

UM TRIBUNAL E DUAS MEDIDAS: ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DE CONFLITOS POLÍTICOS NO BRASIL

*A COURTHOUSE AND TWO MEASURES: SUPREME COURT STRATEGIC ACTION ON
BRAZILIAN POLITIC CONFLICT CONFRONTATION*

Jânio Pereira da Cunha¹
Unichristus-CE

Lincoln Mattos Magalhães²
Unichristus-CE

RESUMO

Afirma-se que o Judiciário é, atualmente, o agente principal do constitucionalismo contemporâneo, com poderes, inclusive, para anular a vontade soberana do povo expressa por meio de representantes democraticamente eleitos. Observa-se, não obstante esse discurso, que o protagonismo da jurisdição constitucional, na prática, não só é tolerado como é legitimado, e até estimulado, pelos demais poderes constituídos. Indaga-se, nesse contexto, com suporte na análise de situações concretas, o que está por trás dessa suposta tolerância dos poderes legislativo e executivo à revisão judicial se essas mesmas instâncias são devidamente aparelhadas tanto para decidir politicamente sobre os temas de interesse do País, quanto para impor limites e exercer controle sobre a atividade do Poder Judiciário. Empregou-se o método de investigação bibliográfico, por meio da leitura de artigos e obras específicas, e empírico, neste aspecto, analisando-se e comparando basicamente quatro decisões do STF a respeito de casos emblemáticos envolvendo agentes e partidos na crise política no Brasil, de 2014 a 2016. Constatou-se que, à luz de exame casuístico e comparativo, o STF, ao analisar questões de grande impacto político e governamental, decidiu casos juridicamente idênticos de maneira distinta, alterando o entendimento da matéria, não em razão de elementos puramente jurídicos, mas, essencialmente, em virtude das partes envolvidas no caso, contexto sociopolítico e riscos de descumprimento da decisão da Suprema Corte.

Palavras-chave: Jurisdição Constitucional. Política. Controle de Constitucionalidade.

ABSTRACT

It is asserted that Judiciary is, nowadays, primal agent on contemporary constitutionalism, with power, including, to annul people's paramount will by democratic elected representatives. It has been observed, notwithstanding, constitutional jurisdiction role, in practical application, isn't only tolerated as legitimated, even stimulated, by the others constituted powers. Regarding this, based on concrete situations analysis it is wondered why the Federal Supreme Court (STF) decides similar legal cases concerning politicians and parties in different and opposite ways in a short period of time. Bibliographical research method had been applied, through reading articles and specific works, and empirical, in this respect, was analysed and compared basically four decisions of the STF regarding emblematic cases involving agents and parties in the political crisis in Brazil, from 2014 to 2016. Taking into consideration a case-by-case and comparative examination, the STF, when analysing issues of great political and governmental impact, has legally decided identical cases in a different manner, changing issues understanding, not due to purely legal elements, but essentially on account to case involved parties, socio-political setting, and risks of non-compliance with the Court's decision.

Keywords: Constitutional Jurisdiction. Politics. Control of Constitutionality.

¹ Mestre e Doutor em Direito Constitucional. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado Acadêmico) do Centro Universitário Christus (Unichristus).

² Mestre (Unichristus) e doutorando em direito constitucional (unifor); Especialista em direito processual civil; Professor do Centro Universitário UNIATENEU; Advogado em Fortaleza/CE.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com esteio em uma peculiar compreensão do constitucionalismo moderno, parcela considerável da literatura é pródiga em apontar críticas ao comportamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no exercício do controle de constitucionalidade e em sua excepcional atuação como instituição moderadora de conflitos políticos no Brasil.

Além de recrudescer tensões próprias da relação entre judicialização e democracia, a inserção de um órgão corporativo e não representativo como interlocutor de questões deliberativo-partidárias traduz uma ambiguidade de larga dimensão, cuja percepção não só divide a opinião pública, como põe em xeque a própria rigidez do sistema de separação de poderes, despontando entre os principais dilemas da teoria constitucional contemporânea.

Exprime-se, com acentuada reiteração, que o STF, a pretexto de se plasmar como instância garantidora de direitos, está, cada vez mais, usurpando competências alheias à sua vocação constitucional, avançando sobre atribuições de governo, e sobre temas para cuja regulação se costuma dizer que o Legislativo constitui a esfera mais institucionalmente adequada.

Segundo alguns autores, essa exasperada judicialização da esfera pública instituiu algo que parte das correntes doutrinárias denomina “juristocracia”, ou seja, um modelo ou regime de governança judicial em que juízes sem mandato político detêm o poder de revogar ou anular a vontade soberana do povo expressa e veiculada por meio de seus representantes democraticamente eleitos.

Tal perspectiva, que, em certa medida, reconhece à Corte Constitucional brasileira como uma instituição deliberativa preponderante sobre os demais poderes constituídos, encobre, no entanto, uma realidade pouco observada, especialmente em democracias instáveis ou em processo de consolidação.

Com efeito, se, por um lado, os juízes são vistos como os agentes principais do constitucionalismo contemporâneo, cujas decisões estariam aptas a corrigir disfunções institucionais dos demais poderes constituídos, registros empíricos importantes, de outra parte, revelam um STF muito mais alinhado à política partidária do que o tradicional discurso do ativismo judicial costuma reverberar.

Diante desse cenário, uma indagação central se coloca: em que medida essa suposta tolerância do Legislativo e do Executivo à atuação política do STF traduz um



movimento proposital, orientado a suscetibilizar a Corte a pressões políticas e sociais, e induzi-la a adotar posições distintas em casos semelhantes, aplicando critérios desiguais conforme os atores e os contextos envolvidos.

Para enfrentar essa questão, o presente artigo se organiza em quatro partes. A primeira refaz o percurso da revisão judicial no Brasil, destacando sua ampliação como produto de empreitadas normativas. A segunda examina o desenvolvimento da jurisdição constitucional, associando sua expansão ao modelo de governabilidade dependente de coalizões partidárias. Na terceira, são comparadas decisões emblemáticas do STF envolvendo atores políticos relevantes, com o objetivo de verificar a hipótese de tratamento desigual em casos similares. Por fim, em conclusão, apresenta-se uma síntese das ideias desenvolvidas e dos resultados observados.

A metodologia adotada combina revisão bibliográfica e análise empírica de quatro decisões proferidas durante a crise política e institucional de 2014-2016, selecionadas por seu impacto no debate sobre a atuação estratégica do Supremo Tribunal Federal.

2. O CRESCIMENTO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL COMO PROJETO POLÍTICO

Em termos gerais, a expansão do controle judicial de constitucionalidade não é algo propriamente novo. Mesmo os adeptos de uma experiência democrática mais radical³, e os que argumentam uma prática institucional equilibrada e dialógica⁴, reconhecem, contudo, o protagonismo das cortes constitucionais na condução do debate público.

Fala-se, de um lado, em um ativismo judicial deletério; de outro, alega-se que a ascensão dos tribunais nas últimas décadas decorreu ora de comportamento sistematicamente omissivo dos demais poderes, ora de uma pressuposta aptidão especial dos juízes para, em sua equidistância das pressões partidárias, tomarem decisões sobre a concretização de direitos.

A análise desse fenômeno, no entanto, sugere algo mais que uma pura e simples abordagem jurídica do problema. Exige, sim, uma investigação acurada não apenas sobre

3 WALDRON, Jeremy. Law and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999; TUSHNET, Mark. Taking the constitution away from courts. Princeton: Princeton University Press, 2000; KRAMER, Larry. The People Themselves: Popular constitutionalism and judicial review. New York: Oxford University Press, 2004.

4 BICKEL, Alexander M. The least dangerous branch: the supreme court at the bar of politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.



como cada um dos poderes encaminha a realização estratégica de seus programas e funções, mas, em especial, sobre como efetivamente interagem entre si e sobre como evitam ou fomentam possíveis tendências de intervenção de uns nas decisões dos outros.

2.1 O *JUDICIAL REVIEW* BRASILEIRO COMO EMPREITADA POLÍTICO-NORMATIVA

Reconstituindo, resumidamente, o percurso histórico da jurisdição constitucional no Brasil, é preciso, inicialmente, retornar às duas últimas décadas do século XIX. Na vigência da Constituição Imperial, não havia – pelo menos formalmente – um mecanismo de revisão judicial de leis e atos normativos.

Durante o Império, o monopólio da interpretação à Constituição – por influência, sobretudo, do constitucionalismo francês (no qual o controle de constitucionalidade é tradicionalmente político e preventivo) – pertencia ao próprio Poder Legislativo e, de modo suplementar, à atuação do monarca em razão do exercício do Poder Moderador.

Apenas com o advento da Constituição de 1891 é que se estabeleceu no Brasil um embrionário sistema de controle judicial de constitucionalidade, cuja vocação fundamental era, senão – mediante uma adaptação do modelo do *Judicial review* estadunidense (de perfil incidental e concreto) – criar um anteparo jurídico orientado a garantir e a consolidar a ruptura republicana efetivada dois anos antes.

Desde então, todas as cartas magnas supervenientes – exceção única à Constituição de 1937, caracterizada por uma clara preponderância do Poder Executivo em relação aos demais – promoveram sucessivas expansões revisionais no sistema jurisdicional de controle de constitucionalidade, ora modificando o próprio perfil, para instituir ações constitucionais de caráter concentrado-abstrato, ora dilatando o catálogo de pessoas ou de entidades legitimadas para a propositura de ações diretas de (in)constitucionalidade.

