

Luiz
Felipe
Souza
Vizzoto

Neopresidencialismo de coalizão

questões jurídicas
de novos sistemas
de representatividade
política da cidadania

Luiz
Felipe
Souza
Vizzoto

Neopresidencialismo de coalizão

questões jurídicas
de novos sistemas
de representatividade
política da cidadania

| São Paulo | 2026 |



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

V864n

Vizzoto, Luiz Felipe Souza -
Neopresidencialismo de Coalizão: questões jurídicas
de novos sistemas de representatividade política da
cidadania / Luiz Felipe Souza Vizzoto. – São Paulo:
Pimenta Cultural, 2026.

Livro em PDF

ISBN 978-85-7221-766-8

DOI 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-766-8

1. Direito Constitucional. 2. Poder Legislativo.
3. Presidencialismo de Coalizão. 4. Supremo Tribunal Federal.
I. Vizzoto, Luiz Felipe Souza. II. Título.

CDD 342.81

Índice para catálogo sistemático:

I. Direito Constitucional - Sistemas Políticos

Simone Sales • Bibliotecária • CRB: ES-000814/0

Copyright © Pimenta Cultural, alguns direitos reservados.

Copyright do texto © 2026 o autor.

Copyright da edição © 2026 Pimenta Cultural.

Esta obra é licenciada por uma Licença Creative Commons:

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional - (CC BY-NC-ND 4.0).

Os termos desta licença estão disponíveis em:

<<https://creativecommons.org/licenses/>>.

Direitos para esta edição cedidos à Pimenta Cultural.

O conteúdo publicado não representa a posição oficial da Pimenta Cultural.

Direção editorial	Patricia Biegging Raul Inácio Busarello
Editora executiva	Patricia Biegging
Gerente editorial	Landressa Rita Schiefelbein
Assistente editorial	Ana Flávia Pivisan Kobata
Bibliotecária	Júlia Marra Torres
Diretor de criação	Raul Inácio Busarello
Assistente de arte	Naiara Von Groll
Editoração eletrônica	Stela Tiemi Hashimoto Kanada
Estágio em editoração	Emanuelle Vitória Miranda da Silva Rayssa Santos Arrais
Imagens da capa	martinkapoun11, dvoevnore, logturnal - Magnific.com
Tipografias	Acumin, Magno Serif, Quinn Text
Revisão	O autor
Autor	Luiz Felipe Souza Vizzoto

PIMENTA CULTURAL
São Paulo • SP
+55 (11) 96766 2200
livro@pimentacultural.com
www.pimentacultural.com



CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Doutores e Doutoradas

Adilson Cristiano Habowski

Universidade La Salle, Brasil

Adriana Flávia Neu

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Adriana Regina Vettorazzi Schmitt

Instituto Federal de Santa Catarina, Brasil

Aguimario Pimentel Silva

Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Alaim Passos Bispo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Alaim Souza Neto

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Knoll

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Regina Müller Germani

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Aline Corso

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Aline Wendpap Nunes de Siqueira

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Ana Rosangela Colares Lavand

Universidade Estadual do Norte do Paraná, Brasil

André Gobbo

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

André Tanus Cesário de Souza

Faculdade Anhanguera, Brasil

Andressa Antunes

Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Andressa Wiebusch

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Andreza Regina Lopes da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Angela Maria Farah

Universidade de São Paulo, Brasil

Anísio Batista Pereira

Universidade do Estado do Amapá, Brasil

Antonio Edson Alves da Silva

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

Antonio Henrique Coutelo de Moraes

Universidade Federal de Rondonópolis, Brasil

Arthur Vianna Ferreira

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Ary Albuquerque Cavalcanti Junior

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Asterlindo Bandeira de Oliveira Júnior

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Bárbara Amaral da Silva

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Bernadette Beber

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Bruna Carolina de Lima Siqueira dos Santos

Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Caio Cesar Portella Santos

Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel, Brasil

Carla Wanessa do Amaral Caffagni

Universidade de São Paulo, Brasil

Carlos Adriano Martins

Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil

Carlos Jordan Lapa Alves

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Caroline Chioquetta Lorenset

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Cassia Cordeiro Furtado

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Cássio Michel dos Santos Camargo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cecilia Machado Henriques

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Christiano Martino Otero Avila

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Cláudia Samuel Kessler

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cristiana Barcelos da Silva

Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

Cristiane Silva Fontes

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Daniela Susana Segre Guertzenstein

Universidade de São Paulo, Brasil

Daniele Cristine Rodrigues

Universidade de São Paulo, Brasil

Dayse Centurion da Silva

Universidade Anhanguera, Brasil

Dayse Sampaio Lopes Borges

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Deilson do Carmo Trindade

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Brasil

Diego Pizarro

Instituto Federal de Brasília, Brasil

Dorama de Miranda Carvalho

Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil

Edilson de Araújo dos Santos

Universidade de São Paulo, Brasil

Edson da Silva

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

Elena Maria Mallmann

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Eleonora das Neves Simões

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Eliane Silva Souza

Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Elvira Rodrigues de Santana

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Estevão Schultz Campos

Centro Universitário Adventista de São Paulo, Brasil

Éverly Pegoraro

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Fábio Santos de Andrade

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Fabrícia Lopes Pinheiro

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fauston Negreiros

Universidade de Brasília, Brasil

Felipe Henrique Monteiro Oliveira

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Fernando Vieira da Cruz

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Flávia Fernanda Santos Silva

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Gabriela Moysés Pereira

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Gabriella Eldereti Machado

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Germano Ehlert Pollnow

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Geuciane Felipe Guerim Fernandes

Universidade Federal do Pará, Brasil

Geymeesson Brito da Silva

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Giovanna Ofretorio de Oliveira Martin Franchi

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Handherson Leylton Costa Damasceno

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Hebert Elias Lobo Sosa

Universidad de Los Andes, Venezuela

Helciclever Barros da Silva Sales

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil

Helena Azevedo Paulo de Almeida

Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Hendy Barbosa Santos

Faculdade de Artes do Paraná, Brasil

Humberto Costa

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Igor Alexandre Barcelos Graciano Borges

Universidade de Brasília, Brasil

Inara Antunes Vieira Willerding

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Jaziel Vasconcelos Dorneles

Universidade de Coimbra, Portugal

Jean Carlos Gonçalves

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Joao Adalberto Campato Junior

Universidade Brasil, Brasil

Jocimara Rodrigues de Sousa

Universidade de São Paulo, Brasil

Joelson Alves Onofre

Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil

Jónata Ferreira de Moura

Universidade São Francisco, Brasil

Jonathan Machado Domingues

Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Jorge Eschriqui Vieira Pinto

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Jorge Luís de Oliveira Pinto Filho

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Juliana de Oliveira Vicentini

Universidade de São Paulo, Brasil

Juliano Milton Kruger

Instituto Federal do Amazonas, Brasil

Juliano Pizzano Ayoub

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Julierme Sebastião Morais Souza

Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Junior César Ferreira de Castro

Universidade de Brasília, Brasil

Katia Bruginski Mulik

Universidade de São Paulo, Brasil

Laionel Vieira da Silva

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Lauro Sérgio Machado Pereira

Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Brasil

Leonardo Freire Marino

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Leonardo Pinheiro Mozdzenski

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Letícia Cristina Alcântara Rodrigues

Faculdade de Artes do Paraná, Brasil

Lucila Romano Tragtenberg

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Lucimara Rett

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

Luiz Eduardo Neves dos Santos

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Maikel Pons Giralt

Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil

Manoel Augusto Polastreli Barbosa

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Marcelo Nicomedes dos Reis Silva Filho

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Márcia Alves da Silva

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Marcio Bernardino Sirino

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Marcos Pereira dos Santos

Universidad Internacional Iberoamericana del Mexico, México

Marcos Uzel Pereira da Silva

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Marcus Fernando da Silva Praxedes

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil

Maria Aparecida da Silva Santandel

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Maria Cristina Giorgi

Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil

Maria Edith Maroca de Avelar

Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Marina Bezerra da Silva

Instituto Federal do Piauí, Brasil

Marines Rute de Oliveira

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Maurício José de Souza Neto

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Michele Marcelo Silva Bortolai

Universidade de São Paulo, Brasil

Mônica Tavares Orsini

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Nara Oliveira Salles

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Neide Araujo Castilho Teno

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Brasil

Neli Maria Mengalli

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Patricia Biegging

Universidade de São Paulo, Brasil

Patricia Flavia Mota

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Patrícia Helena dos Santos Carneiro

Universidade Federal de Rondônia, Brasil

Rainei Rodrigues Jadejiski

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Raul Inácio Busarello

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Raymundo Carlos Machado Ferreira Filho

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Ricardo Luiz de Bittencourt

Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil

Roberta Rodrigues Ponciano

Universidade Federal de Ubertândia, Brasil

Robson Teles Gomes

Universidade Católica de Pernambuco, Brasil

Rodiney Marcelo Braga dos Santos

Universidade Federal de Roraima, Brasil

Rodrigo Amancio de Assis

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Rodrigo Sarruge Molina

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Rogério Rauber

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Rosane de Fatima Antunes Obregon

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Samuel André Pompeo

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Sebastião Silva Soares

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Silmar José Spinardi Franchi

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Simone Alves de Carvalho

Universidade de São Paulo, Brasil

Simoni Urnau Bonfiglio

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Stela Maris Vaucher Farias

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Tadeu João Ribeiro Baptista

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Taíza da Silva Gama

Universidade de São Paulo, Brasil

Tania Micheline Miorando

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tarcísio Vanzin

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Tascieli Feltrin

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tatiana da Costa Jansen

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Tayson Ribeiro Teles

Universidade Federal do Acre, Brasil

Thiago Barbosa Soares

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Thiago Camargo Iwamoto

Universidade Estadual de Goiás, Brasil

Thiago Medeiros Barros

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Tiago Mendes de Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Vanessa de Sales Marruche

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Vanessa Elisabete Raue Rodrigues

Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil

Vania Ribas Ulbricht

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Vinicius da Silva Freitas

Centro Universitário Vale do Cricaré, Brasil

Wellington Furtado Ramos
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Wellton da Silva de Fatima
Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Wenis Vargas de Carvalho
Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil

Yan Masetto Nicolai
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

PARECERISTAS E REVISORES(AS) POR PARES

Avaliadores e avaliadoras Ad-Hoc

Alcidinei Dias Alves
Logos University International, Estados Unidos

Alessandra Figueiró Thornton
Universidade Luterana do Brasil, Brasil

Alexandre João Appio
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Artur Pires de Camargos Júnior
Universidade do Vale do Sapucaí, Brasil

