização da opinião com a censura às redes sociais¹⁶, dentre tantas outras¹⁷, saíram da lavra de juízes togados que destoam da verdadeira democracia cuja base é a decisão final por parte do parlamento.

Nas palavras de Leonardo Coutinho (2025):

O Poder Judiciário expandiu suas atribuições, usurpando funções alheias e impondo sua vontade sobre os demais poderes, sem que haja qualquer contrapeso efetivo. Essa distorção começou a se consolidar com a crescente judicialização da política. Partidos incapazes de vencer no voto passaram a recorrer ao Judiciário para impor suas agendas.

O Supremo Tribunal Federal, em vez de atuar como árbitro das disputas constitucionais, assumiu a função de legislador e, não raro, de governante.

14 A publicação da Lei 14.701/23 que teve o artigo 4º vetado pelo Presidente da República e o veto derrubado pelo Congresso Nacional traz a tese do marco temporal a qual entende que a promulgação da Constituição Federal de 1988 é o marco para reivindicar terras ocupadas por indígenas. Essa tese é contrária ao entendimento do STF que entendeu que a data da promulgação da Constituição não poderia ser usada como critério de demarcação e que, portanto, as terras indígenas podem ser reivindicadas mesmo que ocupadas apenas antes da CF/88. O Poder Legislativo, então, editou a lei 14.701/23 a qual passou a ser alvo de ações no controle concentrado (ADI 7583 e ADI 7586) para questionar a constitucionalidade da lei editada pelo Congresso Nacional.

15 Com a promulgação das EC 86/2015 e 100/2019 as emendas individuais e de bancada passaram a ter execução financeira e orçamentária obrigatória, o que aumentou o poder do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo. Com a nomeação do ministro Flávio Dino para o STF, em 2024, o STF passou a exigir mais transparência na execução das emendas (chamadas emendas PIX). A decisão do STF levou a um conflito com o Poder Legislativo. A margem de manobra que o Poder Legislativo tem no orçamento federal é o que permite uma maior autonomia desse poder frente ao executivo. A intromissão do STF, em socorro ao executivo, visa retornar ao modelo pré 2019 em que parlamentares precisavam fazer uma via crucis junto aos ministérios para poder liberar suas emendas, o que favorece o balcão de negócios entre o executivo e o legislativo, caracterizando o presidencialismo de coalizão. O ministro do Supremo acabou atuando como um agente do Poder Executivo em uma demonstração clara de que a coalizão agora é Executivo-Judiciário. (Humberto, 2025c)

16 Observe manchete do jornal Gazeta do Povo sobre esse assunto: “Governo propõe ao STF regras mais duras para o controle de conteúdo nas redes sociais”. (Ramalho, 2024). Observe que não há o menor sentido na expressão “governo propõe ao STF”. O que se verifica aqui é que o Poder Judiciário está tomando a frente do Poder Legislativo no que diz respeito ao ato de legislar com sérias consequências para a democracia.

17 Aqui podem ser anotadas algumas decisões do STF, por exemplo, a decisão que equiparou a injúria racial ao racismo, a exigência do passaporte de vacina, a criação do ‘flagrante permanente’, a ADPF das favelas (ADPF 635 que violou a prerrogativa do Poder Executivo de atuar livremente no combate ao crime organizado), e diversas outras em várias situações a ponto da Corte reconhecer uma nova modalidade de atuar na política naquilo que chama de “estado de coisas inconstitucional” um exemplo dessa decisão foi o reconhecimento de que a situação nos presídios brasileiros não está dentro da ordem constitucional, portanto, o STF passa a arbitrar o que o governo deve fazer. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional se deu no âmbito da ADPF 347.

As decisões passaram a ditar políticas públicas, regulamentar matérias que deveriam ser debatidas no Congresso e interferir diretamente em ações do Executivo. Ninguém fez mais isso do que o PSOL, a Rede Sustentabilidade e suas micro bancadas.

Assim sendo, é fácil compreender que o presidencialismo, embora seja a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, há um bom tempo está sendo deteriorado pelo que é conhecido por judicialização da política. Expressão que designa uma atuação política da corte suprema do país a qual, durante o mandato do ex-presidente Bolsonaro, fazia oposição e durante o terceiro mandato de Lula, é parte integrante do Poder Executivo¹⁸ (Oliveira A, 2025).

Sobre a interferência do Poder Judiciário na vida política do Brasil, o jurista Ives Gandra da Silva Martins, assim se pronuncia:

A característica maior do STF era ser um poder técnico e, portanto, um legislador negativo, em absoluta consonância com o previsto no artigo 103, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual nem nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão poderiam os ministros elaborar a lei [...]. Hoje, entretanto, a Suprema Corte adota uma linha diferente: atua também como legislador positivo e, até mesmo, como corretor dos rumos do Executivo - legisla e administra. [...] Significa dizer que, repetidas vezes, o STF tornou-se poder político, legislando em matérias que deveriam ser exclusivamente do Congresso [...] (Martins, 2025).

Portanto, o atual sistema presidencialista brasileiro, além da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo passou a ter também um terceiro poder da República imiscuido nas decisões substanciais que afetam a vida dos cidadãos. A interferência do judiciário não é saudável à medida que introduz a corte constitucional no ambiente estritamente político o que promove uma desarmonia entre os poderes no sentido contrário do que prega a CF/88.

Do Presidencialismo de Coalizão ao Judicialismo de Coalizão

O judicialismo de coalizão indica que o sistema presidencialista brasileiro, quando não consegue articular politicamente maiorias consistentes no Poder Legislativo, busca uma alternativa fora da política, com visível deterioração da democracia. A partir de 2023, a Suprema Corte passou a ser o maior ator político do Brasil com seus integrantes participando, inclusive, de política de bastidor.