Nessa evolução da jurisdição constitucional brasileira, a Constituição de 1934 instituiu a chamada cláusula de reserva de plenário e atribuiu competência ao Senado para suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF em sede de controle difuso-concreto.

Sob ritmo semelhante caminhou a Constituição de 1946, cuja redação originária introduziu a primeira espécie de ação de controle direto, destinada à impugnação de leis e atos normativos que, em tese, fossem passíveis de colidir com os chamados princípios



constitucionais sensíveis e cuja Emenda Constitucional n. 16/65 trouxe à luz a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que até hoje se mantém como o mais difundido e utilizado dentre os instrumentos de revisão judicial abstrata.

Por fim, seguindo a tendência, e com espírito aparentemente mais empreendedor e emancipatório, a Constituição de 1988 (CF/88) criou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), por meio da Emenda Constitucional n. 3/93, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), assim como estabeleceu um regime de legitimação múltipla para ajuizamento de ações constitucionais objetivas, rompendo, com efeito, com o padrão de legitimação exclusiva do Procurador Geral da República, e, ainda, ampliou, normativamente, o espectro de incidência do controle incidental ou difuso de supervisão constitucional.

De observar-se, em tais circunstâncias, que, diversamente do que ocorreu em solo norte-americano, onde a implantação do *Judicial review* teve uma decisão judicial como matriz e como pano de fundo o famigerado caso *Marbury vs Madison* (1803), a versão brasileira do controle jurisdicional de constitucionalidade se originou e se desenvolveu com suporte em iniciativa essencialmente política.

Antes de um comportamento institucional espontâneo, o crescimento da jurisdição constitucional no Brasil operou-se em razão de um voluntarismo normativo robusto, consciente e aparentemente predeterminado.

Em particular, no exemplo brasileiro, o expansionismo da revisão judicial e a sua centralização no âmbito do STF resultaram de uma empreitada legiferante. As instâncias representativas – Parlamento e Governo, em distintas acepções e em suas diversas modalidades de expressão, portanto – é que, por opção própria, situaram o Judiciário na posição central que ele atualmente ocupa, cujo aparelhamento institucional lhe permite, na prática, como guardião de uma Constituição extensa e detalhista, exercer o papel de estabilizador último de expectativas da política ordinária, em detrimento dos demais poderes constituídos.⁵

5 VIEIRA, Oscar Vilhena. A Batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.



2.2 A REVISÃO JUDICIAL COMO CONCESSÃO ESTRATÉGICA DO JOGO POLÍTICO

Relativamente à ideia sustentada na seção imediatamente anterior, acerca do componente representativo que emoldura o recrudescimento do controle de constitucionalidade no Brasil, tal afirmação entremostra a imbricação das relações entre a jurisdição constitucional e a Teoria Política.

Como já frisado, qualquer esforço no sentido de compreender e explicar o funcionamento das cortes constitucionais e suas estratégias de interação com o Governo e com o Parlamento não alcançará resultados satisfatórios, caso não assimile a noção de que, no pragmatismo da disputa entre os poderes, a Política e o Direito caminham juntos em um incessante vínculo, ora de conformação institucional, e às vezes de tensão entre os seus respectivos interesses⁶. E, por essa razão, adverte Norberto Bobbio para a ideia de que, com vistas à compreensão rigorosa – isto é, menos abstrata e estéril, e mais realista e fecunda – do Direito, “[...] o ponto de vista jurídico não pode deixar de se integrar ao ponto de vista mais propriamente político”.⁷

À luz desse diálogo contínuo, é oportuno indagar se é de fato procedente a afirmação – amplamente difundida em uma abordagem mais linear e tradicional do problema – de que as elites políticas são contrárias ou arredias a um sistema forte e interveniente de revisão judicial de leis e atos normativos.

Em primeira aproximação, se, a pretexto de exercer suas atribuições, o Judiciário costuma, em alguns casos, usurpar competências de outros poderes, ou se imiscuir em escolhas majoritárias, parece intuitivo que, sob essa realidade, a Justiça Constitucional, realmente, se expresse como um obstáculo para as demais instâncias deliberativas.

Por outro lado, esse deslocamento de foro e de autoridade entre os poderes, que, para muitos, é um fenômeno típico de constituições que adotam sistemas de controle de constitucionalidade, aparentemente, contribuiria para a desidratação da imagem e da reputação social do próprio Judiciário, que, além de carecer de legitimação política para decidir sobre determinadas matérias, atrairia para si os efeitos daninhos dos conflitos não solucionados pelo sistema político representativo.

6 PADUA, Thiago Aguiar de. *Ao vencedor, o Supremo: o STF como partido político sui generis*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

7 BOBBIO, Norberto. *O tempo da memória: de senectude e outros escritos autobiográficos*. Tradução de Daniela Versiani. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 157.



A experiência recente, no entanto, insinua um panorama contrário, a indicar que os Poderes Legislativo e Executivo, a despeito do que sugere uma inicial intuição, são, em verdade, deferentes à revisão judicial de seus atos e à transposição espacial de suas responsabilidades deliberativas⁸. Nesse contexto, o que, na prática, está por trás de tal tolerância, e o que leva governo e parlamento a suportar e até mesmo a estimular um sistema forte e interferente de controle judicial de constitucionalidade?

Cogita-se, em hipótese, de que, ao se abstrair de certas responsabilidades decisórias e transferirem esse encargo aos tribunais, lideranças representativas escapam dos contratempos que o debate público naturalmente encaminha, evadindo-se, pois, de eventuais dificuldades que possam decorrer de escolhas políticas controversas.

Assim, a abertura dos poderes majoritários à judicialização seria, em tal contextura, uma estratégia, ou um artifício proposital de que as elites políticas se valem para realizar suas agendas a fim de se manterem no poder em meio às incertezas e aos riscos do jogo partidário-eleitoral do processo democrático de tomada de decisão.⁹

Autoridades políticas, em outros termos, usam estrategicamente a força institucional e o simbolismo jurídico das cortes constitucionais, ora como fontes de capitalização eleitoral, ora como instrumentos de reforço de sua popularidade (ou como escudo para não contrariar suas bases).

Isso tudo revela, portanto, que, em vez de uma disputa entre os poderes constituídos, o que parece existir, na verdade, é um arranjo político-institucional de interesses entre executivo, legislativo e judiciário, cujo principal e mais relevante objetivo – para além do que supõe o convencional e amplamente difundido discurso do “governo de juízes”, ou do que sugere o extremado argumento da “ditadura dos magistrados”¹⁰ – é viabilizar a superação de certos dilemas e a consecução de desideratos específicos, em especial, objetivos políticos¹¹, que serão alvo de melhor enfrentamento no próximo item.

8 LUNARDI, Fabrício Castagna. O STF na política e a política no STF: poderes pactos e impactos para a democracia. São Paulo: Saraiva, 2020.

9 HIRSCHL, Ran. Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

10 GUERRA, Gustavo Rabay. O papel político do Judiciário em uma democracia qualificada: a outra face da judicialização da política e das relações sociais. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, v. 4, n. 4. 2008.

11 LUNARDI, Fabrício Castagna, op. cit., 2020.



3. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO STF NA IMPLEMENTAÇÃO DE AGENDAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Em entrevista concedida ao periódico “Valor Econômico”, Gomes Canotilho, ao meditar sobre o modelo de revisão constitucional instituído pela CF/88, afirmou, categoricamente, que o STF seria, dentre todas as cortes constitucionais em funcionamento no Mundo, a que, possivelmente, mais acumula e centraliza poderes e competências.¹²

Para o constitucionalista português isso decorreria do fato de a Suprema Corte brasileira atuar, ao mesmo tempo, como um “Tribunal Constitucional”, incumbindo-se do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, e como um “Supremo Tribunal de Justiça”, integrando, com efeito, o sistema recursal, como uma espécie de corte de revisão de “[...] terceiro ou quarto grau de jurisdição”.¹³

A visão ora exposta, embora pretenda estabelecer contraposição crítica ao estado de coisas que ela denuncia, reproduz um modo típico de observar e de compreender o funcionamento do Poder Judiciário em geral, sem, todavia, problematizar adequadamente a dinâmica de suas relações com os demais poderes constituídos, tampouco identificar as diferenças e aproximações entre os conceitos de decisão judicial e de escolha política.¹⁴

A premissa de que ora se parte, no entanto – cuja reflexão parece oferecer uma razoável conformação prática às tensões entre soberania popular e controle de constitucionalidade – é a de que a ideia de supremacia judicial traduz, sim, uma concessão institucional da política, fundada em critérios de conveniência próprios da disputa majoritária.

Isso, aliás, talvez explique por que, no Brasil, a maioria das medidas relacionadas ao fortalecimento do sistema de revisão judicial teve assento ou origem em iniciativa legiferante. O controle judicial de constitucionalidade, portanto, é “[...] fruto de uma criação da política, seja do poder constituinte, seja do processo legislativo regular”.¹⁵

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Entrevista]. “O Supremo do Brasil é o mais poderoso do mundo”. *Valor Econômico*, 27 nov. 2013.