Bianka de Abreu Severo
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Carlos Eduardo B. Alves
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Brasil

Carlos Eduardo Damian Leite
Universidade de São Paulo, Brasil

Catarina Prestes de Carvalho
Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, Brasil

Davi Fernandes Costa
Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, Brasil

Denilson Marques dos Santos
Universidade do Estado do Pará, Brasil

Domingos Aparecido dos Reis
Must University, Estados Unidos

Edson Vieira da Silva de Camargos
Logos University International, Estados Unidos

Edwins de Moura Ramires
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Elisiane Borges Leal
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Elizabete de Paula Pacheco
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Elton Simomukay
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Francisco Geová Goveia Silva Júnior
Universidade Potiguar, Brasil

Indiamaris Pereira
Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Jacqueline de Castro Rimá
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Jonas Lacchini
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

Lucimar Romeu Fernandes
Instituto Politécnico de Bragança, Brasil

Marcos de Souza Machado
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Michele de Oliveira Sampaio
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Nívea Consuêlo Carvalho dos Santos
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Pedro Augusto Paula do Carmo
Universidade Paulista, Brasil

Rayner do Nascimento Souza
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Samara Castro da Silva
Universidade de Caxias do Sul, Brasil

Sidney Pereira Da Silva
Stockholm University, Suécia

Suêlen Rodrigues de Freitas Costa
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Thais Karina Souza do Nascimento
Instituto de Ciências das Artes, Brasil

Viviane Gil da Silva Oliveira
Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Walmir Fernandes Pereira
Miami University of Science and Technology, Estados Unidos

Weyber Rodrigues de Souza
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil

William Roslindo Paranhos
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Parecer e revisão por pares

Os textos que compõem esta obra foram submetidos para avaliação do Conselho Editorial da Pimenta Cultural, bem como revisados por pares, sendo indicados para a publicação.

AGRADECIMENTOS

A publicação deste primeiro livro representa um misto de alegria, orgulho, realização e responsabilidade. Ver uma inquietação que me acompanhou por tantos anos transformar-se em pesquisa e, agora, em obra publicada significa também assumir a responsabilidade de passar a contribuir para o debate doutrinário sobre um tema ao qual dediquei estudo, reflexão e incontáveis horas de trabalho. Nenhum percurso dessa natureza é verdadeiramente individual. Por trás de cada página, existem pessoas, conversas, incentivos, renúncias e aprendizados que tornaram possível chegar até aqui.

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela proteção ao longo desta caminhada e por permitir, em Seus planos, que este momento se tornasse possível.

Ao Professor Doutor Gabriel Antinolfi Divan, minha gratidão ultrapassa os limites da relação acadêmica. Encontrei nele um orientador de ideias brilhantes e observações precisas, mas também um grande amigo que o mestrado me proporcionou. Entre tantos ensinamentos, guardo especialmente o conselho de não me apaixonar pelo próprio tema e a convicção de que não existem atalhos para um bom trabalho: são necessários dedicação, seriedade e tempo. Levarei essas lições muito além destas páginas.

Aos Professores Doutores Fabrício Pontin e Giovani Corralo, que, juntamente com meu orientador, compuseram a banca examinadora, agradeço pela leitura, pelas contribuições e pelo rigor acadêmico. O reconhecimento de uma banca tão qualificada não apenas encerrou uma etapa, mas também fortaleceu o desejo de continuar pesquisando e questionando.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo, agradeço pelos ensinamentos e pelas provocações intelectuais. Aos colegas, agradeço pela convivência marcada pela aprendizagem, pelo respeito e pela humildade, em um espaço no qual tantas certezas se transformaram em inquietações.

À Rita de Cássia De Marco, agradeço pela atenção e pela disponibilidade durante toda a caminhada. Ao diretor da Faculdade de Direito, Rogério da Silva, e à coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Adriana Fasolo Pilati, registro igualmente meu agradecimento. À Editora Pimenta Cultural, agradeço por acolher este trabalho e possibilitar que a pesquisa ultrapassasse os limites acadêmicos para alcançar novos leitores.

Há, contudo, uma parte desta trajetória que currículo algum é capaz de registrar.

Foram madrugadas em claro, leituras, páginas escritas e reescritas, momentos de entusiasmo, cansaço e inquietação. Quem convive comigo conhece minha curiosidade permanente, essa necessidade de buscar respostas para as questões da vida, e conhece também meu modo de ser, especialmente quando estou profundamente envolvido com alguma ideia. Aos que presenciaram tudo isso e permaneceram ao meu lado, minha gratidão.

Aos meus amigos, especialmente Marisa, Elizabete e José Adair; aos meus sobrinhos Gabriel, Karlos Eduardo, Jackson e Ester; à minha afilhada Ana Cecília; e a todos aqueles que compreenderam minhas ausências, renúncias e certa distância durante esse período, agradeço por terem permanecido como fiéis escudeiros. Estendo esse agradecimento às pessoas que convivem comigo e que, principalmente desde 2018, ouviram incontáveis conversas sobre política, presidencialismo, representação e democracia. Muitas ideias também amadurecem fora dos livros, na conversa e no confronto sincero de opiniões.

Aos meus irmãos Jonas e Vanessa, agradeço por todo o suporte desde a infância e, sobretudo, por compreenderem meu modo de ser e me aceitarem como sou. Aos meus irmãos Maurício, Mateus e Cristiano, agradeço por terem permanecido ao meu lado e acompanhado de perto cada etapa desta trajetória.

Algumas pessoas, embora já não estejam fisicamente presentes, continuam pertencendo àquilo que somos. À Geni Floriano Moraes, minha segunda mãe, agradeço pelo carinho, pela acolhida e por tudo o que representou em minha vida. Gosto de acreditar que, de outra dimensão, continua a me proteger e também participa desta conquista. A João Rodrigues de Moraes, meu avô, registro minha gratidão pelas palavras ditas em uma virada de ano, que me fizeram acreditar que aquilo que parecia distante poderia tornar-se possível. A Arnaldo Souza, meu avô, e à minha avó materna, Julita Henrich, dedico minha lembrança carinhosa e minha permanente gratidão.

Por fim, aos meus pais, Luiz Carlos Vizzoto e Amália Aparecida Souza, dedico uma gratidão que palavras dificilmente conseguem dimensionar. Muito além do apoio emocional, foram vocês que ofereceram as condições para que eu pudesse continuar estudando e chegar até este momento. Em um país no qual a educação ainda representa um esforço significativo para tantas famílias, o suporte de vocês foi fundamental. Mais do que isso, deram-me confiança, formação e a certeza de que havia um lugar seguro enquanto eu perseguia meus objetivos. À minha avó Julia Martina, agradeço por todas as orações, boas energias e incentivos ao longo desta trajetória.

Não considero esta publicação um ponto de chegada, mas o início de uma nova caminhada, acompanhada da responsabilidade de continuar estudando, questionando e aprendendo. A todos que fizeram parte desta história, mencionados ou não nestas páginas, minha mais sincera gratidão.

Este livro leva o meu nome na capa, mas carrega um pouco de todos vocês.

PREFÁCIO

Gabriel Antinolfi Divan

Doutor em Ciências Criminais.

Professor do Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade de Passo Fundo-RS.

Advogado.

A presente obra que temos em mãos, *Neopresidencialismo de coalizão: questões jurídicas de novos sistemas de representatividade política da cidadania*, já parte de uma ousadia em termos da nomenclatura utilizada – e já parte, com isso, da exposição de seu próprio dilema central: na ausência de um termo que comporte decidida e certamente o mecanismo político-jurídico em pleno funcionamento nos entremeios institucionais, legais e constitucionais de nosso país, o inventa. O propõe.

Luiz Felipe Souza Vizzoto traz aqui uma contribuição não apenas interessante, mas necessária à discussão tão combatida das fronteiras (ou da ausência efetiva delas) entre o Direito e a política, sob o manto da tentativa (muito bem-sucedida) de diagnosticar fenômenos turvos, exercícios de poder enviesados (ou transversos) e, principalmente, o surgimento de uma incrível mutação *de facto* naquilo que já era um arranjo sumamente considerado, na prática, a respeito dos reais fatores da governabilidade e do exercício dos poderes constituídos em nosso país.

Ao partir da ideia de “presidencialismo de coalizão” – a explicação metódica de leitura mais fidedigna, por muito tempo, de como a harmonia entre os poderes constituídos era mantida no Brasil e da forma como uma interdependência fomentada ofertou,

por muito tempo, aqui, uma nova maneira de se enxergar os “freios e contrapesos” – Vizzoto se vê acompanhado inicialmente pelas lições de Sérgio Abranches e pelos(as) comentaristas de sua obra e seu universo conceitual (que trafega, logicamente, para antes, em linha, e para depois do próprio autor referido).

Porém, mostrando traços de pesquisador inquieto e com tino para o ofício, Vizzoto já deixa claro que não vai insistir em adequar, forçar, desmontar Abranches e sua construção para que, à moda idealista, sua modelagem se encaixe forçosamente como padrão imutável de análise: no primeiro capítulo, desde logo, somos apresentados não apenas ao arcabouço conceitual do modelo do “presidencialismo de coalizão”, mas também ao alerta e ao aviso ousados de que o arcabouço respectivo já teve o seu momento, e a série de explicações fáceis e/ou corriqueiras que terminaram por ganhar o senso comum das pautas de investigação política dos últimos anos precisa de novos ferramentais. A homenagem à grandeza e à importância do conceito (e à sua utilidade prática e à visibilidade quase inegável de sua arquitetura em funcionamento, por anos a fio) não poderia ser maior do que propriamente ser focalizada dentro de uma ideia de trabalho que visa oferecer-lhe críticas e, por fim, promover sua superação.

A noção moderna vulgar que gravita em torno de conceitos e verdades postas após atingidas com suficiência aparente deve ser veementemente abandonada: o próprio “presidencialismo de coalizão” (adequado ao cenário ao longo de um longo período) é uma inteligente constatação que bebe na fonte da leitura material e prática da realidade e conseguiu exprimir dela as bases para uma verificação de comportamentos e de estabilidades estudáveis. Uma vez que a matéria-objeto se transformou inteiramente, é dever promover igualmente um câmbio radical de método, instrumento, ponto de vista e objetivos. Não há equilíbrio, firmeza e constância ao estilo já consagrado ou tradicional no campo da fricção entre os

poderes constituídos em nosso país, e mesmo uma constatação eminentemente realista (como a de Abranches) não pode nem deve se impor como catecismo petrificado.