Membros da Corte Suprema passaram a atuar como políticos. A movimentação de ministros inclui jantares, encontros reservados, negociações informais e recados via imprensa¹⁹. Os ministros costumam falar fora dos autos constantemente. É muito *18 Outra pauta que mostra a atuação conjunta do governo e do STF é a votação da anistia para os presos políticos dos episódios ocorridos no dia 08/01/2023. Sobre esse ponto veja: "Planalto conta com pressão do STF para esvaziar anistia" (Oliveira W, 2025).*

19 Nessa direção: "No fim de março, segundo diversos veículos, o ministro Alexandre de Moraes promoveu um jantar em seu apartamento em Brasília com os presidentes do Senado, David Alcolumbre, e da Câmara, Hugo Motta, e o vice-presidente da República, Geraldo

comum jornalistas, com acesso privilegiado a alguns desses ministros, mandarem recados dos próprios ministros para sua audiência televisiva²⁰.

Com atuação tão presente na vida política do país, a Corte Suprema passou a atribuir-se, de fato, uma prerrogativa política. Um de seus ministros, durante aula magna para alunos de curso de direito de uma universidade paulista assim declarou: “A ideia de auto protagonismo do judiciário veio para ficar” na ocasião esse ministro defendeu a legitimidade do Supremo para decidir questões políticas, econômicas e sociais no lugar do Congresso Nacional (Feitosa, 2025). Na mesma direção, outro ministro da Corte assim se pronunciou:

O Poder Judiciário no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, viveu e vive ainda, um vertiginoso processo de ascensão institucional. Deixou de ser já há um tempo um departamento técnico especializado. Passou a ser um poder político na vida brasileira, Houve mudança na natureza, no papel, na visibilidade, nas expectativas que existem em relação ao Poder Judiciário (Barroso, 2023 *apud* Rechmann, 2023).

Por conseguinte, para os membros da Corte, não há nada de anormal na preponderância do Tribunal na vida política do país. Em outra ocasião, o ministro Dias Toffoli foi ainda mais longe ao dizer: “Supremo e judiciário atuam como editores do país”, naquela ocasião, o ministro afirmou que: “como não existe um mecanismo eficiente de autorregulação das redes sociais, o Judiciário é obrigado a entrar em ação para exercer o papel de ‘poder moderador’ (Supremo e Judiciário atuam como ‘editores’ do país, diz Dias Toffoli, 2020). Portanto, para Dias Toffoli, o Judiciário está acima dos demais poderes.

Toffoli, naquela ocasião, estava a se referir às decisões da Suprema Corte no que tange à liberdade de expressão²¹, a qual, para o ministro, tem que sofrer algum tipo de controle. Assim, afirmou que “é descabida a associação entre o inquérito 478122 (conhecido como inquérito da fake news) e o cerceamento da

Alckmin, além de ministros do STF e membros da Procuradoria-Geral da República e da Polícia Federal. Foi após esse jantar que Hugo Motta deixou de defender o projeto de anistia como uma prioridade” (Desideri, 2025).

20 Caso recente envolveu a jornalista Eliane Cantanhêde que, em um programa televisivo, passou a relatar a sugestão de pergunta oferecida por um ministro do Supremo para enquadrar deputados a favor do projeto de lei da anistia. A pergunta a ser feita seria: “(...) se invadissem a sua casa, jogassem rojões, paus e barras de ferro em seus funcionários, destruíssem os seus móveis e quisessem que o vizinho tomasse o poder e passasse a comandar sua família e a sua residência, você pediria anistia?, mas contra o país e a democracia tudo bem? (Desideri, 2025).

21 O STF, naquela oportunidade, fazia pressão para que o Congresso Nacional estabelecesse controle sobre as plataformas de internet, exigindo que o artigo 19 da Lei 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, fosse alterado para responsabilizar os provedores pelas publicações de seus usuários, sem necessidade de ordem judicial para retirada de conteúdo. A pressão sobre o Congresso Nacional foi tão intensa a ponto de a Corte, a despeito de qualquer decisão do Congresso, pautar julgamento de ação em que a própria Corte, ao fazer interpretação conforme a Constituição Federal, imporia a regulamentação. (Ramalho, 2023).

22 O inquérito 4781 é o ponto de inflexão na atuação política do STF. A partir desse ponto, o

liberdade de expressão” (Supremo e Judiciário atuam como ‘editores’ do país, diz Dias Toffoli, 2020). Naquele contexto, o STF havia bloqueado contas de aliados do então presidente Jair Bolsonaro (por decisão do STF, Twitter e Facebook apagam contas de aliados de Bolsonaro, 2020), em total desrespeito ao que estabelece o artigo 220 da Constituição Federal²³.

É bastante plausível que a atuação política da Corte tenha sido despertada, de forma muito mais contundente, a partir do momento em que o Tribunal viu no Presidente eleito em 2018 um adversário da democracia, conforme palavras do próprio ministro Barroso: “a Corte enfrentou adversários da democracia durante o governo anterior”²⁴. O ministro Barroso foi muito mais longe em sua atuação política quando afirmou: “nós derrotamos o bolsonarismo”²⁵. Ao fazer essa afirmação, o ministro estabeleceu o ex-Presidente Bolsonaro como adversário das forças políticas representadas pelo próprio Supremo Tribunal Federal, o que, em condições normais de um ambiente democrático é totalmente descabido.

Essa ambiência política montada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal faz uma diferença significativa na pugna política brasileira. O que temos, hodiernamente, é um presidencialismo que, para além do relacionamento com o Parlamento, tem, no Poder Judiciário, seu porto seguro para a governabilidade. O Supremo Tribunal Federal tem sido aliado do Presidente para avançar em agendas que, obrigatoriamente deveriam estar na esfera política. Observe o texto que segue:

Desde o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a ocupar um novo papel na engrenagem de poder em Brasília: de árbitro constitucional a instrumento estratégico de governo. Em pouco mais de dois anos, o Planalto já acionou a Corte 19 vezes por meio de ações diretas, ultrapassando o total de processos ajuizados por todos os presidentes desde 2003.