13 Ibidem.

14 TASSINARI, Clarissa. *A Supremacia judicial consentida: uma análise da atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da relação direito-política*. 2016. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo/RS, 2016.

15 VIEIRA, Carolina Fontes. *Entre o Direito e a Política: limitação e legitimidade da atuação jurisdicional*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *Processo Constitucional*. São Paulo: Thompson Reuters, 2019.



Seguindo essa lógica, passa-se, adiante, a examinar algumas motivações que explicam essa tolerância ou essa estimulação da política à judicialização, bem como a identificar possíveis desdobramentos práticos que decorrem desse fenômeno.

3.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO FÓRUM POLÍTICO ALTERNATIVO

Opondo-se a teses lineares segundo as quais a expansão da jurisdição constitucional no Brasil seria uma consequência direta de fatores como a natureza juridicamente ambiciosa e analítica da CF/88 (hiperconstitucionalização), a sobreposição de funções atribuídas ao STF¹⁶ e a desconfiança do constituinte em relação aos demais poderes constituídos, autores como Keith Wittington e Ran Hirschl, dentre outros, divergem inteiramente dessa concepção.

Ran Hirschl, aliás, põe em xeque a crença de que o movimento de constitucionalização de direitos tenha partido de pressupostos benevolentes ou alcançado consequências redistributivas quanto à lógica da separação de poderes¹⁷.

Segundo o autor canadense¹⁸, a guinada ocidental em direção ao constitucionalismo – de que resultou e resulta, com recorrência, substancial transferência de poderes representativos para as instituições judiciais – deve ser entendida não como compromisso genuíno em prol da realização e da universalização de direitos, “[...] mas como produto de uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas”.¹⁹

Sob esse enfoque, Fabrício Lunardi, citando Wittington, aponta três fatores diante dos quais a instituição de um sistema forte de controle de constitucionalidade torna-se politicamente útil às elites majoritárias, quais sejam: a) os embates federativos; b) os interesses políticos controversos; e c) a turbulência de coalizões políticas.²⁰

16 VIEIRA, Oscar Vilhena, *op. cit.*, 2018.

17 HIRSCHL, Ran, *op. cit.*, 2007, p. 49 e 214.

18 *Ibidem*, p. 49 e 214.

19 CARDOSO, Luciana Zafalon Leme. *A Política da justiça: blindar as elites; criminalizar os pobres*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 74.

20 LUNARDI, Fabrício Castagna, *op. cit.*, 2020.



3.1.1 OS EMBATES FEDERATIVOS

Sobre a pauta federalista, há no Brasil um substancial movimento de centralização de atribuições político-normativas em torno da União Federal, cujo sentido, além de espelhar uma possível imperfeição na engenharia constitucional de repartição de competências, reflete uma especial inclinação do STF na direção de cancelar uma tendência à concentração federativa de poderes.

Tal afirmação foi mote de um levantamento quantitativo feito na Universidade Federal do Paraná, o qual constatou que, de 1988 a 2013²¹, o percentual de leis e atos normativos declarados inconstitucionais pelo Supremo em controle abstrato de constitucionalidade foi três vezes maior nos Estados e no Distrito Federal do que no comparativo em relação à União.²²

Em um recorte mais específico, outro estudo, mais recente, desenvolvido pela Universidade Federal do Piauí, identificou o fato de que, no período de 1988 a 2016, o STF julgou 480 demandas envolvendo especificamente disputas entre a União e os Estados, ou entre a União e o Distrito Federal, sendo que, desse total, o ente central da Federação brasileira obteve sucesso processual em nada menos do que 70% (setenta por cento) das oportunidades.²³

Esses números, a propósito, indicam que, no ambiente do controle de constitucionalidade e das disputas federativas no Brasil, a União desfruta de larga vantagem e de amplo prestígio em relação aos Estados e ao Distrito Federal.

A menos que se cogite (sem qualquer respaldo científico para tanto) em que os processos legislativos estaduais e distrital exibem uma qualidade técnico-jurídica,

21 De 1988 a 2013, o STF julgou 5.011 ADI's, das quais 3.152 tinham como objeto a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais ou distritais e 1.167 adversavam atos normativos da União. TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle abstrato e concentrado de constitucionalidade comparado (Brasil, Portugal e Angola) e seus efeitos nas instituições sociais e jurídicas. *Revista História: Debates e Tendências*, v. 15, n. 1, 2015.

22 Ibidem, p. 81-197. Enquanto apenas 11% (onze por cento) das leis federais contestadas de 1988 a 2013 tiveram sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF, esse percentual subiu para 37% (trinta e sete por cento) no mesmo período, quando o objeto da impugnação foram atos normativos estaduais ou distritais.

23 De 480 (quatrocentas e oitenta) demandas, de 1988 a 2016, envolvendo conflitos federativos, 432 (quatrocentas e trinta e duas) foram ajuizadas por iniciativa da União (Presidente da República ou Procurador-Geral da República). Destas, 279 tiveram julgamento de procedência em favor da União. Já entre as 48 demais ações ajuizadas por Estados ou pelo Distrito Federal (por meio de governadores ou das mesas de assembleias legislativas e distritais), nove apenas foram providas e as outras 38 foram julgadas em favor da União. NASCIMENTO, Ana Karine do. A centralização da federação brasileira a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos. Dissertação. Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.



necessariamente, inferior, é inegável que, para o STF declarar a inconstitucionalidade de norma federal da União é politicamente mais difícil e mais dispendioso do que fazer o mesmo em relação a um ato normativo dos demais entes da Federação.

A mediação federativa, portanto, reluz como a talvez mais importante arena de apoio dos poderes majoritários à revisão judicial. É exatamente a Corte Constitucional brasileira – cujos membros são indicados pelo Presidente da República em procedimento estratégico e amplamente politizado – que “[...] pode auxiliar a agenda do governo federal contra estados recalcitrantes”²⁴, garantindo, pois, uma sobreposição (ou predomínio) de fato da entidade federativa central sobre entes periféricos.

3.1.2 OS INTERESSES POLÍTICOS CONTROVERSOS

Outra realidade de farta instrumentalização política das cortes constitucionais se reconhece propriamente no conjunto das objeções típicas do embate representativo. Consistem, por assim dizer, os chamados interesses entrincheirados, nas divergências partidário-ideológicas entre grupos majoritários, rivais ou não aliados, cuja dificuldade de superação costuma inviabilizar, ou comprometer, a obtenção de consensos pela via da política ordinária.

Em face da necessidade de contornar desacordos e mitigar os efeitos da polarização entre agendas adversárias, elites políticas se servem do controle de constitucionalidade e da revisão judicial como meios de transpor disputas internas e realinhar interesses políticos em rota de colisão.²⁵

Como espécies do gênero “interesses entrincheirados”, os direitos controvertidos despontam como ilustrações práticas da funcionalidade jurisdicional em situações dessa índole.

No caso brasileiro, uma vez que o debate público não consegue muitas vezes dar conta de concretizar o extenso e ambicioso catálogo de direitos que há na CF/88, o STF é frequentemente chamado a ocupar esse espaço e a cumprir esse papel em face das instituições majoritárias.

²⁴ LUNARDI, Fabrício Castagna, *op. cit.*, 2020, p. 34.

²⁵ *Ibidem*.



Exemplo notório da utilização política da revisão judicial no Brasil sucedeu com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277-DF²⁶, que reconheceu como entidade familiar constitucionalizada as uniões estáveis entre pessoas de mesmo sexo. Na ocasião do julgamento, em 05 de maio de 2011, esse tema era objeto de inúmeros projetos de lei em tramitação no Congresso, o primeiro deles, muito provavelmente, o de n. 1.151, iniciado em 1995, por iniciativa da então Senadora Marta Suplicy.

Ante, porém, o receio de desagradar determinados grupos ideológicos conservadores, contrariar suas bases sociais de sustentação eleitoral, ou mesmo realizar escolhas eventualmente impopulares sobre essa pauta, autoridades representativas usaram a jurisdição constitucional como trincheira, protegendo-se, pois, dos “custos políticos” passíveis de decorrer de suas decisões em um ou em outro sentido.

3.1.3 A TURBULÊNCIA DAS COALIZÕES POLÍTICAS

O terceiro campo de atuação atípica da revisão judicial, no contexto do qual elites majoritárias costumam extrair proveito da “mão amiga”²⁷ do controle jurisdicional de constitucionalidade, tem como pano de fundo a heterogeneidade das coalizões políticas.

A falta ou a dificuldade de entendimento entre lideranças partidárias acerca de questões de grande impacto comprometem a manutenção de alianças e fragmentam as coalizões do governo e da oposição em torno deste ou daquele objetivo. Tendo, pois, que administrar problemas e pressões internas de uma base de apoio fortemente dividida, autoridades do Executivo e do Legislativo, não raro, optam por remeter para o judiciário o ônus político da respectiva escolha.

Registro dessa prática ocorreu quando da instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal para apurar eventuais omissões do Governo federal brasileiro no combate à pandemia da Covid-19. Na oportunidade, eleito Presidente da Casa parlamentar havia pouco mais de um mês, com apoio do Palácio do Planalto, o senador Rodrigo Pacheco, pelo Partidos Democratas (DEM-MG), se absteve de decidir

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277-DF. Rel. Min. Ayres Britto. Acórdão. Julgamento em 05/05/2011, DJe n. 198.