É sabido, claro, que uma das tarefas mais difíceis – e, sem dúvida, uma das maiores armadilhas – para o escrutínio acadêmico e científico de um tema como esse, que envolve a realidade político-institucional pátria, reside na tentativa (nem sempre benfazeja) de um exame que procura tecer sua análise e sua oferta de leitura desde o chamado ‘olho do furacão’, o centro dos acontecimentos contingentes, que estão em pleno movimento. É sabido que a distância (física e temporal) é lar seguro para digressões, quando não, por vezes, a única alternativa de estabilidade metodológica e epistêmica. Porém, temos pressa. Necessitamos ter. O grau do descalabro, o montante de variáveis e as construções de novas práticas, novos procedimentos e legítimos ‘novos normais’ em relação à forma como as fronteiras institucionais são como placas tectônicas em tensão – quando já foram encaixe, de alguma forma – pedem que tenhamos meios conceituais de entrar na discussão com um certo grau de emergência.

O pioneirismo de Vizzoto aqui é elogiável em coragem e em solidez: a tentativa de revigorar uma teoria potente e amplamente reconhecida, para buscar uma *neo* explicação e uma *neo* maneira de ler, estudar, conformar e catalogar os fenômenos recentes, dialoga com os campos da Ciência Política, do Direito Constitucional e das análises sociais que procuram ainda entender, sem meios ou arsenal competente, a transfiguração e os caminhos um tanto caóticos que o poder tem tomado em busca de assento.

Nessa trilha, Vizzoto, a quem o debate político-institucional e partidário sempre interessou, parte para o ataque e arrisca, com personalidade, transitar por onde ainda parece terreno por demais fluido, movediço. Pode parecer temerário, em certo sentido, um

teorizar, nesse momento, sobre elementos, arranjos, aglutinações e *players* como o afamado “Centrão” parlamentar brasileiro, ou sobre fluxos e práticas que reclamam um protagonismo monstruoso (como as investidas – nem tão novas, mas com certeza inéditas em método e monta – do parlamento sobre fatias orçamentárias e sobre ingerências governamentais típicas e inatas do Executivo), eis que estão em franco movimento, nesse instante. Do mesmo modo, pode parecer demasiadamente afoita uma ideia de pretender diagnosticar o cenário e as predisposições dos movimentos atuais do Judiciário (igualmente avançando em competências e reclamando, à luz do dia, trechos e parcelas do protagonismo também típicos do Executivo – e do Legislativo). A interpenetração desses nichos e protagonismos tem como elemento comum uma repaginação (mais uma vez) do Executivo brasileiro e da ‘caneta’ presidencial, mas longe do que antigamente se identificava com uma espécie de *pax* conformista. Não apenas as peças do tabuleiro começaram a ser redefinidas, como, inclusive, o antigo conjunto de regras (já habitante instalado sobre outros conjuntos, de outras regras) passou a fazer novas conexões genéticas e autoaprimoramentos orgânicos e fez nascer uma nova era: um novo pacote de sendas, habilidades, advertências, perigos, protagonistas e estratégias desembarcou justamente com novidades que se impõem na mesma medida em que espantam – e agora a Torre capturou um Peão resolvendo atalhar em diagonal. E assim é preciso voltar à prancheta (a outra opção é negar, ao estilo da punição *hegeliana*, aquilo que – em tese, sempre em tese – não poderia ter ocorrido e promover uma negação de uma negação. Preferimos a primeira hipótese).

Vizzoto percorre esses campos (minados) de forma astuta e interessante, usando essas fontes e temáticas a favor de sua proposta:

Transita por episódios que certamente são exemplares para expor entrecruzas políticas e jurídicas – como o caso do *impeachment* de Dilma Rousseff – sem recair em meros chavões e em

arroubos (teórica/tecnicamente empobrecidos), para poder discorrer sobre as fissuras no antigo arranjo e as questões traumáticas que advêm de um desconhecimento quanto à realidade que só pode remeter à conhecida ponderação de Gramsci, sobre um *velho* que está morrendo, um *novo* que ainda não tem condições de florescer e a quantidade de *morbidez* que se verifica nesse interregno. Na presente obra, há um esquadrinhar de muitos dos pontos onde a represa já apresentava rachaduras do tipo que não conseguiam ser identificadas pelos meios triviais e suas prioridades.

Exemplos como o do papel das torrentes de repasses monetários – tais como as Emendas Parlamentares – e sua versão obscura na base de configuração do que se convencionou chamar de “Orçamento Secreto” igualmente não escapam ao radar de Vizzoto, que procura legar ao leitor uma explicação (ou um começo de explicação) a respeito de como será construída a próxima teorização ou acoplagem de fatores que servirá para que se procure uma aproximação conceitual desses fenômenos.

E tudo isso com um olhar de jurista que igualmente pretende empregar a tarefa de constatar, desconstruir e reconstruir, fazendo uma espécie de mapeamento ainda não visto sobre uma situação aguda de crise. É isso que se encontra aqui: um ineditismo em termos de enfrentamento de problemas que são, do ponto de vista do campo onde o autor atua, pesquisa, milita e transita, cruciais para que se discuta (sem rodeios ou generalizações) o (ou um) futuro para a democracia brasileira e o próprio Estado de Direito.

Encontra-se, na presente obra, um leque formidável de referenciais, que comprova não apenas o frescor e a atualidade dos temas, eventos (em boa parte) e considerações citadas, mas também a existência de um trabalho que se mostra plural, passível de conexões e capaz de fomentar direcionamentos de outros estudos, o que é, sem dúvida, um dos ganhos mais ricos que uma publicação

como tal pode fornecer: o trabalho intenso e dedicado de pesquisa que Vizzoto realizou, com dedicação e talento dignos de nota – que pudemos acompanhar de perto de forma privilegiada – constitui a forja de um grande pesquisador e de uma grande voz, de conteúdo, nos debates jurídicos vindouros sobre as questões aqui abordadas e, já nesse instante, sobre a própria (e difícil) conjuntura atinente. É voz do agora, trabalhando com a urgência do que precisa ser dito e discutido, sem o desvio fácil de conjecturas feitas de forma cosmética e afoita, para acompanhar marés de forma simplista. É uma voz de um agora que clama por direcionamento, para quem tiver a bravura de assumir o posto. Uma voz que bebe em clássicos e coloca R. Faoro, B. Fausto, H. Kelsen e F. Lassalle em diálogo com argutos olhares contemporâneos sobre o cenário político e econômico-político, como W. Brown e M. Fisher. Mistura substratos estrangeiros com uma rica análise de história, ciência política e crônica política pátria. Contribui com material genuíno e inovador.

Este livro é uma das primeiras tentativas (felizes, qualificadas) que se oferecem em nossa literatura especializada para a teorização e a especulação sobre uma paisagem que se mostra hostil, mas não aguarda pelo momento tranquilo (que, *por supuesto*, não virá), pela serenidade de uma greve dos acontecimentos. O materialismo está posto no instante em que se revigoram a todo tempo as noções dos já há muito conhecidos fatores reais, efetivos do poder, por sobre teses que redundam em leis e constituições que não são mais do que folhas de papel. É uma obra que fala, explica, supõe, diz. Doutrina, com propriedade, preenchendo um espaço sem nem bem deixá-lo se materializar ao reverso, desvelando um vácuo, um vazio.

E, se não há vazio de poder, como costuma atestar o clichê – e os personagens da história que Vizzoto conta sabem muito bem disso –, não há igualmente (ou não poderia haver) vácuo de ideias, de propostas e de opiniões sobre o que, afinal, está acontecendo. Aqui estão algumas das ideias que tampam esse furo, que colorem

essa tela nos trechos em branco e que se apresentam de dedo em riste quando a vilania e o impasse típicos do grau de catatonia promovido pela sequência de eventos impensáveis quase nos deixam de olhos arregalados, atordoados, sem fala.

Há um diagnóstico. Há uma leitura. Há uma possibilidade de esquadramento do problema. Há um *porvir* em termos políticos, racionais e teóricos que precisa informar as bases de pensamento, para (muito) além de um simples ou trágico (ou deprimente) anunciar que tudo é confuso e emaranhado demais. Entre propostas de reconfiguração política, governamental (e jurídico-constitucional) que se assanham para discussões e acoplagens de amanhã (de vários amanhãs), já temos um assoalho firme para começar a transitar. A construção de Vizzoto é de valor imenso nesse sentido.

Afinal, nesse limiar, nessa fronteira onde Direito e Política convivem e se estranham, nada mais ardiloso do que acreditar que essas águas não se comunicam, tal como no célebre encontro amazônico dos rios, ou fazer crer que a crítica deve se limitar a proferir que as liturgias e institucionalidades estão rompidas, ao mesmo tempo em que obstaculiza a imaginação e a busca por soluções e estimula sua própria impossibilidade.

Desde a América do Sul, com seu realismo mágico perene e atestado, sabemos muito bem lidar com inversões de ritos, de lógicas, de protocolos. Sabemos lidar com situações que colocam o mundo, como diria Galeano, de pernas para o ar. Tornamo-nos calejados, com os últimos anos brasileiros, em perceber que, por vezes, vem o gato pela lebre. E, especialmente, desenvolvemos um aguçado faro crítico que torna difícil a tarefa de quem quiser eventualmente nos pasmar diante de um cenário de contratempos *nonsense*.

Somos bons em *inventar* ante a adversidade – tão bons quanto somos, *idem*, em aprimorar formas pelas quais o poder e os arranjos escapam entre os dedos das institucionalidades e dos

parâmetros. Eles se reconfiguram, se reposicionam, se adaptam. Nosso cabedal teórico e imaginativo também. Contra um Direito engessado e inerte, erguem-se a criatividade e o compromisso de luta que essa obra dispõe em forma de parâmetros de análise. As cartas estão novamente na mesa. Um novo jogo já começou. Vizzoto se recusa simplesmente a bradar contra a sistemática, desde longe, desde uma planície onde estão os juristas por demais crédulos e acomodados. Ele está dedicado a colaborar para que encontremos a ordem no caos. Eis que o caos em meio à ordem é nosso *habitat* natural.