Os números são reveladores. Jair Bolsonaro, em quatro anos, recorreu ao STF 17 vezes. Dilma Rousseff, apenas nove. Michel Temer, cinco. Lula, agora, judicializa com mais frequência do que articula, recorrendo à Corte para destravar pautas que

Tribunal passou a trazer para si toda a pugna política e autorizou-se a ser o “editor do país”, como afirmou o ministro Toffoli. Inclusive, quando questionado sobre a constitucionalidade do inquérito (ADPF 572), o Tribunal entendeu-se soberano, mas vale destacar o voto divergente do ministro Marco Aurélio Mello para quem o inquérito viola o sistema penal acusatório por ter sido instaurado de forma irregular. Nas palavras do próprio Marco Aurélio: “Esse é o inquérito do fim do mundo” (Mello, 2021).

²³ O artigo 220 da CF/88 veda qualquer tipo de censura prévia: in verbis: “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.” (Brasil, 2025b).

²⁴ Para Barroso, a ala política liderada pelo ex-presidente Bolsonaro “representa um populismo de direita, frequentemente racista, xenófobo, misógino e anti ambientalista” (Queiroz, 2024).

²⁵ Em discurso no Congresso da União Nacional dos Estudantes (nós derrotamos o bolsonarismo, diz Barroso na UNE, 2023).

enfrentam resistência no Congresso Nacional ou nos governos estaduais.

A movimentação é capitaneada pela Advocacia-Geral da União (AGU), que tem liderado ofensivas contra normas estaduais sobre armas de fogo, desoneração da folha de pagamento e regras locais que contrariam diretrizes do governo federal. Na prática, o STF virou o canal preferencial do Planalto para contornar derrotas políticas — e o centro de uma estratégia inédita no presidencialismo brasileiro.

A interpretação não é gratuita. Com um Congresso fragmentado e dominado pelo chamado “Centrão”, Lula tem encontrado dificuldades para avançar com sua agenda legislativa — mesmo em áreas onde o discurso social tem apelo. Sem base fiel e com governadores resistentes a certas diretrizes federais, o Supremo passou a ser o atalho institucional preferido.

Entre os casos recentes está a ação que questiona a lei do Paraná que classificava colecionadores, atiradores e caçadores (CACs) como profissionais de risco, facilitando o porte de armas. Também foi alvo do governo a prorrogação da desoneração da folha de pagamento, aprovada pelo Congresso sem cálculo do impacto fiscal.

Nos bastidores, ministros do STF têm assumido esse novo protagonismo com naturalidade — embora a prática aproxime perigosamente o Judiciário do papel de coparticipante do Executivo, minando o princípio da separação de Poderes.

Para críticos, a prática levanta sérias dúvidas sobre o equilíbrio institucional. “Quando o Executivo desiste de negociar e passa a governar por meio de decisões judiciais, quem perde é a democracia representativa”, diz um jurista que prefere anonimato por receio de retaliação.

No fundo, a judicialização acelerada revela um impasse: um governo que não consegue fazer política no Congresso e um Judiciário cada vez mais disposto a legislar por ele. Se é uma solução prática ou um sintoma de disfunção democrática, ainda está em disputa. Mas uma coisa é certa: nunca antes na história deste país o Supremo foi tão acionado para governar indiretamente (Governo Lula transforma STF em atalho político e alcança recorde de decisões judiciais, 2025).

O ponto deste trabalho é exatamente este: o Supremo ser acionado para governar indiretamente. É neste ambiente que o Presidencialismo brasileiro vai transitando do ‘presidencialismo de coalizão para o judicialismo de coalizão’. Neste novo ambiente, a negociação com o Parlamento vai sendo substituída pela intervenção do Judiciário.

Um dos pontos nevrálgicos do presidencialismo de coalizão era a destinação de recursos para as bases políticas de parlamentares naquilo que ficou conhecido como “é dando que se recebe”²⁶ da política brasileira. Sérgio Abranches revisitando o presidencialismo de coalizão trinta anos depois afirma:

Essa situação de dupla dependência — do presidente a uma coalizão parlamentar multipartidária extensa e das unidades da federação ao orçamento da União controlado discricionariamente pelo presidente — gerou um poderoso sistema de incentivos ao clientelismo, ao toma-lá-dá-cá e à competição por postos ministeriais e na burocracia federal com poder sobre o orçamento ou capacidade regulatória. A complexidade do processo político de formar e administrar coalizões excedentes da maioria simples e a barganha permanente por recursos fiscais, como prerequisites (sic) das decisões legislativas e da disciplina das coalizões, se tornaram, a meu juízo, as fontes principais de disfunções no sistema político brasileiro. Essa negociação sempre mais centrada em recursos do que em estratégias ou soluções, reduz a qualidade das políticas substantivas e eleva a probabilidade de criação de vastas redes de corrupção político-empresariais (Abranches, 2019).

Agora, no judicialismo de coalizão, esse enfrentamento continua atual, mas o Judiciário passa a participar de forma mais contundente e definidora da situação como foi observado na discussão sobre as emendas impositivas²⁷ no terceiro mandato de Lula. O STF exigiu aquilo que chamou de “maior transparência” na destinação dos recursos provenientes das emendas parlamentares, o que gerou um conflito entre os três poderes da República.

Com apenas uma semana restante para o fim do prazo de 10 dias estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para que o Palácio do Planalto e o Congresso definam novas regras para as emendas parlamentares, a fim de supostamente garantir mais transparência, o avanço do acordo inicial tem sido considerado insignificante por políticos e analistas. A reunião da última terça-feira (20), que contou com a presença de 11 ministros do STF, dois ministros do governo e os presidentes da Câmara e do Senado, serviu na prática para redistribuir verbas de deputados e senadores com ministérios.