27 WHITTINGTON, Keith. Interpose Your Friendly Hand: political support to the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. In: American Political Science Review, Princeton, v. 99, n. 4, p. 583-596, nov. 2005.



requerimento específico de abertura da CPI, embora todos os requisitos constitucionais para sua criação estivessem na oportunidade atendidos.

Mesmo diante de situação relativamente à qual não lhe cabia exercer juízo discricionário de conveniência e oportunidade, mas, possivelmente, para se furtar de embates, tanto com os seus colegas parlamentares que subscreveram o pedido, quanto com o grupo político que afiançou sua eleição, o Presidente do Senado decidiu por “não decidir”, deixando, então, o desenlace do caso ao descortino do STF.

3.2 O STF E SUA RENDIÇÃO À AMBIÊNCIA POLÍTICA

A instrumentalização das cortes constitucionais pela esfera política ultrapassa a mera retórica da supremacia judicial e revela efeitos práticos relevantes para a compreensão do papel do controle de constitucionalidade no debate público. Ao absorver funções próprias das instituições representativas e adentrar o espaço deliberativo da política, o STF confere às suas decisões um caráter atípico, não explicável apenas pela técnica jurídica.

Nesse cenário, a Corte não se limita a exercer a função de guardião da Constituição, mas se mostra suscetível às pressões e contingências do ambiente político que a cerca. Em vez de configurar um alinhamento partidário estrito, trata-se de uma permeabilidade às circunstâncias externas que moldam, em diferentes momentos, a orientação de suas decisões.

Tal dinâmica se evidencia em julgamentos nos quais, em curto intervalo de tempo e sem alterações significativas em sua composição, o STF adotou posições distintas — e até contraditórias — sobre matérias de natureza semelhante. Essa oscilação decisória, sobretudo em casos envolvendo elites políticas, reforça a percepção de que a Corte se rende às condições político-estratégicas do contexto, afastando-se de uma lógica puramente jurídica e incorporando, ainda que de modo indireto, um papel político no processo democrático.



3.2.1 MANDADO DE SEGURANÇA N. 34.070-DF (CASO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA) X MANDADO DE SEGURANÇA N. 34.609-DF (CASO MOREIRA FRANCO)

Na fase talvez mais aguda da crise política no governo petista, a então Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 16 de março de 2016, nomeou o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República.

Segundo alguns, o ato conformava uma manobra para que os processos criminais contra o ex-Presidente, que tramitavam na 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba (da qual era titular o então juiz Sérgio Moro), fossem deslocados, por prerrogativa de função, à competência originária do STF; para outros, seria o último suspiro do Governo Dilma, em busca de tentar reunificar a base partidária no Congresso e evitar o *impeachment* presidencial.²⁸

Pouco tempo após a divulgação da notícia na imprensa, o juiz Sérgio Moro, contudo, decidiu interromper uma interceptação telefônica que ele próprio autorizara e levantar o sigilo de uma conversa ocorrida no mesmo dia entre os ex-presidentes citados, na qual Dilma dizia a Lula que lhe estava enviando o termo de posse, para que ele só o usasse “em caso de necessidade”. Cláudio Pereira de Souza Neto, a respeito disso, lembra que “A divulgação das gravações impactou no contexto político nacional como lenha na fogueira. No mesmo dia, espalharam-se manifestações pró-*impeachment* por todo o Brasil” e, igualmente, “contra a nomeação de Lula”, com a cobertura permanente e ao vivo dos protestos pelos meios de comunicação.²⁹

Em razão desses fatos, dois partidos situados à direita do espectro político, o PPS (Partido Popular Socialista) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), em 18 de março de 2016, impetraram, perante o STF, os mandados de segurança coletivos n. 34.070-DF e n. 34.071-DF³⁰ contra o ato de nomeação de Lula. Distribuídos ambos os processos ao ministro Gilmar Mendes, este concedeu medida liminar sob o fundamento de que, na

28 LUNARDI, Fabrício Castagna, op. cit., 2020. Para o Palácio do Planalto, “Lula, somente Lula, tinha capital político necessário para dar sobrevida ao governo”. LIMONGI, Fernando. Operação impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato. São Paulo: Todavia, 2023, p. 135.

29 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 112. O autor, ainda, registra que, “[...] um mês depois, em 17 de abril de 2016, a Câmara autorizava a abertura do processo de impeachment” da Presidente Dilma. Ibidem, p. 112.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandados de Segurança n. 34.070-DF e n. 34.071. Rel. Min. Gilmar Mendes. Medida Cautelar. Decisão Monocrática em 18/03/2016. DJe n. 54.



ocasião, houve flagrante ilegalidade e desvio de finalidade na nomeação do ex-Presidente Lula.

Acresça-se que, menos de um ano mais tarde, em 02 de fevereiro de 2017, o então Presidente Michel Temer recriou, por meio de medida provisória, a Secretaria Geral da Presidência, com *status* de Ministério, nomeando Moreira Franco, que era alvo de diversas denúncias criminais, para comandar o cargo.

Invocando o precedente do “Caso Lula”, dois partidos políticos de esquerda, quais sejam, REDE (Rede Sustentabilidade) e PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), impetraram os Mandados de Segurança n. 34.609-DF³¹ e n. 36.615-DF³², sob a alegação de que a nomeação de Moreira Franco configurou desvio de finalidade, eis que tinha como propósito garantir-lhe prerrogativa de foro no STF e, assim, atrapalhar as investigações no âmbito da chamada Operação Lava-Jato, que transcorriam no juízo de primeiro grau da Justiça Federal do Estado do Paraná.

O Relator do caso, ministro Celso de Mello, no entanto, denegou os dois pedidos de liminar, sob o argumento de que “[...] a nomeação de alguém para o cargo de ministro de Estado [...] não configura, por si só, hipótese de desvio de finalidade [...]”, pois “[...] o Ministro de Estado pode ser submetido, perante o STF a investigação criminal instaurada pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público”.³³

De ver-se, a propósito, que as situações fáticas em ambos os casos plasmavam contextos jurídicos idênticos. Em outros termos, a despeito de se alegar, no pedido de proibição da nomeação de Moreira Franco, “o mesmo que se alegou contra o ex-Presidente Lula”, o Supremo Tribunal manteve aquele no cargo e impediu a posse deste na Casa Civil.³⁴

Com efeito, a não ser o argumento voluntarista e decisionista de que cada ministro tem o próprio entendimento sobre o assunto, enunciada na exegese subjetiva e arbitrária do “decido conforme minha consciência”³⁵, não há nenhuma explicação jurídica razoável a

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609-DF. Rel. Min. Celso de Mello. Medida Cautelar. Julgamento em 14/02/2017, DJe n. 031.

32 Ibidem.

33 Ibidem, p. 17 e 24.

34 LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Supremo Tribunal Federal: Prússia contra Reich. São Paulo: Contracorrente, 2022, p. 21.

35 STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – decido conforme minha consciência? 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.



justificar por que o STF, em um espaço temporal tão estreito, resolveu duas querelas semelhantes, no tocante à mesma matéria, de modo diametralmente desigual.

Tudo indica, contudo, que o que de fato orientou cada uma das decisões mencionadas foram variáveis alheias ou pouco perceptíveis ao campo jurídico, em especial a atuação de interesses de atores políticos influentes, cuja articulação também exerceu papel decisivo no processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff.³⁶

De fato, a diferença de tratamento dispensada pela Suprema Corte brasileira em relação aos casos acima não encontra respaldo na senda jurídica, principalmente na dogmática do Direito, na Constituição de 1988, na legislação infraconstitucional e na própria jurisprudência do STF.

Veja-se que, além de problemas estritamente jurídicos na concessão da medida liminar proibindo a nomeação do ex-Presidente Lula para Chefia da Casa Civil – quais sejam, (i) impossibilidade de utilização no caso do mandado de segurança coletivo por partido político para a proteção de direitos difusos em sentido amplo em substituição da ação popular e (ii) ausência de manifestação prévia da autoridade impetrada conforme determina a lei federal (n. 12.016/2009) – a decisão do ministro Gilmar Mendes afrontou diretamente a prerrogativa exclusiva do Presidente da República de livremente nomear e exonerar os ministros de Estado (art. 84, I, CF/88), dado que a CF/88 exige, para a escolha de seus auxiliares diretos, tão-somente o cumprimento, pelo indicado, dos requisitos previstos no art. 87 da CF/88: idade mínima de 21 (vinte e um) anos e plena capacidade política. Inexiste, portanto, proibição constitucional para que uma pessoa investigada ou acusada seja nomeada para um cargo de Ministro de Estado no Brasil.³⁷

Destaque-se, ainda, o fato de que a decisão do ministro Gilmar Mendes baseou-se em uma interceptação telefônica ilegal que fora ordenada pelo então juiz de primeiro grau de jurisdição, Sérgio Moro. Na verdade, a ilicitude da interceptação em comento decorreu de três motivos. O primeiro é a incompetência absoluta do referido magistrado para captar

36 LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Constituição Federal, democracia e golpes no Brasil: um dilema ainda não resolvido. In: ARANTES, Aldo et al. Por que as Democracias e a Constituição Estão Sendo Atacadas? Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019.