*Aqui tudo parece
Que era ainda construção
E já é ruína
Tudo é menino, menina
No olho da rua
O asfalto, a ponte, o viaduto
Ganindo prá lua
Nada continua
E o cano da pistola
Que as crianças mordem
Reflete todas as cores
Da paisagem da cidade
Que é muito mais bonita
E muito mais intensa
Do que no cartão postal
Alguma coisa
Está fora da ordem
Fora da nova ordem
Mundial*

Fora da Ordem,
Caetano Veloso

RESUMO:

Esta obra investiga a mutação do presidencialismo de coalizão brasileiro em um “neopresidencialismo de coalizão” após o impeachment de 2016, analisando suas implicações jurídico-políticas para a representatividade da cidadania e a arquitetura do Estado Democrático de Direito. O tema é delimitado ao período pós-2016, com foco na triangulação entre Executivo, Legislativo e STF, caracterizada pela ascensão do “centrão” como ator de veto, pela opacidade orçamentária e pela judicialização extrema dos conflitos políticos. O problema central consiste em compreender os mecanismos pelos quais esse arranjo se transformou de solução precária de governabilidade em modelo disfuncional de representação, corroendo a centralidade cidadã no processo decisório. A metodologia é qualitativa e interdisciplinar, utilizando abordagem hipotético-dedutiva, análise de decisões paradigmáticas do STF e categorias teóricas da sociologia do direito e da teoria política. O objetivo geral é analisar essa mutação e seus efeitos sobre os sistemas de representatividade e proteção da cidadania, desdobrando-se em objetivos específicos como caracterizar o “centrão” como ator decisor de situações-limite e examinar a “jurisprudência de guerra” do STF como resposta à paralisia dos demais poderes. A pesquisa justifica-se pela relevância teórica, ao atualizar o debate consolidado sobre o presidencialismo de coalizão perante as transformações recentes do sistema político, e pela pertinência prática, ao discutir impactos diretos na qualidade da democracia, na transparência e na efetividade dos direitos, inserindo-se na linha “Relações Sociais e Dimensões do Poder”. Conclui-se que o neopresidencialismo de coalizão representa uma erosão sistêmica que converteu a política em barganha pura, esvaziando a substância democrática e demandando urgentes reformas institucionais que fortaleçam a *accountability*, a transparência e os canais substantivos de participação cidadã.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Presidencialismo de Coalizão e Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

Introdução	24
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

O presidencialismo de coalizão brasileiro: desenvolvimento, desdobramentos históricos e críticas ao modelo.....	35
A gênese do conceito.....	38
As mutações dentro do conceito	52
O presidencialismo de coalizão e seu impacto teórico pós-anos 90: refinamentos, diálogos e teorias paralelas	67

CAPÍTULO 2

A nova crise dos três poderes e a questão parlamentar como núcleo da divergência.....	78
A inauguração pelos parlamentares de uma nova forma de poder	81
“Presidencialização” e autodefesa parlamentar: mutações do poder legislativo.....	97
Orçamento secreto: impacto social, financeiro e a instabilidade do sistema político	109

CAPÍTULO 3

A jurisdição constitucional do STF sobre o neopresidencialismo de coalizão	122
Sistema de governo: a leitura do Supremo Tribunal Federal pós-2019	126
Participação político-partidária na coalizão: a arquitetura constitucional do “centrão”	140
Da marcha da insensatez ao semipresidencialismo: enfrentamento institucional para a crise no sistema de governo no Brasil.....	153
Considerações finais.....	171
Referências.....	185
Sobre o autor	195

INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão tornou-se, desde a Constituição de 1988, a principal chave de leitura do sistema político brasileiro. A fórmula clássica descrita por Sérgio Abranches buscava explicar como um presidente eleito em sistema majoritário governa um país marcado por multipartidarismo extremo, federação complexa e altos níveis de fragmentação social, mediante a construção de amplas coalizões parlamentares. Durante algum tempo, esse arranjo híbrido foi percebido como um “remédio amargo”, mas funcional, para garantir governabilidade em contexto de pluralismo intenso: aceitavam-se custos elevados de negociação política em troca de estabilidade democrática mínima. Nas últimas décadas, porém, especialmente a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, esse modelo começou a exibir uma série de patologias que já não podem ser compreendidas apenas como “vícios de funcionamento” de um sistema no geral bem ajustado. É nesse ponto de inflexão que se situa o tema desta obra: o estudo jurídico-político do que aqui se denomina neopresidencialismo de coalizão, entendido como uma mutação institucional profunda do arranjo desenhado em 1988, com impactos diretos sobre a representatividade política da cidadania e sobre a própria ideia de Estado Democrático de Direito.

A delimitação do tema parte de um recorte temporal e institucional relativamente preciso. No plano temporal, a análise concentra-se no período que vai da consolidação do presidencialismo de coalizão na década de 1990 até a reconfiguração do sistema político no ciclo pós-2016, com especial atenção aos anos que se seguiram ao impeachment de Dilma Rousseff e à consolidação de mecanismos como o chamado “orçamento secreto”. No plano institucional, o foco recai sobre a triangulação entre Poder Executivo, Poder Legislativo e

SUMÁRIO

Supremo Tribunal Federal, investigando como a relação entre esses três polos se rearranja em um contexto marcado pela hipertrofia do “centrão”, pela presidencialização do Congresso e pela expansão de uma espécie de “jurisprudência de guerra” do STF. O objetivo não é reconstituir toda a história política recente do país, mas compreender como, em determinado momento, o presidencialismo de coalizão deixa de funcionar como mecanismo precário de governabilidade e opera como um sistema de paralisia decisória, autoproteção parlamentar e erosão da centralidade cidadã.

Desse recorte emerge o problema central que orienta a pesquisa: em que medida e por meio de quais mecanismos o presidencialismo de coalizão brasileiro sofreu, a partir do impeachment de Dilma Rousseff, uma mutação estrutural que o converteu de arranjo de governabilidade em modelo disfuncional de representatividade política da cidadania, assentado na centralidade do “centrão”, na captura orçamentária e na judicialização extrema das crises de poder? Ao formular essa pergunta, parte-se da percepção de que não se trata apenas de uma “crise de governo” ou da sucessão de episódios isolados de tensão entre Executivo, Legislativo e Judiciário. O que está em jogo é um possível esgotamento histórico da arquitetura institucional forjada pela Constituição de 1988, que combinou presidencialismo forte, multipartidarismo fragmentado e controle judicial expandido como tentativa de compatibilizar governabilidade e pluralismo. A hipótese de trabalho é que essa combinação, que durante algum tempo produziu um equilíbrio instável, entrou em colapso e deu lugar a um arranjo qualitativamente distinto, que exige ser nomeado, descrito e criticado.

O problema de pesquisa desdobra-se em outras questões correlatas que atravessam toda a obra: até que ponto ainda é adequado falar em “presidencialismo de coalizão” nos termos formulados por Abranches para descrever o sistema político brasileiro contemporâneo? Em que sentido se pode afirmar que o Legislativo passou a exercer funções tipicamente executivas, sobretudo na gestão

SUMÁRIO

orçamentária, sem se submeter a mecanismos equivalentes de responsabilização perante o eleitorado? De que maneira o “centrão”, entendido como bloco fluido de partidos e lideranças, se converteu em ator decisivo na definição de crises de governo, na blindagem de seus próprios membros e na imposição de pautas ao Executivo? E, por fim, como o Supremo Tribunal Federal tem reagido a essa reconfiguração, ora exercendo papel de contrapeso institucional, ora se aproximando de uma função de poder moderador, por meio de decisões que se afastam do ideal de autocontenção judicial? Essas perguntas servem como fio condutor da investigação e orientam a seleção do material empírico e teórico examinado.

Para enfrentar esse problema, a obra formula um conjunto de hipóteses articuladas entre si. A primeira hipótese sustenta que o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, representa o “momento da virada de chave” do sistema: ao ser conduzido como um processo predominantemente político, no qual o código binário governo/oposição sobrepôs-se ao código lícito/ilícito, o impeachment normalizou o uso de instrumentos jurídicos excepcionais como mecanismos ordinários de recomposição de coalizões e de resolução de impasses de apoio parlamentar. Em vez de funcionar como instrumento de responsabilidade pelos chamados crimes de responsabilidade, o impeachment teria se convertido em uma espécie de “*recall à brasileira*”, acionável sempre que a base de sustentação governamental se rompe, abrindo um precedente institucional que reposiciona o Legislativo como poder soberano de veto sobre a duração dos mandatos presidenciais.

A segunda hipótese parte da ideia de que, no ciclo pós-2016, consolida-se um neopresidencialismo de coalizão no qual o “centrão” ocupa um lugar de ator “schmittiano”, isto é, de sujeito capaz de decidir, na prática, sobre situações-limite do sistema político: queda ou permanência de presidentes, extensão ou retração de blindagens institucionais, abertura ou fechamento de canais de responsabilização. Esse “centrão” não é meramente uma soma de partidos

SUMÁRIO

fisiológicos, mas um verdadeiro poder constituinte difuso, que atua na sombra do texto constitucional, controlando a pauta legislativa, a chave orçamentária e a estabilidade mínima de qualquer governo. A noção de “pemedebismo” elaborada por Marcos Nobre ajuda a compreender esse movimento, mas a hipótese aqui desenvolvida é a de que a fase atual vai além do “pemedebismo”: o “centrão” abandona qualquer pretensão de projeto de país e assume, abertamente, a lógica da barganha como regra de funcionamento do sistema.

A terceira hipótese afirma que essa mutação do presidencialismo de coalizão altera profundamente a posição do Supremo Tribunal Federal na arquitetura de poderes desenhada pela Constituição de 1988. Diante da incapacidade ou recusa do Legislativo e do Executivo em processar institucionalmente conflitos estruturais — como a opacidade orçamentária, o avanço de práticas autoritárias ou a corrosão de expectativas mínimas de probidade administrativa —, o STF passa a desenvolver uma espécie de “jurisdição de exceção constitucional”. Trata-se de um conjunto de decisões e práticas que, embora formalmente justificadas em termos constitucionais, operam, na prática, como mecanismos de gestão de crises políticas, aproximando o Tribunal do papel de poder moderador de fato. A abertura de inquéritos de ofício, o enfrentamento a redes de desinformação e ataques institucionais, as intervenções em esquemas de “orçamento secreto” e as decisões envolvendo imunidades parlamentares são exemplos paradigmáticos dessa atuação.