No entanto, o encontro de quatro horas acabou evidenciando as profundas tensões entre os poderes por recursos federais e poder político. Nos bastidores, a expressão que melhor descreve o resultado da iniciativa do Judiciário em apoio ao Executivo para emparedar o Legislativo é “a montanha pariu um rato”, pois

²⁶ A expressão “é dando que se recebe”, na política brasileira, foi cunhada pelo então deputado constituinte Roberto Cardoso Alves. Sobre a política do “é dando que se recebe”, veja artigo do jornalista José Maria Trindade (2023).

²⁷ Criadas pela EC nº 86 de 2015, essas emendas permitem que os recursos sejam aplicados de acordo com a vontade do parlamentar, a despeito do interesse do Poder Executivo.

o acordo não decidiu a questão das emendas de forma definitiva e a relação entre os Três Poderes continua abalada. [...]

O entendimento mediado pelo presidente do STF, Luís Roberto Barroso, fortaleceu o Executivo e reposicionou o Judiciário, condicionando o Legislativo, que terá de lidar com os ressentimentos dos parlamentares. A articulação tenta redefinir ainda a gestão dos recursos públicos pouco antes do prazo para o governo enviar ao Congresso sua proposta de Orçamento para 2025. O presidente Lula quer o próximo ano marcado por entregas do PAC, estagnado desde o relançamento há um ano. Para isso, o acordo entre poderes ditado pelo STF priorizou o financiamento de “projetos estruturantes” e “obras inacabadas” (Ribas, 2024).

Ainda no que tange a preponderância do Judiciário, o acordo, mediado pelo STF fortaleceu o Executivo, como se observa na expressão: “o acordo entre poderes ditado pelo STF priorizou o financiamento de ‘projetos estruturantes’ e ‘obras inacabadas’”, exatamente o que pretende o Poder Executivo para viabilizar obras do chamado PAC. Essa atuação conjunta do Executivo com o Judiciário traz um problema grave para a democracia, uma vez que se forma um conluio entre esses dois poderes, porque o Judiciário tem muito mais poder de convencimento, visto que, julga, originariamente, em ações penais, os parlamentares o que pode ser um indício de convencimento inadequado²⁸.

A questão de distribuição de recursos através do orçamento da União é a fonte primordial da relação entre o Poder Executivo e Legislativo, quando atravessada pelo Judiciário, temos o judicialismo de coalizão atuando em bases extremamente fortes a ponto de conspurcar a representação democrática, dado que, os ministros da Corte não são eleitos pelos cidadãos.

Nestes termos, a exigência do STF por transparência na distribuição dos recursos provenientes de emendas parlamentares não é ruim, pelo contrário, é fundamental no cumprimento do princípio constitucional da transparência. O que não pode é ministro do STF buscar atender aos interesses do Poder Executivo, passando por cima de uma discussão parlamentar que remonta a 2006 quando da apresentação da PEC 565/2006.

A finalidade daquela Proposta de Emenda à Constituição era tornar as emendas parlamentares ao orçamento da União impositivas, sem risco de contingenciamento por parte do Poder Executivo, que, ao fazê-lo, exigia um compromisso do parlamentar com a governabilidade no que acabava alimentando o presidencialismo de coalizão, dado que ao buscar a execução de suas emendas o parlamentar tinha que fazer uma verdadeira via crucis pelos ministérios de pires na mão, como diziam alguns²⁹.

28 Em entrevista ao Podcast Meio, o cientista político Christian Lynch afirma: “a fonte do poder do Supremo é ser o guardião da Constituição e ser Tribunal penal de político (...) eu acho até que tem mais poder como Tribunal criminal de político do que como guardião da Constituição...” (Lynch, 2023).

29 Esse problema remonta ao modelo federativo brasileiro que concentra recursos na União

A solução, tomada pelo Poder Legislativo, foi a implantação do orçamento impositivo através das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015, que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais, e nº 100 de 2019, que incluiu as emendas parlamentares de bancadas. Portanto, tanto o ex-presidente Michel Temer quanto o ex-presidente Jair Bolsonaro, governaram dentro desta nova realidade.

Bolsonaro, inclusive, era acusado, pela então oposição, de movimentar um “orçamento secreto” porque os parlamentares ganharam a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento da União e vê-las executadas sem risco de contingenciamento ou cancelamento de sua execução por parte do Executivo, e, também, sem a tal da transparência exigida, hoje, pelo ministro Flávio Dino. Quanto a isso observe o que diz o portal da Câmara dos Deputados:

Enquanto instância de representação popular, o Parlamento nasce juntamente com a preocupação com o gasto público. Pode-se mesmo afirmar que a história do orçamento público se confunde com a do Poder Legislativo, encontrando-se no centro do debate entre as relações entre este Poder e o Executivo.

Nesse sentido, é comum a indagação relativa a como deve ser um orçamento. Deve ser ele uma peça meramente autorizativa, na qual fica concedida a permissão ao Poder Executivo para, caso entenda oportuno, promova os gastos públicos nele previstos, ou, ao contrário, deve ser ele um instrumento impositivo, por meio do qual as despesas nele previstas devem, necessariamente, ser executadas?

Tal debate ganha ainda mais importância ao se pensar no fato de que os membros do Poder Legislativo por vezes apresentam emendas ao orçamento público. Se o Poder Executivo não é obrigado a realizar as despesas previstas em tais emendas, não seria isso uma quebra do princípio da harmonia que deve reger as relações entre os dois Poderes? (Brasil, 2025a).

Embora toda a discussão sobre o orçamento impositivo tenha sido objeto de um grande esforço do Parlamento para neutralizar a excessiva barganha que ocorria entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a aprovação das emendas constitucionais que criaram o orçamento impositivo foi alvo de contestação judicial através da ADPF 854 de 2021. Debruçado sobre essa questão, o STF decidiu que o orçamento impositivo é constitucional. Conforme segue:

Conclusivamente, ainda que com reservas, a Ministra Rosa Weber, em suas razões de decidir, confirmou a constitucionalidade do sistema orçamentário estabelecido, reconhecendo que ele opera dentro dos parâmetros definidos pela Constituição, cujo entendimento foi ratificado pelo Plenário do STF (Brasil, 2024b).

e faz com que os Municípios dependam significativamente de repasses. Daí a atuação dos deputados como despachantes dos interesses municipais.