37 ALMEIDA, Eloísa Machado de. Suspensão de posse de ministra não deveria ser questão jurídica. 9 jan. 2018. Folha de São Paulo. No mesmo sentido, é o entendimento de Virgílio Afonso da Silva, para quem a decisão do STF que proibiu a posse de Lula como ministro de Estado pela então Presidente Dilma Rousseff “interferiu indevidamente na liberdade absoluta do presidente da República para nomear seus ministros e ministras”, configurando-se, portanto, uma “invasão da esfera” de competência do Poder Executivo. SILVA, Virgílio Afonso da. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Edusp, 2021, p. 466, nota n. 55, e p. 510-511.



conversas envolvendo uma autoridade com foro por prerrogativa de função exclusivamente no STF, isto é, Dilma Rousseff, à época Presidente da República (art. 102, I, “b”, CF/88)³⁸. O segundo é o fato de a gravação utilizada na decisão do ministro Gilmar Mendes ter sido captada depois do encerramento do prazo de escuta determinado pelo referido magistrado de primeiro grau.³⁹ O terceiro e último é que o magistrado, a despeito de ser constitucionalmente incompetente, elaborou juízo de valor sobre comportamento de autoridade com foro especial no STF, no caso, Dilma Rousseff.⁴⁰

Portanto, o impedimento, pelo Judiciário, da nomeação do ex-Presidente Lula, apesar de ostentar uma roupagem formalmente técnico-jurídica, foi patentemente ilegal e inconstitucional.⁴¹ E aqui, novamente, a relação entre Política e Direito apresenta-se fundamental para explicar racionalmente o fato de o STF, monocraticamente, atuar de maneira diferenciada nos casos ora escoliados. Mais especificamente, é impossível compreender as causas reais de violação da Constituição e da normalidade democrática no Brasil atual, sem recorrer à ambiência social e política na qual a decisão judicial foi tomada, assim como a sua finalidade e efeitos concretos nas disputas de poder pelas forças políticas no Estado.

É de lembrar-se, para tanto, que o ato de nomeação de Lula ocorreu na conjuntura de grave crise política enfrentada pela Presidente Dilma, sendo a posse daquele, para

38 Como bem adverte o constitucionalista Cláudio Pereira: “No Brasil, como na generalidade das nações, um magistrado que atua no primeiro grau de jurisdição não pode gravar as comunicações telefônicas de um presidente da República. Trata-se de assunto inerente à segurança do próprio Estado”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de., op. cit., 2020, p. 93.

39 Veja-se que o min. Teori Zavascki do STF, em 13/06/2016, confirmou a ilegalidade e a nulidade da interceptação em foco, ao invalidá-la no pertinente ao conteúdo da conversa gravada após o lapso temporal fixado na ordem judicial pelo então juiz Sérgio Moro. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 23.457-PR. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 31/03/2016, DJe 219.

40 Ibidem.

41 É relevante registrar o fato de que, conforme revelado, em 2019, pelo site The Intercept Brasil, em parceria com o jornal Folha de São Paulo, mensagens entre Procuradores da República da “Operação Lava Jato”, o juiz Sérgio Moro e policiais federais comprometeram a tese jurídica de desvio de finalidade na nomeação de Lula por Dilma. Na realidade, os diálogos publicados na reportagem indicam a manipulação e o uso seletivo das conversas telefônicas captadas entre Lula e Dilma, inclusive com o descarte de mensagens em que o ex-Presidente Lula conversa também “[...] com políticos, sindicalistas e o então vice-presidente Michel Temer (MDB)”, revelando que “[...] o petista disse a diferentes interlocutores naquele dia que relutou em aceitar o convite de Dilma para ser ministro e só o aceitou após sofrer pressões de aliados”. Segundo, ainda, a reportagem, “O ex-presidente só mencionou as investigações em curso uma vez, para orientar um dos seus advogados a dizer aos jornalistas que o procurassem que o único efeito da nomeação seria mudar seu caso de jurisdição [...] para ministros no Supremo”. Por fim, a matéria destaca: “As anotações mostram que Lula estava empenhado em buscar uma reaproximação com Temer e o MDB e indicam que seus acenos eram bem recebidos pelo vice-presidente, na época visto como fiador da transição para o novo governo que seria formado se Dilma fosse afastada do cargo”. FOLHA. Conversas de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. 8 set. 2019. Folha de São Paulo.



alguns, a “[...] tentativa derradeira do governo Dilma de reorganizar sua base de apoio parlamentar”.⁴² Tanto parece isto certo que “[...] se instaurou no país, depois desse episódio, a percepção de que o impeachment era irreversível e de que o próprio Supremo Tribunal Federal não importaria obstáculos à sua concretização”.⁴³ Com efeito, a decisão monocrática do ministro Gilmar Mendes interferiu no mundo político, na medida em que aprofundou os conflitos políticos entre Governo e oposição, produzindo “[...] enorme instabilidade no governo Dilma Rousseff”⁴⁴, que estimulou, inclusive, o processo parlamentar de cassação de seu mandato presidencial. Nas palavras do pesquisador Fabrício Castagna Lunardi, a decisão de Gilmar Mendes “[...] foi determinante para mudar os rumos políticos do país num contexto em que a então Presidenta Dilma tinha perdido a sua base política aliada, havia crise econômica, escândalos de corrupção e protestos populares pedindo o seu *impeachment*”.⁴⁵

Levando-se em consideração, portanto, as condições e os objetivos políticos, parece plausível afirmar que, ante sua inconsistência e inadequação no mundo do Direito, o motivo real da decisão de Gilmar Mendes contra Lula foi de natureza essencialmente política, isto é, atuar em simetria ou convergência com os interesses políticos dos partidos de oposição, a opinião pública, grupos de pressão e os grandes veículos de comunicação, de modo a evitar a reorganização do Governo federal e, assim, estimular estrategicamente o processo de impedimento e destituição da Presidente Dilma.⁴⁶ Em síntese, “temeu-se que Lula [‘maior liderança popular do país’] fosse capaz de reerguer o governo e providências foram tomadas para que isso não pudesse ocorrer”.⁴⁷

42 No mesmo sentido, Martonio Mont’Alverne: “A capacidade de articulação política do ex-Presidente Lula era de amplo conhecimento, bem como não era duvidosa a influência do ex-Presidente perante parlamentares, e que poderia mudar os rumos da votação na Câmara dos Deputados em favor de Dilma Rousseff”. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto, op. cit., 2022, p. 20.

43 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de., op. cit., 2020, p. 92.

44 ALMEIDA, Eloísa Machado de., op. cit., 2019, p. 70.

45 LUNARDI, Fabrício Castagna, op.cit., 2020, p. 11.

46 KOERNER, Andrei. Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalência do judiciário na ordem constitucional de 1988. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). A Constituição de 88: trinta anos depois. Curitiba: UFPR, 2018, p. 320; AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia. São Paulo: Todavia, 2019, p. 134, 137, 151, 164, 168, 179, 180 e 189-191; BIGNOTTO, Newton. O Brasil à procura da democracia: da proclamação da República ao Século XXI (1889-2018). Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020, p. 228-229.

47 LIMONGI, Fernando, op. cit., p. 143 e 152.



3.2.2 CASO DEPUTADO EDUARDO CUNHA (AÇÃO CAUTELAR N. 4070-DF) X CASO SENADOR RENAN CALHEIROS (ADPF N. 402-DF)

Em 16.12.2015, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou Ação Cautelar n. 4070-DF⁴⁸ contra o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB-RJ), que, à época, era alvo de várias denúncias por crimes de corrupção. Entretanto, somente cinco meses mais tarde, em 04.05.2016, o ministro Teori Zavascki deferiu a medida liminar, posteriormente confirmada por unanimidade pelo Plenário do Supremo, ordenando a suspensão imediata do parlamentar do exercício do mandato eletivo e, conseqüentemente, da Presidência da Câmara dos Deputados.

Na fundamentação, indicou-se que, além de representar perigo concreto para as investigações criminais em curso no STF e para a regularidade da tramitação do processo no Conselho de Ética da referida Casa, Eduardo Cunha não poderia ocupar, na condição de réu em processo penal, cargos que estivessem na linha sucessória da Presidência da República.

Aqui é necessário abrir-se um parêntese para particularizar o fato de que a atuação tardia do STF em relação a Eduardo Cunha é apontada por pesquisadores como uma verdadeira instrumentalização do Poder Judiciário para fins político-partidários, na medida em que a Corte Constitucional brasileira somente deliberou pelo afastamento do então deputado Eduardo Cunha do mandato e da Presidência da Câmara dos Deputados quando este, em represália à abertura do processo de cassação por quebra de decoro contra ele instaurado no Conselho de Ética da referida Casa parlamentar, inclusive com três votos favoráveis e determinantes de deputados do partido do Governo (PT – Partido dos Trabalhadores)⁴⁹, acatou a denúncia por crime de responsabilidade e, depois, manejou estrategicamente o seu poder político e institucional para viabilizar a autorização da Câmara para o Senado processar e julgar a Presidente Dilma pela acusação de crime de responsabilidade.⁵⁰

48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 4070-DF. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 05/05/2016, DJe n. 225.