Uma quarta hipótese, articulada às anteriores, utiliza a categoria de alopoiese desenvolvida por Marcelo Neves a partir de Niklas Luhmann para descrever a forma específica que assume a relação entre sistemas jurídico e político no contexto do neopresidencialismo de coalizão. Em vez de funcionar majoritariamente por autopoiese — isto é, produzindo decisões jurídicas a partir de referências internas ao próprio sistema do direito —, o sistema jurídico passa a operar cada vez mais em regime de alopoiese, isto é, produzindo decisões a partir de pressões externas do sistema político. O impeachment

SUMÁRIO

de 2016 e a posterior judicialização do orçamento secreto são exemplos privilegiados dessa dinâmica: ora o direito é instrumentalizado pela política para viabilizar uma ruptura de governo, ora o direito é invocado como última barreira para conter práticas institucionalizadas de erosão da transparência e da *accountability*. A hipótese é que esse vaivém contínuo entre instrumentalização e reação corroeria as fronteiras clássicas entre os sistemas, produzindo um “equilíbrio disfuncional”.

Para testar e explorar essas hipóteses, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa, de caráter essencialmente interdisciplinar, situada no cruzamento entre a teoria política, o direito constitucional e a sociologia do direito. O método de abordagem é predominantemente hipotético-dedutivo: partindo de um problema normativo e empírico identificado na realidade política recente, formulam-se hipóteses explicativas confrontadas com um corpo robusto de literatura especializada e com a análise de casos paradigmáticos. Em termos procedimentais, o trabalho combina quatro movimentos principais: (a) reconstrução histórica e teórica do presidencialismo de coalizão no Brasil, com base em autores centrais do debate; (b) análise crítico-interpretativa de decisões do STF e de práticas legislativas características do período pós-2016; (c) utilização de categorias teóricas oriundas da teoria dos sistemas sociais (Luhmann), da teoria do direito (Neves) e da teoria política (Schmitt, Nobre, entre outros) para construir um vocabulário analítico próprio; e (d) articulação entre esses elementos na forma de um conceito original de neopresidencialismo de coalizão.

Importa explicitar, desde logo, que a presente obra não pretende realizar uma reconstituição analítica exaustiva do histórico legislativo de projetos de lei, emendas ou atos normativos específicos, nem oferecer uma descrição cronológica completa de todos os episódios políticos do período examinado. O que se propõe é, antes, uma revisão teórico-bibliográfica de caráter crítico, articulada ao exame de documentos paradigmáticos, na qual a dimensão histórica

SUMÁRIO

cumprir função de contextualização e demarcação de inflexões institucionais, enquanto os casos selecionados operam como exemplos analíticos capazes de iluminar a mutação do presidencialismo de coalizão em neopresidencialismo de coalizão. Nessa chave, as decisões do Supremo Tribunal Federal mencionadas ao longo do trabalho são tratadas como documentos submetidos a revisão teórica e a análise crítico-interpretativa, inclusive em perspectiva especulativa quanto aos seus efeitos sistêmicos, e não como objetos de mera descrição jurisprudencial. Para tanto, sua leitura será orientada formalmente por alguns eixos: o contexto político-institucional de surgimento da controvérsia, a moldura constitucional mobilizada, a estrutura argumentativa dos votos e fundamentos decisórios, os deslocamentos produzidos na relação entre os Poderes e os impactos dessas decisões sobre representatividade, *accountability* e cidadania. Preserva-se, assim, o método de revisão bibliográfica como eixo central da pesquisa, sem excluir a possibilidade — e mesmo a necessidade — de análise política do conteúdo dos documentos, desde que esta permaneça vinculada ao esforço de interpretação teórica e de construção conceitual que organiza a obra.

O material empírico examinado é composto, sobretudo, por documentos normativos e jurisprudenciais, além de registros oficiais e análises secundárias de alta densidade. Entre eles, destacam-se: a Constituição Federal de 1988 e suas emendas mais relevantes para a organização dos poderes; a legislação infraconstitucional atinente ao processo de impeachment e à execução orçamentária; as decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff, sobre o orçamento secreto (ADPF 854 e correlatas), sobre o Inquérito das Fake News e sobre a atuação de parlamentares em contextos de ataque às instituições; bem como pareceres, relatórios legislativos e dados disponíveis sobre a distribuição de emendas parlamentares. Esse conjunto é analisado em diálogo permanente com a produção bibliográfica nacional e internacional sobre presidencialismo de coalizão, governabilidade,

SUMÁRIO

judicialização da política e erosão democrática, de modo a evitar tanto o impressionismo descritivo quanto o fechamento excessivo em um único marco teórico.

No campo teórico, a metodologia se ancora em três eixos principais. O primeiro é o debate clássico sobre presidencialismo de coalizão, no qual se inscrevem autores como Sérgio Abranches, Fernando Limongi, Argelina Figueiredo, Octavio Amorim Neto, entre outros, cuja produção oferece a base para compreender o modelo original de funcionamento do sistema político brasileiro após 1988. O segundo eixo é a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, lida criticamente a partir das contribuições de Marcelo Neves, em especial no que se refere às noções de autopoiese, alopoiese e sociedade mundial, que ajudam a entender a relação entre direito, política e expectativas normativas no Estado Democrático de Direito. O terceiro eixo é a tradição decisionista e crítica da teoria política, na qual se situam Carl Schmitt, Marcos Nobre e parte da literatura recente sobre estados de exceção, populismo e crise das democracias liberais. A combinação desses três eixos permite situar o neopresidencialismo de coalizão como fenômeno simultaneamente institucional, sistêmico e decisório.

A partir dessa base metodológica, o objetivo geral da obra consiste em analisar, sob perspectiva jurídico-política, a mutação do presidencialismo de coalizão brasileiro em um neopresidencialismo de coalizão após o impeachment de 2016, identificando seus efeitos sobre os sistemas de representatividade política, de proteção da cidadania e de funcionamento do Estado Democrático de Direito. Mais do que descrever uma sequência de eventos críticos, busca-se construir uma interpretação teórica capaz de explicar por que o arranjo desenhado em 1988 parece ter alcançado um ponto de saturação, e de que maneira os ajustes informais operados pelos atores políticos produziram um modelo institucional distinto, embora ainda travestido de continuidade.

SUMÁRIO

Desse objetivo geral decorrem objetivos específicos que estruturam o percurso analítico do trabalho. Em primeiro lugar, reconstituir as raízes históricas e os principais refinamentos teóricos do presidencialismo de coalizão, evidenciando como esse modelo se consolidou como “solução institucional” para o problema da governabilidade em uma democracia fragmentada. Em segundo lugar, demonstrar de que modo o impeachment da presidente Dilma Rousseff atuou como marco de ruptura, explicitando a subordinação do sistema jurídico à lógica do sistema político e abrindo caminho para práticas como o orçamento secreto. Em terceiro lugar, caracterizar a arquitetura constitucional e política do “centrão” como ator “schmittiano”, dotado de capacidade de decidir sobre situações excepcionais e de impor sua lógica de autopreservação ao conjunto das instituições. Em quarto lugar, examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal nesse contexto, explorando a noção de “jurisprudência de guerra” e discutindo seus limites e riscos. Por fim, no quinto lugar, propor e fundamentar o conceito de neopresidencialismo de coalizão como chave interpretativa para esse novo ciclo institucional, discutindo suas implicações para a cidadania, a democracia e o futuro das instituições brasileiras.

A relevância da pesquisa justifica-se, em primeiro lugar, no plano teórico-acadêmico. Ao dialogar criticamente com uma tradição consolidada de estudos sobre presidencialismo de coalizão, a obra pretende contribuir para sua atualização diante de transformações recentes do sistema político brasileiro. A descrição clássica do modelo, ainda que indispensável, já não parece suficiente para dar conta de fenômenos como a presidencialização do Congresso, a centralidade do “centrão”, a normalização do impeachment como instrumento de disputa de poder e a ampliação do raio de ação do STF em contexto de crise. Ao propor a categoria de neopresidencialismo de coalizão, o trabalho oferece uma ferramenta conceitual que busca sintetizar esses elementos e, ao mesmo tempo, abrir novas frentes de investigação comparada sobre regimes presidenciais em crise.

SUMÁRIO

Em segundo lugar, a pesquisa se justifica pela sua pertinência prática em relação à qualidade da democracia e à efetividade dos direitos de cidadania no Brasil. A mutação do presidencialismo de coalizão não se esgota em um rearranjo entre elites políticas; ela repercute diretamente na vida cotidiana da população, ao afetar como recursos orçamentários são distribuídos, como políticas públicas são formuladas e implementadas, como escândalos de corrupção são enfrentados ou encobertos, e como conflitos são resolvidos entre instituições. A consolidação de práticas como o orçamento secreto, por exemplo, traduz-se em desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos, em perda de transparência na gestão do dinheiro público e em corrosão da confiança social nas instituições – todos os elementos que impactam o gozo concreto de direitos sociais, civis e políticos.

É nesse ponto que a obra se alinha à linha de pesquisa “Relações Sociais e Dimensões do Poder”, na qual o trabalho se insere. Ao analisar o neopresidencialismo de coalizão a partir de suas consequências para a representação política, para a *accountability* dos Poderes e para a posição da cidadania no processo decisório, o estudo assume que o direito não é apenas um conjunto de normas, mas um instrumento de mediação de conflitos sociais e de construção de expectativas compartilhadas de justiça. A erosão das fronteiras entre sistemas político e jurídico, a opacidade orçamentária e a hipertrofia de mecanismos de autoproteção parlamentar, longe de serem somente “anomalias técnicas”, configuram formas concretas de exclusão e de enfraquecimento dos sujeitos de direito. A análise da arquitetura institucional, portanto, está diretamente ligada à reflexão sobre quem participa, quem decide, quem se beneficia e quem é sistematicamente silenciado nos processos de poder.

A justificativa do trabalho também se articula de forma explícita com a Agenda 2030 da ONU e, em particular, com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16) – “Paz, justiça e instituições eficazes”. Esse objetivo busca promover sociedades pacíficas

SUMÁRIO

e inclusivas, garantir o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Entre suas metas, destaca-se a redução da corrupção e do suborno, o desenvolvimento de instituições transparentes, a garantia de tomadas de decisão responsivas e representativas, o acesso público à informação e a promoção de leis e políticas não discriminatórias. A investigação aqui proposta dialoga diretamente com esses subtemas, enquanto analisa como a consolidação do neopresidencialismo de coalizão compromete a transparência orçamentária, enfraquece mecanismos de controle e responsabilização, dificulta o acesso igualitário à justiça e produz uma espécie de “democracia de baixa intensidade”, na qual a forma é preservada, mas o conteúdo inclusivo e participativo se esvazia.