Portanto, não se contesta o orçamento impositivo, mas sim a possibilidade de maior controle e transparência na alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares, dessa forma, quando da propositura da ADI 7697/2024, o ministro relator, Flávio Dino, ao suspender a execução das emendas parlamentares em uma medida cautelar na ADI 7697/2024 atuou em perfeita sintonia com os objetivos do Poder Executivo³⁰, cujo interesse era constranger o Parlamento para forçar novas negociações em termos de governabilidade.

Em relação à atuação conjunta dos dois poderes observe que a decisão do relator foi fundamentada na medida exata da vontade do Poder Executivo, como segue:

Conforme a síntese acima, as emendas constitucionais impugnadas parecem instituir um acervo normativo de transferência do controle da fase de execução de uma parcela significativa do orçamento público das mãos do Poder Executivo para o Poder Legislativo, sobretudo se consideradas apenas despesas orçamentárias discricionárias. Nessa situação, grande parte da discricionariedade inerente à implementação de políticas públicas é retirada das mãos do Poder Executivo, transformando os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “co-ordenadores (sic) de despesas”. Com efeito, as minúcias da execução orçamentária não dependem mais de deliberações administrativas no âmbito do Poder Executivo, e sim da aposição de meros carimbos a decisões de outro Poder (Brasil, 2024c).

Observe que, se o problema é o relatado acima, então trata-se de questão estrutural da separação de poderes no Brasil e, portanto, não pode ser atacado por medida liminar em sede de ADI. Fica patente aqui a atuação política do Judiciário buscando constranger o Poder Legislativo no que há de mais importante na relação entre os poderes que é a distribuição de recursos do orçamento da União.

No que tange a medida cautelar proferida pelo relator, muitos questionamentos se apresentam. O primeiro ponto diz respeito à comprovação da urgência - *fumus boni iuris* e *periculum in mora* - que, segundo o relator, está satisfeita porque:

O *periculum in mora* decorre do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um quantitativo altíssimo de emendas parlamentares de execução impositiva, inclusive se comparado com países membros da OCDE, conforme já tratado no decorrer desta decisão. Os danos daí emergentes são irreparáveis ou de difícil reparação, pois é muito laborioso e moroso o ressarcimento ao Erário de milhões ou bilhões de reais, no caso de futura apuração de responsabilidades por hipotéticas ilegalidades, tais como cirurgias inexistentes,

30 Flávio Dino continuou a atuar para favorecer o Poder Executivo mesmo após o acordo entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo no que diz respeito à adoção de controle sobre as emendas parlamentares. (Dino convoca audiência para discutir obrigatoriedade de emendas, 2025).

estradas fantasmas, custeios na saúde sem resultados para a população, projetos inexecutáveis em ONGs, compra de notas frias, entre outras anomalias de possível configuração. O percentual de comprometimento da parcela discricionária do orçamento tende a, cada vez mais, evoluir aleatoriamente e inviabilizar a consecução de políticas públicas, atingindo o núcleo do Princípio da Separação de Poderes, cuja eficácia deve ser imediatamente resguardada (Brasil, 2024c).

Destaca-se que, para a comprovação da necessidade da medida cautelar, em sede de ADI, é de fundamental importância que se comprove o possível dano causado pelo dispositivo alvo da contestação³¹, neste caso, as emendas parlamentares em execução. Ressalta-se que o argumento contrário ao elencado pelo relator também é válido, ou seja, quais são os danos à saúde decorrentes de emendas que não puderam ser executadas pela decisão do ministro?³² ou melhor, não se pode inferir que todas as emendas são eivadas de ilegalidades como ressaltado na decisão, logo, a cautelar não se sustenta.

Ainda em relação à decisão liminar, qual o fundamento de comparação com países membros da OCDE? Em primeiro lugar, o Brasil nem faz parte da OCDE, em segundo lugar, na decisão, o relator cita o trabalho do pesquisador Marcos Mendes (Mendes; Tollini, 2024), o qual analisa o grau de intervenção dos parlamentos dos países membros da OCDE em relação à execução orçamentária. A questão é a seguinte: Por que isso justifica a medida cautelar? Lembre que medida cautelar é quando há um perigo na continuidade da aplicação do dispositivo alvo da contestação. A leitura do trabalho de Marcos Mendes e Hélio Tollini mostra a necessidade de modificação no modelo de distribuição de recursos via orçamento, o que pode ser sanado com mudanças estruturais e legislativas na execução orçamentária brasileira, mas, o que isso tem a ver com a urgência necessária para admitir a cautelar?

Por último, mas não menos importante, em relação à ofensa ao princípio da separação dos poderes, temos um ambiente completamente apartado do mandamento constitucional. Afinal, como esse argumento pode justificar uma medida liminar? De acordo com o relator:

Afinal, é uma grave anomalia que tenhamos um sistema presidencialista, oriundo do voto popular, convivendo com a figura

³¹ De acordo com a advocacia do Senado e da Câmara dos Deputados em sede de agravo regimental: “Portanto, a decisão agravada merece ser reformada por não fundamentar adequadamente a existência de verossimilhança da alegação e de perigo da demora, e por suspender a execução das emendas individuais e de bancada impositivas sem apontar dados concretos que demonstrem irregularidades na sua execução, prejudicando o interesse público e a esfera jurídica de terceiros, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” (Brasil, 2024b).