49 “Em 1º de dezembro [de 2015], os três membros do partido [PT] no Conselho de Ética anunciaram que votariam pela cassação de Eduardo Cunha. No dia seguinte [02.12.15], o presidente da Câmara se mexeu, acatando o pedido de impeachment, que deixara na prateleira por meses”. LIMONGI, Fernando, op. cit., p. 121.

50 Tratou-se, pois, do “[...] uso de uma prerrogativa constitucional como arma política em tronca da satisfação de interesse estritamente pessoal do detentor dessa prerrogativa”. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto, op.



Cláudio Pereira de Souza Neto explicou, resumidamente, o encadeamento lógico do desvio de finalidade praticado pelo deputado Eduardo Cunha por ocasião do recebimento da denúncia do processo de *impeachment* contra Dilma:

Eduardo Cunha, no exercício da Presidência da Câmara, sofreu representação por quebra do decoro parlamentar: era acusado de manter contas não declaradas no exterior, a propósito das quais havia se omitido quando indagado na CPI instaurada no Congresso para investigar a corrupção na Petrobrás. Os votos de dois deputados do PT foram decisivos para a abertura de processo disciplinar na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados, o que ocorreu no dia 02 de dezembro de 2015. No mesmo dia, Cunha decidiu determinar o processamento da representação de impeachment formulada por Miguel Reale Jr., Hélio Bicudo e Janaína Paschoal. Sem os votos dos deputados do PT, o processo disciplinar não teria início no Conselho de Ética – a votação se deu por 11 a 9. O processo de impeachment nasceu, assim, maculado por eloquente desvio de finalidade: a abertura do processo fora ato de retaliação.⁵¹

Acresça-se, ainda, a informação de que, além de somente afastar Eduardo Cunha do exercício do mandato e da Presidência da Câmara após este receber a denúncia⁵² e comandar o processo de *impeachment*⁵³, isto é, depois de dezoito dias do encerramento do procedimento de autorização na Câmara⁵⁴, o Supremo Tribunal Federal, “[...] contra todas as evidências fáticas de parcialidade do Presidente da Câmara dos Deputados”⁵⁵, não adotou nenhuma medida jurídica efetiva para invalidar o ato de recebimento da denúncia e o processo de *impeachment* dele decorrente.⁵⁶ Pelo contrário, a Suprema Corte brasileira indeferiu, monocraticamente, o pedido liminar de nulidade do ato de recebimento da

cit., 2022, p. 233. Acrescenta, ainda, o autor que os [...] partidos de oposição [...] defendiam a permanência de Eduardo Cunha como Presidente da Câmara, na forma de mera estratégia até a remoção da Presidente Dilma [...]. *Ibidem*, p. 226. De fato, “Eduardo Cunha foi capital para o impeachment. Sem ele, muito provavelmente Dilma teria completado seu mandato”. LIMONGI, Fernando, *op. cit.*, p. 85.

51 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de., *op. cit.*, 2018, p. 101.

52 Eduardo Cunha recebeu a denúncia contra a Presidenta Dilma no dia 02 de dezembro de 2015.

53 A Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo contra a Presidenta Dilma no dia 17 de abril de 2016.

54 STF afastou Eduardo Cunha do mandato e da Presidência da Câmara no dia 04 de maio de 2016.

55 LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUEQUE, Newton de Menezes. Constituição Federal do Brasil e a promessa democrática interrompida. *Revista Ambivalências*. Dossiê “Crise e novos rumos da democracia”, v. 8, n. 16, jul./dez., 2020, p. 41.

56 A propósito, elucida Oscar Vilhena Vieira: “A remoção de Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados também pelo Supremo, poucos dias depois de terminado o processo de impeachment, ainda que tenha confirmado a sua inadequação para o exercício do cargo, não invalidou o seu ato mais relevante, que foi dar seguimento ao processo de impeachment. [...] A decisão também foi criticada porque o afastamento apenas ocorreu após Eduardo Cunha ter exaurido seu papel de fazer o processo chegar ao Senado. Nesse sentido, o Supremo teria usado estrategicamente o seu controle de agenda para favorecer a tramitação do impeachment”. VIEIRA, Oscar Vilhena, *op. cit.*, 2018, p. 58-59. (Grifou-se).



denúncia por Eduardo Cunha que fora proposto pela então Presidente Dilma. Na precisa explicação de Cláudio Pereira,

A decisão de Cunha foi impugnada perante o STF por meio de Mandado de Segurança (MS nº 34.193) impetrado pela Presidente Dilma Rousseff, sustentando a sua nulidade em decorrência de desvio de finalidade. Porém, nem a liminar foi concedida pelo relator, ministro Teori Zavascki, por ocasião da impetração, em 2016, nem a ação, julgada procedente pelo novo relator, min. Alexandre de Moraes, em dezembro de 2018, já nos estertores do governo Temer. O Plenário do STF nunca chegou a se manifestar sobre a matéria. Ao julgar a ação, o ministro Alexandre de Moraes sustentou a ausência de direito líquido e certo em razão da inexistência de prova pré-constituída de que teria tido lugar desvio de finalidade por parte do presidente da Câmara dos Deputados. (MS nº 34193, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 07.12.2018, Dje-26612.12.2018).⁵⁷

Vê-se, daí, que atuação ativista da Corte Suprema brasileira contra a nomeação do ex-Presidente Lula (no primeiro caso mencionado) fora diametralmente oposta ao comportamento autocontido adotado em relação a Eduardo Cunha (no segundo caso mencionado), principalmente quando se observa que, concretamente, o desvio de finalidade – isto é, uso do poder para fins pessoais e políticos, e não em prol do interesse público da coletividade – estava bem mais evidente na atuação do Presidente da Câmara, isso porque este se utilizou de uma prerrogativa constitucional (meio legítimo) para deflagrar um processo de *impeachment* como vingança particular e finalidade política (fim ilegítimo) contra Dilma Rousseff, em razão dos votos dos parlamentares de seu partido contra o então Presidente da Câmara no Conselho de Ética⁵⁸, fato este amplamente documentado e divulgado nos meios de comunicação.⁵⁹ Em crítica à postura passiva do STF, no caso Eduardo Cunha, ponderaram Lima e Albuquerque:

Em outras palavras, o STF permitiu que o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados suportasse aberta utilização do direito constitucional como arma política contra inimigos. Sequer o argumento da dogmática jurídica do direito administrativo sobre o desvio de finalidade dos atos administrativos veio à discussão.⁶⁰

57 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de., op. cit., p. 101-102.

58 Não é outra a conclusão de Oscar Vilhena Vieira: “Em nenhum momento Cunha escondeu que estava utilizando de sua prerrogativa com o objetivo de atingir a ex-presidente e seu partido por não terem ido ao seu socorro no Comitê de Ética da Câmara dos Deputados. O ato de Eduardo Cunha é um exemplo típico do uso abusivo de uma prerrogativa institucional com o objetivo único de debilitar o adversário”. VIEIRA, Oscar Vilhena, 2018, p. 58.

59 KOERNER, Andrei, op. cit., 2018, p. 322.

60 LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUEQUE, Newton de Menezes, op. cit., 2020, p. 42.



No mesmo sentido, é a manifestação da pesquisadora Eloísa Machado de Almeida, ao evidenciar que a diferença de tratamento jurídico das decisões do STF – novamente, dois pesos e duas medidas – nos casos Lula, Eduardo Cunha e Dilma Rousseff, influenciou a dinâmica política de acontecimentos críticos e determinantes no processo de destituição da então Presidente da República. Nas palavras da autora:

[...] o argumento acatado pelos ministros para afastar excepcionalmente Eduardo Cunha após o impeachment tramitar na Câmara dos Deputados foi rejeitado antes, quando apresentado pela defesa de Dilma Rousseff alegando que Eduardo Cunha agia com abuso de poder e desvio de finalidade na condução do impeachment, barganhando sua absolvição na Comissão de Ética em troca de aprovar o impeachment. Juntas, [...] a suspensão da posse de Lula como ministro e o afastamento de Eduardo Cunha são decisões dotadas de alto grau de excepcionalidade e que interferiram indiretamente no curso do impeachment, ora neutralizando atores em momentos relevantes, ora permitindo que agissem.⁶¹

Há que se acrescentar o fato de que, exatamente seis meses após a decisão do STF contra Eduardo Cunha, em 05.12.2016, o ministro Marco Aurélio Melo concedeu medida liminar na ADPF n. 402-DF⁶², azo em que, pelas mesmas razões que informaram o julgamento do “caso Eduardo Cunha”, determinou o afastamento do senador Renan Calheiros do cargo de Presidente do Senado Federal, uma vez que este, na oportunidade, tornara-se réu em ação penal originária em curso no STF.

A Mesa Diretora do Senado, intimada no dia seguinte, recusou-se a assinar o mandado respectivo, asseverando que não cumpriria a ordem judicial e que iria aguardar o pronunciamento do Plenário da Suprema Corte brasileira.

Haja vista o impasse, o Pleno do STF se reuniu em 07.12.2016 e resolveu, por maioria, referendar parcialmente a decisão do Relator, mas tão somente para estabelecer que, sem prejuízo de poderem assumir a chefia de seu órgão parlamentar, os substitutos eventuais do Presidente da República relacionados no art. 80 da CF/88, desde que se tornem réus criminais perante o próprio STF, “[...] ficarão unicamente impossibilitados de exercer o ofício de Presidente da República”.⁶³

61 ALMEIDA, Eloísa Machado de., op. cit., 2019, p. 72. A autora reforça o argumento de que o STF atuou com elevado nível de exceção jurídica, “[...] interferindo abruptamente no Legislativo e no Executivo [...]. Além disso, o tribunal atuou ora neutralizando atores relevantes – como Lula [...] – ora deixando que outros atores, comprometidos, seguissem atuando, como Eduardo Cunha”. Ibidem, p. 73.