Ao tomar o ODS 16 como horizonte normativo, a obra não pretende aderir acriticamente a uma agenda global, mas utilizá-la como referência para avaliar o grau de convergência ou de distanciamento do caso brasileiro em relação a parâmetros mínimos de paz, justiça e instituições eficazes. A persistência de práticas de corrupção sistêmica, a opacidade de mecanismos orçamentários, a instabilidade permanente nas relações entre poderes e a desigualdade no acesso à justiça indicam que o Brasil permanece distante das metas de redução de corrupção, fortalecimento institucional e tomada de decisão inclusiva previstas no ODS 16. A análise do neopresidencialismo de coalizão, portanto, contribui para explicitar os obstáculos internos que dificultam o cumprimento desses compromissos e, ao mesmo tempo, ajuda a identificar pontos de possível intervenção institucional e política.

Por fim, a importância desta pesquisa também se revela na sua dimensão propositiva e crítica. Ao nomear o fenômeno, descrever suas engrenagens e indicar suas consequências, o trabalho busca, ainda que modestamente, contribuir para um debate público mais qualificado sobre o futuro da governabilidade e da democracia no Brasil. Compreender o neopresidencialismo de coalizão como

SUMÁRIO

sintoma de uma crise mais profunda — e não como mera degeneração moral de determinados atores — é passo necessário para pensar alternativas de reforma político-institucional: desde ajustes na engenharia do sistema eleitoral e partidário até o fortalecimento de mecanismos de transparência, de participação social e de controle democrático das instituições. Em última análise, a obra parte da convicção de que discutir as transformações recentes do presidencialismo de coalizão é discutir, em termos muito concretos, as condições de possibilidade de uma cidadania substantiva, em um país que ainda luta para compatibilizar pluralismo, igualdade e governabilidade.

1

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO:

DESENVOLVIMENTO, DESDOBRAMENTOS
HISTÓRICOS E CRÍTICAS AO MODELO

SUMÁRIO

O presidencialismo de coalizão constitui um dos arranjos político-institucionais mais singulares e paradoxais da experiência democrática brasileira. O modelo combina características do presidencialismo — com um chefe de Estado eleito diretamente e mandato fixo — com práticas típicas de sistemas parlamentaristas, especialmente a necessidade de formação de coalizões multipartidárias para assegurar governabilidade. Este capítulo examina as origens, a evolução histórica e as críticas dirigidas a esse modelo, situando-o como uma resposta adaptativa às especificidades do sistema político nacional, marcado por forte fragmentação partidária, tradição clientelista e tensão permanente entre centralização e descentralização do poder.

A análise inicia-se com as raízes históricas do presidencialismo de coalizão, remontando à Primeira República (1889-1930), quando a “política dos governadores” estabeleceu as bases de um sistema de troca de favores entre o Executivo federal e as oligarquias regionais. Estudos demonstram como as práticas coronelistas e a exclusão política das maiorias moldaram um padrão de relacionamento entre os Poderes que seria posteriormente reelaborado, mas jamais totalmente superado. Pesquisas analisam como esse arranjo criou uma democracia de fachada, onde direitos políticos eram exercidos formalmente, mas esvaziados de conteúdo real pela dominação oligárquica. A transição para o período pós-1946 trouxe maior institucionalização das relações entre os poderes, mas manteve a lógica clientelista, agora mediada por partidos nacionais.

A Constituição de 1988 representou um marco ambíguo nesse processo: ao mesmo tempo que ampliou direitos sociais e políticos e consolidou a democracia, aprofundou a fragmentação partidária e reforçou a dependência do Executivo em relação a um Legislativo hiperfragmentado. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, combinado com a facilidade de criação de partidos, levou a uma explosão de legendas - muitas delas sem base programática, existindo principalmente para negociar cargos e recursos.

SUMÁRIO

Como resultado, presidentes desde Collor até Dilma Rousseff tiveram que gastar imensidões de energia política para formar maiorias voláteis no Congresso.

O capítulo explora detalhadamente as variações conceituais e os refinamentos teóricos que o modelo sofreu ao longo do tempo. Estudos destacaram os “poderes de agenda” do presidente — incluindo a exclusividade na iniciativa de leis em áreas cruciais, a prerrogativa de editar medidas provisórias e amplos poderes de veto — como mecanismos de estabilização que garantiam governabilidade mesmo diante da fragmentação partidária. Em contrapartida, outras análises chamaram a atenção para a volatilidade das coalizões, dependentes da capacidade distributiva do Executivo, introduzindo o conceito de “taxa de coalescência” para medir o grau no qual a distribuição dos ministérios entre os partidos é proporcional ao peso desses partidos no Legislativo.

Paralelamente ao debate acadêmico sobre o presidencialismo de coalizão, fenômenos como a judicialização da política emergiram como respostas institucionais aos impasses gerados pelo modelo. Pesquisas demonstram como a profusão de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o STF transformou a Corte em um “poder moderador” não previsto na Constituição, transferindo para o Judiciário a solução de conflitos que o sistema político não conseguiu processar. Análises identificam esse fenômeno como global e decorrente da crise de representatividade dos parlamentos, destacando que no Brasil ele foi potencializado pelo modelo constitucional abrangente e analítico.

Além disso, abordam-se teorias concorrentes ou complementares, como a defesa do parlamentarismo, que argumenta que o parlamentarismo puro apresenta vantagens significativas para o fortalecimento e estabilidade democrática, especialmente por criar incentivos mais fortes para a formação e sustentação de coalizões políticas. Na direção oposta, a visão do experimentalismo democrático enxerga no

SUMÁRIO

presidencialismo de coalizão não uma disfunção, mas uma expressão de adaptabilidade institucional, onde as instituições políticas funcionam como artefatos sociais em constante reimaginação para enfrentar os desafios concretos da democracia.

Por fim, evidencia-se o impacto do modelo na qualidade da democracia brasileira contemporânea, incluindo seus efeitos sobre a *accountability*, a representatividade e a efetividade das políticas públicas. O contexto político dos últimos anos, marcado por intensa polarização afetiva e crise de representação partidária, tensiona os mecanismos tradicionais de formação de coalizões, sugerindo a necessidade de revisões teóricas que incorporem essas novas variáveis.

Ao reconstituir esse percurso multidimensional, o capítulo busca oferecer uma visão abrangente e crítica do presidencialismo de coalizão, entendendo-o não como uma anomalia, mas como um arranjo político profundamente enraizado na história e na cultura institucional do Brasil. Trata-se de um sistema que, apesar de suas contradições e disfunções, tem garantido relativa estabilidade em um contexto de pluralismo extremo, mas que permanece em aberta crise de legitimidade e eficácia, demandando reflexões profundas sobre seu futuro em um cenário político cada vez mais complexo e fragmentado.

A GÊNESE DO CONCEITO

O presidencialismo de coalizão, modelo político que estrutura a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, é um arranjo paradoxal. Por um lado, garantiu relativa estabilidade democrática em um país com histórico de autoritarismo e instabilidade institucional; por outro, consolidou práticas clientelistas, fragmentação partidária excessiva e uma crônica ineficiência governamental. Esse sistema, que combina características presidencialistas com dinâmicas

SUMÁRIO

parlamentaristas, foi descrito por Sérgio Abranches (1988) como um “híbrido institucional” — funcional em períodos de consenso, mas extremamente vulnerável em contextos de polarização e crise.

Em sua obra *O Povo Brasileiro* (2012), Darcy Ribeiro apresenta uma análise profunda sobre como se constituiu a formação política da sociedade brasileira. Ribeiro não trata diretamente do presidencialismo de coalizão, mas sua análise sobre a formação do Estado e da cultura política brasileira é essencial para compreender por que esse modelo surgiu e persiste — e por que ele é tão frequentemente criticado como um sintoma de nossa democracia ainda inconclusa. O autor demonstra que nosso desenvolvimento político foi marcado desde as origens por uma estrutura de poder excludente e patrimonialista (2012, p. 213-215), herança direta do modelo colonial português. A obra de Darcy Ribeiro oferece fundamentos históricos e sociológicos para entender por que o presidencialismo de coalizão se tornou um mecanismo quase inevitável no sistema político brasileiro.

Ribeiro explica que o Estado brasileiro se organizou como uma extensão dos interesses privados das elites, onde o poder público sempre foi entendido como propriedade pessoal de grupos dominantes. Essas elites se percebiam mais como representantes de interesses externos do que como construtoras de um projeto nacional verdadeiramente incluyente (2012, p. 220-222). Essa matriz colonial ajuda a compreender por que nossa cultura política desenvolveu características tão marcantes de clientelismo e personalismo (2012, p. 226).

Um dos aspectos mais originais da análise de Ribeiro está em mostrar como o povo brasileiro construiu suas formas de organização política à margem das estruturas oficiais. Enquanto as elites reproduziam modelos institucionais europeus, as classes populares desenvolveram seus próprios mecanismos de representação e solidariedade por meio de irmandades, comunidades quilombolas e outras formas de associação comunitária (2012, p. 291-292). Essa

SUMÁRIO

cisão entre o Estado formal e as práticas políticas reais da população criou uma democracia frágil, onde sempre houve grande distância entre as leis escritas e sua aplicação concreta (2012, p. 364-365).

Apesar desse diagnóstico crítico, Ribeiro mantém uma visão esperançosa sobre o potencial transformador da sociedade brasileira. Ele enxerga na formação mestiça e plural do nosso povo as sementes para uma nova forma de organização política, capaz de superar os dilemas históricos entre ordem e progresso (2012, p. 411). Para o autor, o futuro dependerá da capacidade de valorizar essa herança cultural diversa como base para construir instituições mais representativas e democráticas. Essa análise ajuda a compreender muitos dos desafios atuais de nossa vida política, incluindo as dificuldades de consolidação do presidencialismo de coalizão como modelo estável de governança. A obra de Ribeiro segue essencial para quem busca entender as raízes históricas de nossos impasses políticos contemporâneos.