³² “Ainda de acordo com o documento (agravo regimental da advocacia do Senado e da Câmara), a decisão do STF “coloca em xeque a autoridade legislativa do Congresso”. “Essa prática pode comprometer a eficácia das transferências especiais, sobretudo na área da saúde. A ausência de uma finalidade pré-definida para os recursos pode desencorajar os beneficiários a direcioná-los para despesas de saúde, devido ao trâmite mais lento e complexo exigido para a análise e aprovação dos projetos” (Brasil, 2024a).

de parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem. Em outras palavras, o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a “parlamentarização” das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade política e administrativa ínsito ao parlamentarismo. Trazendo o instituto para os trilhos da constitucionalidade, acentuo que - antes da execução das emendas impositivas -, o Executivo detém o poder-dever do exame da validade destes gastos, utilizando-se motivadamente dos critérios previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais que regulamentam a matéria (Brasil, 2024c).

Mais uma vez, a decisão foge do amparo constitucional. Trazer para a discussão problemas estruturais do Presidencialismo brasileiro não é motivo real para concessão de medida cautelar, além do que, mesmo que fossemos enfrentar a situação levantada pelo relator, nada mais teríamos do que uma resposta como esta:

A CRFB/1988, ao prever a participação do Legislativo no processo orçamentário, busca precisamente garantir que o orçamento público reflita as prioridades nacionais de maneira mais democrática e transparente. Portanto, a obrigatoriedade na execução das emendas deve ser vista como um mecanismo de equilíbrio entre os poderes, em que o Legislativo exerce seu papel de controle e participação sem distorcer o modelo constitucional vigente. Dessa forma, a decisão em questão ignora que a efetivação das emendas parlamentares é um meio legítimo e constitucional de assegurar a atuação democrática e plural no processo orçamentário, fortalecendo o sistema de pesos e contrapesos que caracteriza o Estado Democrático de Direito, e que esse modelo foi reconhecido como constitucional nas razões de decidir dos Ministros desta Corte no julgamento das ADPFs 850, 851 e 854, com a afirmação da constitucionalidade e da legitimidade das emendas individuais e de bancada, que já eram impositivas (Brasil, 2024b).

O segundo ponto a ser levantado que mostra a atuação do STF em perfeita sintonia com o Poder Executivo foi discutido pelos advogados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na interposição de agravo regimental em face da decisão monocrática do relator. Para as advocacias do Senado e da Câmara há violação do princípio do juiz natural na distribuição diretamente ao ministro Flávio Dino por prevenção. Nas palavras dos advogados:

No presente caso, não há conexões (sic) entre ações, diante da diversidade de objetos, razão pela qual não há que se cogitar de prevenção ao Exmo. Ministro Flávio Dino. Ademais, mesmo que se entenda pela coincidência total ou parcial dos objetos, ainda assim não há prevenção, porquanto já houve o trânsito em julgado da ADPF nº 854 em 09 de março de 2023. Nos termos do art. 55, §1º, do CPC, os processos de ações conexas serão

reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado. No mesmo sentido, a Súmula 235 do STJ dispõe que a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado. No âmbito da ADI nº 3562, reconheceu-se a impossibilidade de distribuição por prevenção ao Relator da ADI nº 3436, mesmo com identidade de objetos, em razão do trânsito em julgado da ação anterior, conforme decisão da Presidência do Supremo Tribunal Federal lavrada em 22 de setembro de 2005. Portanto, a distribuição da presente ADI 7967 diretamente ao Ministro Flávio Dino, por prevenção à ADI 7688, que por sua vez lhe foi distribuída por prevenção à ADPF 854, constitui violação ao juízo natural da causa (art. 5º, LIII, da Constituição da República). Entendimento contrário significaria admitir a instalação de um juízo universal para toda e qualquer ação que trate de emendas parlamentares ao orçamento, como se fosse um juízo temático ou especializado, o que evidentemente não encontra respaldo regimental, legal nem constitucional. Diante do exposto é que se requer, preliminarmente, a livre distribuição do feito. (Brasil, 2024b).

O questionamento é claro, por que a distribuição para o ministro Flávio Dino? Deve-se lembrar que o relator foi ministro da Justiça do governo e substituiu, no Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, que se transformou no novo ministro da Justiça no lugar de Flávio Dino³³. As advocacias do Senado e da Câmara também enfrentaram aquilo que já se tornou lugar comum em se tratando do STF, qual seja:

Com efeito, a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que rege o processo constitucional de controle concentrado pelos instrumentos de ADI e de ADC, jamais previu a possibilidade de deferimento de medida cautelar por decisão monocrática do relator (Brasil, 2024b).

Embora manifestamente ilegal, uma vez que o artigo 10 da Lei 9.868/99, exige a maioria absoluta dos membros de Tribunal para decidir em sede de cautelar, é lugar comum a Corte utilizar dessa ilegalidade a ponto de o próprio Congresso Nacional buscar, em defesa da sociedade, proibir decisões monocráticas por parte do Tribunal. A PEC 8/2021 já foi aprovada pelo Senado Federal e aguarda análise da Câmara dos Deputados³⁴.

Para confirmar o entendimento acima exposto sobre o conluio entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário no que diz respeito ao constrangimento infringido ao Poder Legislativo nas decisões referentes ao orçamento impositivo, o ministro Flávio Dino, entendeu que o líder do partido liberal (PL) na Câmara dos Deputados,

³³ Sobre a atuação política de Flávio Dino, cf: *(Obediente a Dino, PDT do Senado ficou com Lula, 2025)* e *(Feitosa, 2025b)*.

³⁴ Muitas das decisões monocráticas se estendem por longos anos sem que o plenário se manifeste. Não tem sentido leis aprovadas por maiorias parlamentares ficarem nas mãos de um único ministro do STF. Essa realidade desequilibra a separação dos poderes (Brasil, 2023).

Sóstenes Cavalcante precisa explicar as declarações que deu sobre o acordo³⁵ de distribuição das emendas parlamentares.