62 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402-DF. Rel. Min. Marcos Aurélio. Min. Redator do Acórdão Celso de Mello. Julgamento em 07/12/2016. DJe n. 177.

63 Ibidem, p. 3.



Com isso, o mesmo Supremo que, poucos meses antes, afastara o deputado Eduardo Cunha da Presidência da Câmara Federal, decidiu manter o senador Renan Calheiros na Presidência do Senado, embora os dois, Cunha e Calheiros, ostentassem oportunamente a mesma situação jurídica, pois ambos eram chefes de suas casas parlamentares, inclusive com idênticas imunidades e prerrogativas constitucionais em razão do cargo, e se tornaram réus em ações penais perante o STF. Em suma, conforme Conrado Hübner Mendes, malgrado as semelhanças, os casos em exame “[...] receberam tratamento diverso”⁶⁴ na Suprema Corte brasileira.

Pode-se, ainda, elencar no mesmo sentido de tratamento desigual pela Suprema Corte brasileira os casos dos, à época, Senadores Delcídio do Amaral (PT) e Aécio Neves (PSDB). O primeiro foi afastado do mandato e preso cautelarmente durante o exercício do cargo, em sede de Ação Cautelar n. 4.039⁶⁵. Já em relação a Aécio, o STF determinou a suspensão de seu mandato, mas indeferiu o pedido de prisão, no âmbito da ADI n. 5.526⁶⁶. Em razão da diferença de tratamento, em casos que tais, ponderou Martonio Mont’Alverne:

A situação de parcialidade institucional do STF [...], nesses dois casos, parece não ter tido significativa repercussão na opinião pública geral. [...] A depender da força política dos envolvidos – e especialmente quando do apoio da *media mainstream*, como é o caso de Aécio Neves e seu partido, o PSDB – a vigência parcial da Constituição alcança as instâncias superiores do Poder Judiciário, que resta imobilizado diante dos apelos que se lhe dirigem.⁶⁷

Em referência aos casos ora examinados, Conrado Hübner Mendes elaborou alguns questionamentos fundamentais, os quais desafiam uma explicação jurídica baseada somente no plano da dogmática constitucional:

Se Delcídio do Amaral (PT-MS), Eduardo Cunha (MDB-RJ), Renan Calheiros (MDB-AL) e Aécio Neves (PSDB-MG) detinham as mesmas prerrogativas parlamentares, por que, diante das evidências de crimes, receberam tratamento diverso? Se houve desvio de finalidade no ato da presidente Dilma Rousseff (PT) em nomear Lula (PT) como ministro, por que não teria havido o mesmo na conversão, pelo presidente Michel Temer (MDB), de Moreira Franco (MDB) em ministro?⁶⁸

64 MENDES, Conrado Hübner. Na prática, ministros do STF agriem a democracia, escreve professor da USP. 28 jan. 2018. Folha de São Paulo.

65 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 4.039-DF. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 24.11.2015.

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526-DF. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.10.2017. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes.

67 LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto, op. cit., 2022, p. 252 e 256-257.

68 MENDES, Conrado Hübner, op. cit., 2018.



Novamente, o Tribunal Constitucional brasileiro usou de pesos decisórios distintos para situações jurídicas idênticas. É possível que, ante o iminente descumprimento de sua decisão, no caso, por exemplo, de “Renan Calheiros”, o STF tenha recuado para evitar uma crise institucional. É possível, igualmente, que a Corte, eventualmente, dispense tratamentos distintos a casos semelhantes por se ressentir de força e de capital para enfrentar determinados agentes políticos. Invariavelmente, entretanto, sejam quais forem as razões que motivem esse estado de coisas, fato é que o Direito e a Ciência Jurídica, por si, não dão conta de elucidar, na conjuntura dos casos analisados, o fenômeno de decisões judiciais diversas envolvendo atores políticos de campos distintos do espectro político-ideológico, vale dizer, entre partidos oposicionistas e situacionistas.

Na verdade, a normatividade (Constituição, leis, precedentes, súmulas), a dogmática jurídica (princípios, técnicas e métodos interpretativos) e a filosofia constitucional (teorias da argumentação e teorias da justiça) são insuficientes para explicar certas distorções, incoerências e inconsistências jurídicas – isto é, decisões exorbitantes da estrita juridicidade – dependendo, pois, a compreensão do complexo fenômeno do Direito das reflexões da Teoria Política e da necessária contextualização da realidade política na qual as decisões judiciais são proferidas nos tribunais, em especial no STF. Portanto, como adverte Daniel Wang,

O jurista que tenta explicar o comportamento do Judiciário apenas a partir de elementos propriamente jurídicos corre o risco de não enxergar o processo político que levou à decisão e as verdadeiras disputas que estão sendo travadas sob intermédio da linguagem jurídica.⁶⁹

Nessa linha, é importante citar, a modo de remate, as ponderações do cientista político Andrei Koerner sobre a centralidade e a parcialidade do Poder Judiciário brasileiro, em especial do STF, no aprofundamento da crise política, de 2014 a 2016, e no processo de *impeachment* da Presidenta Dilma:

69 WANG, Daniel Wei Liang. Introdução. In: WANG, Daniel Wei Liang (org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 15. Os tribunais constitucionais, em outras palavras, “[...] assim como qualquer outra instituição política, eles não operam em um vácuo institucional ou ideológico. Seu estabelecimento não se desenvolve nem pode ser entendido separadamente das batalhas sociais, políticas e econômicas concretas [...]”. HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. In: MOREIRA, Luiz (org.). Judicialização da política. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 60.



O sentido das ações e omissões do STF durante a crise política de 2014 a 2016 é o de dar sustentação à ofensiva política *do impeachment*. Ao longo do processo, o STF manipula, *ad libitum*, o tempo, as modalidades e o conteúdo das suas decisões, contrariando suas próprias orientações jurisprudenciais. [...] fragmentação das decisões, tomadas oportunisticamente pelos seus ministros em função de suas alianças com os grupos políticos [...]. Essa situação é um elemento pleno da crise política, pois, se o STF esteve na raiz dela, ela produziu o seu colapso. Ao atuar em consonância com os interesses da oposição, o STF ingressou nos tempos e movimentos do jogo político, a ponto de com ele se confundir.⁷⁰

Victor e Lima corroboram a crítica acima, acrescentando, porém, o argumento de que a atuação do STF, julgando casos semelhantes de agentes políticos diversos, foi muito além da “judicialização da política”, na medida em que operou o Direito “[...] como arma política de uma corrente ideológica em desfavor de seus opositores”⁷¹, transformando-se, por conseguinte, em uma “justiça política”, que se efetiva quando juízes e tribunais constitucionais abandonam a imparcialidade e passam a “[...] atuar em cumplicidade aos interesses de um dos polos da arena político-partidária, em detrimento da equidade necessária ao hígido desenrolar da atividade política”.⁷²

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre o papel do Tribunal Constitucional brasileiro no arbitramento de conflitos majoritários transcende a lógica do conflito jurídico e transpõe os limites de compreensão do constitucionalismo tradicional. Embora o discurso de hábito reconheça nos juízes da Suprema Corte uma especial aptidão para corrigir disfunções democráticas diversas, análises empíricas revelam no STF um órgão muito mais permeável às variáveis do universo político do que o discurso do ativismo judicial costuma supor.

Com efeito, examinar como o STF decide e se comporta no enfrentamento direto de agentes políticos influentes é algo cuja complexidade reclama uma visão sensível sobre

70 KOERNER, Andrei, op. cit., 2018, p. 322.

71 VICTOR, Marcelo Barros Leal; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. A justiça política no Brasil contemporâneo: uma análise de recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (2015-2017) à luz do caso de Weimar. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 35, n. 1, jan./jun., 2019, p. 28. Veja-se, no mesmo sentido, a ideia de Letícia Regina Camargo Kreuz: “O impeachment de Dilma Rousseff serviu para que setores dominantes da política brasileira pudessem usar armas juridicamente previstas como forma de afastar sua oponente, a partir de um processo de cunho político amparado por um simulacro de legalidade”. KREUZ, Letícia Regina Camargo. Impeachment como jogo duro constitucional: da responsabilização à remoção de governantes indesejáveis. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 28, n. 1, p. 06-24, jan./abr. 2023, p. 15.

72 VICTOR, Marcelo Barros Leal; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto, op. cit., 2019, p. 23.



a real dinâmica da separação dos poderes e como estes interferem reciprocamente uns nas funções e nas competências institucionais dos outros.

Ao adentrar esse campo, observou-se, de saída, que, embora se defenda, com alguma ênfase, a ideia de que o Legislativo “[...] seria o órgão mais adequado para tomar decisões sobre direitos”⁷³, na prática, os membros dos outros dois poderes não apenas se mostram tolerantes como chegam a estimular o desenvolvimento de um sistema forte de controle judicial de constitucionalidade.