A gênese do presidencialismo de coalizão remonta à Primeira República (1889-1930), um período marcado pelo domínio das oligarquias regionais e pela exclusão política das maiorias. Boris Fausto (2006), demonstrou que, embora o termo específico não fosse utilizado à época, os mecanismos políticos então vigentes antecipavam características fundamentais desse modelo. O autor demonstra que o sistema da República Velha se estruturava em torno de uma frágil aliança entre o governo central e as oligarquias estaduais, mediada pela “política dos governadores” — arranjo no qual o Executivo garantia autonomia aos grupos regionais em troca de apoio no Congresso. Essa dinâmica, sustentada pelo voto de cabresto e pela marginalização das camadas populares, estabeleceu padrões de relacionamento entre os poderes que ecoam no presidencialismo contemporâneo: a negociação de apoio parlamentar através da distribuição de benesses, a centralização de recursos orçamentários nas mãos do Executivo como instrumento de barganha, e a permanente tensão entre centralização e fragmentação do poder. Contudo,

SUMÁRIO

como ressalta Fausto, diferentemente do modelo atual, o sistema da Primeira República operava num contexto de partidos estaduais (e não nacionais) e com níveis ainda mais acentuados de exclusão política formal, fatores que conferiam peculiaridades àquele arranjo oligárquico. Essa análise histórica revela como características estruturais do sistema político brasileiro — entre elas, os fundamentos do presidencialismo de coalizão — possuem raízes profundas em nosso processo de formação institucional. Como bem sintetizou o autor, “a República nasceu sem povo e oligárquica” (Abranches, 2018, p. 19). O federalismo descentralizado, em vez de promover a autonomia democrática, serviu para consolidar o poder de coronéis e elites agrárias, que controlavam o processo eleitoral por meio do voto de cabresto e da política dos governadores. Nesse sentido, Leal explica como se dava essa prática:

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas (Leal, 2012, p. 37).

Esse último mecanismo, instituído por Campos Sales (1898-1902), foi fundamental para a estabilidade do regime, mas ao custo de aprofundar o clientelismo. Como destacado no livro, Campos Sales foi eleito com 92% dos votos (Abranches, 2018, p. 31), um resultado que não refletia apoio popular, mas sim o alinhamento forçado entre

SUMÁRIO

o governo federal e as oligarquias estaduais. Em troca de apoio no Congresso, o chefe do executivo garantia aos governadores ampla autonomia em suas bases locais, criando um ciclo de troca de favores que persistiria por décadas. José Murilo de Carvalho (2002) argumenta que esse arranjo político, conhecido como ‘política dos governadores,’ estabeleceu as bases de um sistema excludente que retardou o desenvolvimento da cidadania no Brasil. Essa análise é feita em Cidadania no Brasil: O Longo Caminho (2002), onde direitos políticos eram exercidos formalmente, mas esvaziados de conteúdo real pela dominação oligárquica. O mecanismo criado por Campos Sales não somente fortaleceu o clientelismo, mas também postergou por décadas a construção de uma cidadania plena, ao substituir a representação política genuína por acordos entre elites estaduais e o governo federal.

Ainda, cita que esse modelo criou uma democracia de fachada, na qual a participação política era restrita a uma pequena elite, enquanto a grande maioria da população permanecia à margem do processo decisório:

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do “juiz nosso” e do “delegado nosso”, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. O que significava tudo isso para o exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça. O direito de ir

SUMÁRIO

e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel (Carvalho, 2002, p. 56 e 57).

Mesmo com a urbanização e o surgimento de movimentos trabalhistas nas décadas de 1920 e 1930, o sistema resistiu a mudanças profundas, adaptando-se somente superficialmente às pressões sociais.

Nesse sentido, o próprio Código Penal de 1940 serve como um exemplo de como a lei formal é moldada pelos fatores reais de poder de sua época. O Código Penal brasileiro de 1940 surgiu em um período crucial da história do país, durante o Estado Novo (1937-1945), sob o governo de Getúlio Vargas. Para compreender plenamente as bases dessa legislação, é essencial analisar a composição social da época, marcada por profundas transformações e contradições.

A sociedade brasileira dos anos 1930 e 1940 passava por um intenso processo de urbanização e industrialização, especialmente nos centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo. Conforme destacam Schwarcz e Starling (2015, p. 387), esse período testemunhou “a consolidação de uma sociedade urbano-industrial, com todas as tensões sociais daí decorrentes”. A migração campo-cidade acelerada criou bolsões de pobreza e favelização, enquanto o governo Vargas implementava políticas trabalhistas que, embora avançadas para a época, conviviam com forte repressão a movimentos sociais.

A estrutura social mantinha características profundamente hierárquicas e desigualitárias. Como observa Faoro (2012, p. 712): “a pirâmide social brasileira continuava a ter sua base ampla nos trabalhadores rurais e urbanos, enquanto o topo permanecia nas mãos de uma elite reduzida”. Essa divisão se refletia claramente na aplicação da justiça penal, onde os setores mais pobres da população sofriam maior repressão, especialmente por meio de dispositivos como o crime de vadiagem (art. 59 do CP/1940).

SUMÁRIO

O período era marcado por forte influência da Igreja Católica nos costumes e na moralidade pública. Segundo Green (2000, p. 145), disponível no repositório da Universidade de São Paulo, “a família patriarcal continuava sendo o modelo social hegemônico, com a mulher ocupando papel subalterno”. Essa moralidade tradicional se refletia no Código Penal através da criminalização do adultério (art. 240) e de outras condutas consideradas “imorais” pela sociedade da época.

O contexto político do Estado Novo, caracterizado por centralização de poder e autoritarismo, influenciou profundamente a legislação penal. Como analisa Pandolfi (1999, p. 89), “o Código Penal de 1940, apesar de seus avanços técnicos, servia também como instrumento de controle social em um regime que não tolerava dissidências”. Isso se manifestava em tipos penais como os crimes contra a segurança nacional e a ordem pública, frequentemente utilizados para perseguir opositores políticos.

A redemocratização pós-Estado Novo (1945) e a Constituição de 1946 marcaram a institucionalização do presidencialismo de coalizão como um mecanismo de governança. Nesse período, o sistema multipartidário — com legendas como UDN, PSD e PTB — obrigava o presidente a negociar apoio no Congresso para aprovar sua agenda. Como analisam Figueiredo e Limongi (2001), o Executivo dependia de uma complexa rede de alianças, onde cargos no ministério e em estatais eram moeda de troca para garantir votos.

No entanto, esse modelo evidenciou suas limitações quando confrontado com demandas por reformas estruturais. O governo João Goulart (1961-1964) tentou avançar em pautas como a reforma agrária e a regulamentação de lucros do capital estrangeiro, mas esbarrou na resistência das elites conservadoras e na fragmentação partidária. Como observa Santos (2017), a crise de 1964 foi, na maioria, resultado da incapacidade do presidencialismo de coalizão em processar conflitos distributivos em um cenário de radicalização

SUMÁRIO

política. Ainda, Santos analisa detalhes dos bastidores e hesitações dos conspiradores do golpe de 1964, destacando a falta de coordenação e as dúvidas entre os militares conspiradores. O general Olympio Mourão Filho é citado como iniciador do golpe, mesmo com certa hesitação dos grupos conspiradores. Após o golpe de 1964, os golpistas rapidamente tomaram o poder, em um processo relativamente célere e com pouca resistência armada direta. Contudo, a vitória não significou imediatamente um governo estável ou homogêneo. Como explica Wanderley Guilherme dos Santos, a coalizão golpista que derrubou João Goulart era heterogênea, composta por diferentes grupos — militares, políticos, civis e interesses econômicos — cujos objetivos e visões nem sempre convergiam. O autor observa que “a coesão inicial, baseada no propósito comum de derrubar o governo legal, logo deu lugar a disputas pelo controle do poder e pela definição dos rumos político-econômicos do regime” (Santos, 2017, p. 127).

Apesar do sucesso na derrubada do governo, o novo regime enfrentava fragilidades internas. As forças golpistas divergiam sobre estratégias, criando tensões que ameaçavam a consolidação do poder. Wanderley salienta que “a instabilidade da coalizão golpista impunha desafios para a manutenção da ordem e a governabilidade” (Santos, 2017, p. 128). Além disso, o regime buscou se estruturar institucionalmente, introduzindo mecanismos legais e administrativos para garantir o controle político, enquanto adotava a repressão como instrumento para neutralizar a oposição e conter as mobilizações populares: “a repressão política e a censura passaram a ser práticas sistemáticas para sufocar a resistência e consolidar o controle do Estado” (Santos, 2017, p. 128).

As consequências para a oposição foram severas. A democracia representativa foi duramente interrompida, e os grupos oposicionistas sofreram perseguição intensa, com prisões, cassações, censura e exílio. O autor destaca que “a marginalização da oposição foi acompanhada pela violação sistemática das liberdades civis e políticas, reduzindo a participação democrática a um papel

SUMÁRIO

meramente simbólico ou clandestino" (Santos, 2017, p. 47). Apesar disso, setores da oposição buscaram reorganizar-se, resistindo tanto dentro quanto fora do país, fortalecendo movimentos sociais e políticos clandestinos que, embora fragmentados e vulneráveis, mantinham viva a contestação ao regime autoritário (Santos, 2017, p. 48).

Com o golpe, o centro do jogo político deslocou-se para uma estrutura autoritária, dominada por setores conservadores e militares, excluindo o campo progressista da participação institucional: "a política brasileira passou a ser dominada por forças que afastaram a esquerda e reduziram a oposição a um papel secundário e marginalizado" (Santos, 2017, p. 48).

Para o governo deposto, as consequências foram drásticas. João Goulart perdeu toda legitimidade formal, sendo forçado ao exílio, encerrando aquele ciclo democrático: "a abrupta destituição do presidente simbolizou a interrupção do processo democrático vigente, marcando o início de um período autoritário" (Santos, 2017, p. 46). Internamente, seus apoiadores tiveram de refletir sobre a derrota, enfrentando debates sobre fragilidade política e insuficiência da mobilização popular, temas que ecoaram na trajetória da esquerda brasileira nas décadas seguintes (Santos, 2017, p. 127). Além disso, o golpe e suas consequências entraram para a disputa simbólica e histórica entre as forças políticas brasileiras, interpretados de formas divergentes quanto à legitimidade e à resistência: "a memória do golpe tornou-se objeto de embates políticos, representando diferentes narrativas e interpretações da experiência autoritária" (Santos, 2017, p. 128).