Ao Globo, Sóstenes afirmou que tem um acordo com Motta que estabelece que 30% do valor total das emendas de comissão fiquem com o partido que a comanda e os outros 70% sejam distribuídos pelo presidente da Câmara às outras siglas. De acordo com o líder do partido do ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), a sigla tem direito a cerca de R\$ 6,5 bilhões em emendas de comissão e ameaçaria violar o pacto para fazer com que o projeto avance na Câmara. “Se for preciso uma medida extrema, vamos desrespeitar esse acordo e passar a gerenciar 100% do valor das emendas das comissões que presidimos, dividindo o montante entre os deputados que votaram pela urgência da anistia”, disse. O PL (projeto de lei) da anistia (2.858 de 2022) propõe um perdão a todos que tenham participado de manifestações no Brasil de 30 de outubro de 2022 ao dia de entrada em vigor da lei, caso seja aprovada. A data inclui os atos do 8 de Janeiro e tem sido a principal pauta da Oposição na Câmara. Segundo Dino, se as declarações forem verdadeiras, poderiam indicar que as emendas de comissão estariam novamente desrespeitando a lei aprovada pelo Congresso que estabelece regras para a destinação de emendas de congressistas e o plano do Legislativo homologado pelo Supremo, que se compromete a identificar os deputados e senadores que indicarem e apoiarem os recursos. O ministro disse que fez o pedido para evitar que o acordo citado por Sóstenes configure uma modalidade de “orçamento secreto”. “Esses esclarecimentos, ora requisitados, associam-se ao dever do relator de assegurar o fiel cumprimento do acórdão do plenário do STF, no tocante ao fim de qualquer modalidade de ‘orçamento secreto’”, escreveu (Ximenes, 2025).

O trecho acima deixa claro o exposto neste trabalho. O Poder Judiciário, na terceira década do século XXI, extrapola todas as suas prerrogativas e passa a atuar no ambiente político³⁶. Faz acordos³⁷, atua de ofício, fala fora dos autos, age

35 Depois do conflito que se estabeleceu, o Congresso Nacional e o STF chegaram a um acordo sobre a liberação de recursos por meio de emendas parlamentares. (Brasil, 2025c).

36 O Supremo Tribunal Federal tem se tornado a voz dos sem representação no Congresso Nacional. Neste caso, em linha com os objetivos do Poder Executivo, assim: “Sem representação significativa no Congresso, o Partido Socialismo e Liberdade (PsoL) se especializou em judicializar decisões que, em teoria, deveriam ser questões exclusivas do Legislativo. O partido já acumula 50 ações no Supremo Tribunal Federal (STF). A mais recente foi o questionamento da decisão da Câmara dos Deputados para suspender a ação penal contra o deputado Alexandre Ramagem (PL-RJ), que é réu por suposta tentativa de golpe de Estado em 2022. Essas ações do partido vêm atendendo aos interesses do governo e proporcionando ao STF cada vez mais oportunidades de deliberar sobre assuntos que caberiam exclusivamente aos parlamentares e exercer um papel reformista independente da vontade popular” (Sales; Vilela, 2025).

37 Diante da possibilidade da aprovação da lei da anistia para os envolvidos nos atos de 08 de janeiro, o STF buscou os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para “sugerir” um projeto de lei para diminuir as penas dos condenados naquele processo. É

em conluio com o Poder Executivo³⁸ e muito mais. Essa nova função do judiciário desrespeita o princípio democrático, segundo o qual, os representantes do povo são aqueles que devem atuar nessa seara.

Portanto, no Brasil foi criada uma nova modalidade de sistema de governo, qual seja o presidencialismo em coalizão com o Poder Judiciário³⁹. A isto é o que se denominou chamar de Judicialismo de Coalizão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar uma variação na formatação do presidencialismo de coalizão. Assim, o que ficou constatado é que, com a ascensão do Poder Judiciário ao ambiente da política, o sistema de governo presidencialista passou a contar com um terceiro poder interferindo na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A esta nova configuração de relação entre os poderes deu-se o nome de judicialismo de coalizão, uma vez que o Poder Judiciário passou a participar das negociações políticas para avançar as agendas públicas. Constatou-se que, no terceiro mandato do presidente Lula, a dominância do Poder Judiciário é primordial para a manutenção da própria governabilidade.

A conclusão principal a que se chega é que a presença da Suprema Corte no ambiente político diminui a vitalidade da democracia porque, conforme entendimento sedimentado no ambiente jurídico, juízes não devem falar fora dos autos e, portanto, não devem ter papel preponderante no debate público. A política pertence àqueles que se colocam à disposição do cidadão para representá-los, papel que não cabe ao judiciário.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, Rio de Janeiro, V 31, n. 1, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKeTbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit Acesso em: 01 maio 2025.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Trinta anos de presidencialismo de**

interessante notar que cabe ao judiciário julgar conforme as leis. Por qual motivo o Judiciário busca o Legislativo para diminuir penas daqueles que condenou? Sobre isso veja: “Câmara e Senado estão negociando com o Supremo Tribunal Federal para aprovar uma lei que deve diminuir a pressão de deputados bolsonaristas pela discussão do projeto que prevê anistia aos envolvidos na tentativa de golpe de Estado” (Juliano, 2025).

38 “O ministro do STF Flávio Dino ‘suspendeu’ emendas, interferiu, fez reuniões, distribuiu ameaças, mas houve pagamentos de janeiro a abril.” (Humberto, 2025a).

39 Para ilustrar esse ponto, não escapa nem a esfera penal. Outrora, ministros do Supremo davam 48 horas para o governo explicar qualquer suspeita levantada pela imprensa. Hodiernamente, ministros se resumem a se preocupar com a imagem do governo, conforme relatado por jornalista com acesso à Corte: “Fraude no INSS pode ser pior do que o PIX para imagem do governo, avaliam ministros do STF” (Sadi, 2025).

coalizão. Revista Dados, Rio de Janeiro, 31 maio 2019. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao/> Acesso em: 02 maio 2025.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido.** Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sítio Eletrônico.** Brasília, DF. Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/orcamento-impositivo> Acesso em: 03 maio 2025.