Não foi à toa, aliás, que, diversamente do que ocorreu na realidade do Common Law, e mais notadamente na experiência norte-americana, a versão brasileira do Judicial review ganhou cores próprias com amparo em iniciativas político-legiferantes.

Viu-se, nesse panorama, que a abertura e a tolerância dos outros poderes constituídos ao avanço da judicialização desponta como uma estratégia de que as elites políticas se valem para pôr em execução suas agendas e, também, garantir ou ampliar as chances de se manterem no domínio do poder em meio às agitações e dificuldades do jogo democrático.

Sob esse enfoque, apontaram-se três razões genéricas em virtude das quais o incentivo à revisão judicial se torna algo politicamente útil. São elas: a) a resolução de embates federativos; b) a desobstrução de interesses controversos; e c) a mediação de coalizões partidárias.

Verificou-se, ainda, em exame casuístico e comparativo (caso Lula vs caso Moreira Franco; caso Eduardo Cunha vs Caso Renan Calheiros; Caso Delcídio do Amaral vs Caso Aécio Neves), que, de fato, ao deliberar sobre temas de grande repercussão, ou que envolvam interesses de representantes dos demais poderes constituídos, o STF, não raro, soluciona casos juridicamente idênticos de maneira distinta, modificando, com efeito, sua orientação à mercê de elementos extrajurídicos, tais como as partes envolvidas no processo (governo e oposição), o contexto político e social e os riscos de descumprimento de sua decisão, assim como as chances de seu pronunciamento gerar crises entre poderes, e, por fim, o volume de seu capital político e elevada autoridade institucional para decidir contra ou a favor de certos agentes e correntes políticas.

É válido assinalar, ainda, que o comportamento do Judiciário, em especial de seu órgão de cúpula (STF), em momentos críticos da vida política brasileira, interferiu, artificial

⁷³ LUNARDI, Fabrício Castagna, op. cit., 2020, p. 28.



e parcialmente, no jogo político-democrático, na medida em que o ativismo e a contenção judicial favoreceram, desigualmente, as forças políticas oposicionistas em detrimento das de situação. De fato, parece inegável que as decisões judiciais de interceptação e divulgação de conversas privadas da Presidente Dilma e impedimento da nomeação de Lula como Ministro, assim como o não reconhecimento de desvio de poder no ato de recebimento da denúncia do processo de impeachment contra Dilma e a demora no afastamento de Eduardo Cunha do exercício do mandato parlamentar, quando prescrutados em conjunto, foram fortes estímulos e incentivos para o processo de impedimento e destituição da então Presidente Dilma Rousseff.

Finalmente, à luz dos litígios investigados, parece lícito afirmar que o STF atuou, em grande medida, como um partido político *sui generis*, interferindo nas disputas políticas entre forças adversárias na democracia (governo e oposição), na medida em que julgou, seletivamente, casos idênticos ou similares, do ponto de vista fático-jurídico, aplicando-se-lhes, todavia, resultados diferentes e opostos. Operou-se, em síntese, a fórmula desigual e parcial de “dois pesos e duas medidas” no julgamento pela Suprema Corte brasileira dos casos judiciais objeto desta investigação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Revista Direito, Economia e Sociedade Contemporânea, v. 2, n. 1, p. 52-75, jan./jul., 2019. Disponível em: <https://desc.facamp.com.br/seer/index.php/FACAMP/article/view/29>. Acesso em: 26 set. 2023.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. Suspensão de posse de ministra não deveria ser questão jurídica. 9 jan. 2018. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1949109-suspensao-de-posse-de-ministra-nao-deveria-ser-questao-juridica.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2021.

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

BICKEL, Alexander M. The least dangerous branch: the supreme court at the bar of politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BIGNOTTO, Newton. O Brasil à procura da democracia: da proclamação da República ao Século XXI (1889-2018). Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

BOBBIO, Norberto. O tempo da memória: de senectude e outros escritos autobiográficos. Tradução de Daniela Versiani. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 4070-DF. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 05/05/2016, DJe n. 225. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899283>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 4.039-DF. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 24.11.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4892330>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526-DF. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11.10.2017. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4982736>. Acesso: 30 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277-DF. Rel. Min. Ayres Britto. Acórdão. Julgamento em 05/05/2011, DJe n. 198. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402-DF. Rel. Min. Marcos Aurélio. Min. Redator do Acórdão Celso de Mello. Julgamento em 07/12/2016. DJe n. 177. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748070923>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandados de Segurança n. 34.070-DF e n. 34.071. Rel. Min. Gilmar Mendes. Medida Cautelar. Decisão Monocrática em 18/03/2016. DJe n. 54. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308995627&ext=.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandados de Segurança n. 34.196-DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 11/05/2016, DJe n. 098. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309477667&ext=.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.609-DF. Rel. Min. Celso de Mello. Medida Cautelar. Julgamento em 14/02/2017, DJe n. 031. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>. Acesso em: 21ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.615-DF. Rel. Min. Celso de Mello. Medida Cautelar. Julgamento em 14/02/2017, DJe n. 031. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226794&ext=.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 37.760-DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Medida Cautelar. Julgamento em 14/04/2021, DJe n. 158 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756691807>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 23.457-PR. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em 31/03/2016, DJe 219. Disponível: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/rcl23457.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. [Entrevista]. “O Supremo do Brasil é o mais poderoso do mundo”. Valor Econômico, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/o-supremo-do-brasil-e-o-mais-poderoso-do-mundo.ghml>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CARDOSO, Luciana Zafalon Leme. A Política da justiça: blindar as elites; criminalizar os pobres. São Paulo: Hucitec, 2018.

FOLHA. Conversas de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. 8 set. 2019. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2021.

GUERRA, Gustavo Rabay. O papel político do Judiciário em uma democracia qualificada: a outra face da judicialização da política e das relações sociais. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/136>. Acesso em: 17 out. 2023.

HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. In: MOREIRA, Luiz (org.). Judicialização da política. São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 27-62.

HIRSCHL, Ran. Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

KOERNER, Andrei. Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalência do judiciário na ordem constitucional de 1988. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). A Constituição de 88: trinta anos depois. Curitiba: UFPR, 2018. p. 305-328.

KRAMER, Larry. The People Themselves: Popular constitutionalism and judicial review, New York: Oxford University Press, 2004.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. Impeachment como jogo duro constitucional: da responsabilização à remoção de governantes indesejáveis. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 28, n. 1, p. 06-24, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2604>. Acesso em: 26 set. 2023.



LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Constituição Federal, democracia e golpes no Brasil: um dilema ainda não resolvido. In: ARANTES, Aldo *et al.* Por que as Democracias e a Constituição Estão Sendo Atacadas? Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. p. 281-300.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Supremo Tribunal Federal: Prússia contra Reich. São Paulo: Contracorrente, 2022.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUEQUE, Newton de Menezes. Constituição Federal do Brasil e a promessa democrática interrompida. Revista Ambivalências. Dossiê "Crise e novos rumos da democracia", v. 8, n. 16, p. 34-55, jul./dez., 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/Ambivalencias/article/view/15649>. Acesso em: 26 set. 2023.

LUNARDI, Fabrício Castagna. O STF na política e a política no STF: poderes pactos e impactos para a democracia. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDES, Conrado Hübner. Na prática, ministros do STF agriem a democracia, escreve professor da USP. 28 jan. 2018. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/01/1953534-em-espiral-de-autodegradacao-stf-virou-poder-tensionador-diz-professor.shtml>. Acesso em: 23 set. 2021.

NASCIMENTO, Ana Karine do. A centralização da federação brasileira a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos. 2017. 84f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

PADUA, Thiago Aguiar de. Ao vencedor, o Supremo: o STF como partido político *sui generis*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Edusp, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – decido conforme minha consciência? 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

TASSINARI, Clarissa. A Supremacia judicial consentida: uma análise da atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da relação direito-política. 2016. 259f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo/RS, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6403>. Acesso em: 26 set. 2023.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle abstrato e concentrado de constitucionalidade comparado (Brasil, Portugal e Angola) e seus efeitos nas instituições sociais e jurídicas. Revista História: Debates e Tendências, v. 15, n. 1, p. 181-197, 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5284>. Acesso em: 01 ago. 2021.



TUSHNET, Mark. Taking the constitution away from courts. Princeton: Princeton University Press, 2000.

VICTOR, Marcelo Barros Leal; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A justiça política no Brasil contemporâneo: uma análise de recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (2015-2017) à luz do caso de Weimar. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 35, n. 1, p. 21-45, jan./jun, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/291>. Acesso em: 26 set. 2023

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

VIEIRA, Carolina Fontes. Entre o Direito e a Política: limitação e legitimidade da atuação jurisdicional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme (org.). Processo Constitucional. São Paulo: Thompson Reuters, 2019. p. 185-207.

WALDRON, Jeremy. Law and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WANG, Daniel Wei Liang. Introdução. In: WANG, Daniel Wei Liang (org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 11-22.

WHITTINGTON, Keith. Interpose Your Friendly Hand: political support to the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. In: American Political Science Review, Princeton, v. 99, n. 4, p. 583-596, nov. 2005.

RECEBIDO EM 31/08/2023
APROVADO EM 19/08/2025
RECEIVED IN 31/08/2023
APPROVED IN 19/08/2025