BRASIL.[Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Rio de Janeiro: 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL.[Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Rio de Janeiro: 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Sítio Eletrônico.** Brasília, DF, Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/22/senado-aprova-pec-que-limita-decisoes-individuais-em-tribunais> Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Sítio Eletrônico.** Brasília, DF, Senado Federal, 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/09/senado-e-camara-questionam-decisoes-de-flavio-dino-que-limitam-2018emendas-pix2019> Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL, Senado Federal. **Sítio Eletrônico.** Brasília, Df, Senado Federal, 2025c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/02/28/maioria-do-stf-valida-plano-para-emendas-parlamentares> Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.697/DF.** Agravante: Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senado Federal. Agravado: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Flávio Dino. Interposto em 15 de agosto de 2024b. Brasília/DF. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6997560> Acesso em: 04 maio 2025.

www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/auto-protagonismo-do-judiciario-veio-para-ficar-diz-dino/?shareToken=eyJhbGciOiJIUzI1NiIsInR5cCI6IkpXVCJ9.eyJpYXQiOiJlE3NDU5NTY0OTQsImV4cCI6MTc0ODU0ODQ5NH0.du3tlwY5RiFdyctcw70xDD2Ac0tDhB1PCeDg1CjYPA Acesso em: 29 abr. 2020.

FEITOSA, Diógenes Freire. **Dino é alvo de críticas após sugerir candidato para eleição no Maranhão.** Gazeta do Povo, Curitiba, 13 maio 2025b. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/dino-e-alvo-de-criticas-apos-sugerir-candidato-para-eleicao-no-maranhao/?shareToken=eyJhbGciOiJIUzI1NiIsInR5cCI6IkpXVCJ9.eyJpYXQiOiJlE3NDcyNDY4MTMslmV4cCI6MTc0OTgzODgxM30.LB9ANF4HtiQjhuQcSxacHHMqS2roF6iBqEp1gqWC4Qo> Acesso em: 14 maio 2025.

GOVERNO Lula transforma STF em atalho político e alcança recorde de ações judiciais. Hora Brasília, Brasília, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://horabrasilia.com.br/2025/04/governo-lula-transforma-stf-em-atalho-politico-e-alcanca-recorde-de-acoes-judiciais/> Acesso em: 02 maio 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O Presidencialismo de Coalizão no Brasil.** São Paulo: Blucher, 2020. E-book. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3808/1204547.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 05 jan. 2025.

HUMBERTO, Cláudio. **Balcão: Lula já mandou pagar R\$2,3 bilhões em emendas parlamentares.** Diário do Poder, Brasília, 05 maio 2025a. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/coluna-claudio-humberto/balcao-lula-ja-mandou-pagar-r23-bilhoes-em-emendas-parlamentares> Acesso em: 05 maio 2025.

HUMBERTO, Cláudio. **Na corrupção, é dos carecas que o PT gosta mais.** Diário do Poder, Brasília, 02 maio de 2025b. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/coluna-claudio-humberto/federacao-up-deve-devolver-4-ministerios-e-desestabilizar-o-governo-lula> Acesso em: 02 maio 2025.

HUMBERTO, Cláudio. **Na prática, STF autorizou o orçamento da União.** Diário do Poder, Brasília, 02 mar. 2025c. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/brasil-e-regioes/na-pratica-stf-autorizou-o-orcamento-da-uniao> Acesso em: 03 mar. 2025.

JULIANO, Carolina. **Congresso e STF acertam lei para abrandar penas do 8/1.** UOL, São Paulo, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2025/04/29/congresso-e-stf-acertam-lei-para-soltar-presos-do-81-e-aumentar-pena-de-lideres.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em: 12 maio 2025.

LYNCH, Christian. **Judicialismo de Coalizão.** Podcast Meio, YouTube, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Gjsbk2sEeVM> Acesso em: 02 maio 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O STF se transformou em poder político - e isso é péssimo para o Brasil.** Revista Oeste, São Paulo, 09 mar. 2025. Disponível em: <https://revistaoste.com/politica/o-stf-se-transformou-em-poder-politico-e-isso-e-pessimo-para-o-brasil/> Acesso em: 09 mar. 2025.

MATSUI, Naomi; SALGADO, Felipe. **Mudanças nas bancadas da Câmara não alteram forças em 2025**. Poder 360, Brasília, 01 jan. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/mudancas-nas-bancadas-da-camara-nao-alteram-forcas-em-2025/> Acesso em: 01 maio 2025.

MELLO, Marco Aurélio. **Se tornou o inquerito do fim do mundo, diz Marco Aurélio Mello sobre o inquerito das Fake News**. Roda Viva, São Paulo, 27 jun. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y2enriYqv_o Acesso em: 02 maio 2025.

MENDES, Marcos; TOLLINI, Hélio. **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE**. São Paulo: Insper, relatório de pesquisa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf> Acesso em: 03 maio 2025.

“NÓS DERROTAMOS o bolsonarismo”, diz Barroso na UNE. YouTube, Poder 360, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=opera&q=para+barroso+a+corte+derrotou+o+bolsonarismo&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:0c5649d0,vid:oDHKW7oGLhc,st:0> Acesso em 02 maio 2025.

OBEDIENTE a Dino, PDT do Senado ficou com Lula. Diário do Poder, Brasília, 09 maio 2025. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/politica/ttc-politica/obediente-a-dino-pdt-do-senado-ficou-com-lula> Acesso em: 09 maio 2025.

OLIVEIRA, Arthur Guimarães de. **STF decidiu em linha com o governo Lula em 9 de cada 10 ações constitucionais**. UOL, São Paulo, 03 mar. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/stf-decidiu-em-linha-com-governo-lula-em-9-de-cada-10-acoes-constitucionais.shtml> Acesso em: 04 mar. 2025.

OLIVEIRA, Wesley. **Governo ameaça retaliar parlamentares da base que apoiam urgência à anistia**. Gazeta do Povo, Curitiba, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-ameaca-retaliar-parlamentares-da-base-que-apoiam-urgencia-a-anistia/?shareToken=eyJhbGciOiJIUzI1NiIsInR5cCI6IkpXVCJ9>.