Assim, o golpe de 1964 não foi somente uma mudança formal de governantes, mas o início de um complexo processo político marcado por disputas internas entre os golpistas, repressão à oposição e deslocamento da democracia para um regime autoritário. A oposição e o governo deposto sofreram impactos profundos que influenciaram decisivamente a história política brasileira nas décadas seguintes.

SUMÁRIO

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo que ampliou direitos sociais e políticos, aprofundou alguns dos problemas do presidencialismo de coalizão. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, combinado com a facilidade de criação de partidos, levou a uma explosão de legendas — muitas delas sem base programática, existindo apenas para negociar cargos e recursos. Como resultado, presidentes como Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff tiveram que gastar imensidões de energia política para formar majorias voláteis no Congresso.

José Murilo de Carvalho (2002) oferece uma análise crítica sobre como a Constituição de 1988, embora tenha representado um avanço na ampliação de direitos sociais e políticos, paradoxalmente reforçou disfunções históricas do sistema político brasileiro, em especial o presidencialismo de coalizão. Para o autor, a Carta Magna consolidou uma democracia formal sem superar as práticas clientelistas e personalistas que marcam a política nacional desde o período colonial.

Ainda, argumenta que a combinação do sistema eleitoral proporcional de lista aberta com a facilidade de criação de partidos reproduziu, em nova roupagem, velhos vícios da representação política no Brasil. Essa fragmentação partidária, associada à ausência de cláusulas de barreira eficazes, obrigou os presidentes pós-1988 a gastarem energia desproporcional na formação de coalizões voláteis. Para Carvalho, esse fenômeno não é novo: trata-se da modernização de um padrão histórico onde o Estado opera como “balcão de negócios” (Carvalho, 2002, p. 128), onde apoio político é trocado por acesso a recursos públicos.

Por fim, Carvalho ressalta que, embora a Constituição tenha ampliado a participação popular via mecanismos como ações populares e referendos, na prática, a cidadania política seguiu restrita a uma minoria, enquanto o jogo decisório real continuou dominado por elites partidárias e econômicas. Essa contradição entre avanços

SUMÁRIO

formais e continuidades substantivas explica, em parte, crises como os impeachments de Collor em 1992 e Dilma em 2016, nos quais a ruptura de coalizões precipitou a queda dos governos.

O governo Lula de 2003 a 2010 exemplifica tanto as potencialidades quanto os limites do modelo. Por um lado, sua habilidade em construir uma ampla coalizão permitiu a aprovação de políticas sociais transformadoras, como o Bolsa Família. Por outro, essa mesma coalizão incluía partidos fisiológicos, como o PP e o PR, que frequentemente barganhavam apoio em troca de concessões questionáveis, como nomeações para cargos públicos e liberação de emendas parlamentares.

A crise do governo Dilma expôs o risco dessa dependência excessiva de coalizões instáveis. Quando a economia entrou em recessão e a popularidade da presidente despencou, sua base de apoio evaporou rapidamente, culminando em um impeachment que muitos analistas interpretam como um “golpe parlamentar”. Como argumenta Marcos Nobre (2013), o presidencialismo de coalizão no Brasil tende a gerar ciclos de instabilidade quando a capacidade distributiva do Executivo se esgota. Ainda, o autor oferece uma análise crítica do sistema político brasileiro pós-redemocratização, destacando o que ele chama de “pemedebismo” — uma cultura política marcada pela formação de supermaiorias parlamentares, governismo e um sistema hierárquico de vetos que bloqueia transformações profundas. A frase sobre o “presidencialismo de coalizão” e sua instabilidade quando a capacidade distributiva do Executivo se esgota pode ser relacionada às teses centrais do autor, embora ele prefira o termo “condomínio pemedebista” para descrever o sistema político brasileiro, considerando-o mais adequado do que “presidencialismo de coalizão” (Nobre, 2013, p. 11-12).

A instabilidade mencionada, explica Nobre, ocorre quando o Executivo perde a capacidade de distribuir recursos e cargos para manter essas coalizões. Nobre ilustra isso ao analisar o governo

SUMÁRIO

Dilma, quando a crise econômica e a diminuição da capacidade de barganha do Executivo levaram a um aumento da fragmentação política e ao esgotamento do modelo de governança baseado em supermaiorias (Nobre, 2013, p. 19). Ele também destaca que, no governo Lula, após o escândalo do mensalão em 2005, a adesão à lógica pemedebista de formação de supermaiorias foi uma resposta ao risco de impeachment, mostrando como a dependência dessas coalizões pode se tornar um fator de fragilidade (Nobre, 2013, p. 9).

A teoria das três faces do Brasil desenvolvida por Sérgio Adorno oferece uma estrutura analítica fundamental para compreendermos a evolução do poder em nossa formação social. Como demonstra o autor, essas configurações — aparentemente sucessivas, mas que na realidade se sobrepõem e dialogam entre si — revelam as continuidades e rupturas em nosso desenvolvimento político-institucional.

A primeira face, que Adorno identifica como o Brasil Oligárquico (período imperial até 1930), estabeleceu as bases de um liberalismo excludente, onde o poder se concentrava nas mãos da elite agrária e dos coronéis locais. Nesta fase, como destaca Adorno (1988), as instituições jurídicas serviam principalmente para legitimar e perpetuar as estruturas de dominação existentes, criando uma fachada de modernidade que escondia práticas profundamente arraigadas no personalismo e no clientelismo.

A transição para a segunda face — o Brasil Autoritário (1930-1985) — representou uma contradição marcante em nossa trajetória. Enquanto o país avançava na modernização econômica, o sistema político se fechava. É particularmente revelador analisar, como faz Adorno, como o Código Penal de 1940, elaborado durante o Estado Novo, incorporou formalmente princípios do direito moderno enquanto mantinha em sua aplicação a seletividade característica do período anterior. Essa dualidade jurídica tornou-se uma das marcas mais persistentes de nossa formação social.

SUMÁRIO

Na terceira face, que poderíamos chamar de Brasil Democrático-Incompleto (pós-1988), as análises de Adorno ganham especial relevância. O autor demonstra como, mesmo após a redemocratização, continuamos a conviver com resquícios das configurações anteriores. Em trabalhos posteriores, Adorno (1995) destaca que “a violência na sociedade brasileira revela os limites de nossa democracia, mostrando como as estruturas de dominação do passado se adaptaram ao novo contexto institucional”. A persistência da violência estatal e da aplicação seletiva da lei evidencia como as três faces do Brasil continuam presentes, ainda que transformadas, em nossa atual configuração social.

O presidencialismo de coalizão brasileiro apresenta uma dinâmica na qual o Executivo depende da formação de amplas coalizões multipartidárias para garantir governabilidade, tornando o jogo político altamente fragmentado e complexo. Segundo Abranches, essa situação cria um ambiente onde o presidente se torna “poder concedente” diante de um Congresso que funciona como “poder pedinte” em relação a cargos e recursos públicos, estimulando o clientelismo e o toma-lá-dá-cá (Abranches, 2018, p. 418). Essa relação assimétrica faz com que o Executivo utilize seu poder de alocação de recursos orçamentários para formar e manter coalizões, mas essa capacidade é limitada e desgasta-se com o tempo.

O autor destaca que essa interdependência prolonga e dificulta o processo decisório, levando a negociações fragmentadas, caso a caso, e a uma perda de visão programática de longo prazo. Assim, apesar da concentração de poder no Executivo, a falta de incentivos a compromissos programáticos e o predomínio de interesses particulares resultam em decisões menos eficazes do que se pretende (Abranches, 2018, p. 418-419).

Além disso, a fragmentação partidária extrema no Congresso — que chegou a ter 17 partidos efetivos na Câmara — torna praticamente impossível manejar uma coalizão eficiente e estável

SUMÁRIO

(Abranches, 2018, p. 387). A necessidade de incluir tantos partidos na base governista eleva o custo político e fiscal da manutenção do apoio, aumentando a exposição a práticas corruptas e ao clientelismo, minando a governabilidade (Abranches, 2020, p. 120).

Quando a capacidade distributiva do Executivo se esgota — ou seja, quando os recursos e cargos para serem distribuídos se tornam insuficientes para manter os apoios parlamentares — ocorre um desgaste da coalizão, com a perda de apoio social e político e uma debandada dos aliados. Esse processo pode levar à desestabilização do governo e, em casos extremos, ao impeachment, como já ocorreu com presidentes como Fernando Collor e Dilma Rousseff (Abranches, 2018, p. 83-84).

Também se pontua que o modelo brasileiro concentra a maioria dos recursos fiscais e poderes orçamentários no Executivo federal, mas que o orçamento é autorizado e não impositivo, permitindo ao presidente controlar a execução das verbas na “boca do caixa”. Isso cria uma situação onde a liberação de recursos vira moeda de troca política, condicionando o apoio parlamentar e contribuindo para a instabilidade cíclica do sistema (Abranches, 2018, p. 82-83, 401).

Também é pontuado que as redes sociais oferecem um risco para a democracia brasileira quando mal utilizadas, o que também pode afetar a lógica do presidencialismo de coalizão, devido à fácil propagação de discurso de ódio e de difamação nesse novo instrumento eleitoral (Abranches, 2019, p. 19).

O autor conclui que o presidencialismo de coalizão no Brasil, embora governável e com instituições robustas, sofre de déficits institucionais que aprofundam crises de impasse entre Executivo e Legislativo, reduzindo a qualidade e a coerência das políticas públicas, dizendo que: “Nesse aspecto essencial, o modelo político brasileiro não mudou. Somente ficou mais complexo e menos funcional” (Abranches, 2021, p. 73). Essa crise estrutural reflete a falta de mecanismos ágeis de mediação política e a hipertrofia do

SUMÁRIO

poder discricionário do Executivo, que tende a gerar ciclos de instabilidade quando a capacidade distributiva se exaure (Abranches, 2018, p. 382 e 418-420). Em uma análise mais recente, Abranches (2021, p. 76) diz que “O Brasil vive uma transição, que deve levar a um novo ciclo de lutas por mais democracia, mais igualdade e mais inclusão e a um novo padrão de competição partidário-eleitoral pela Presidência da República”.

AS MUTAÇÕES DENTRO DO CONCEITO

O presidencialismo de coalizão brasileiro representa um dos arranjos institucionais mais complexos e paradoxais entre os sistemas democráticos contemporâneos. Este modelo singular, que emergiu como solução pragmática para governar em um sistema multipartidário extremamente fragmentado, reconfigurou profundamente o princípio clássico da separação de poderes, criando dinâmicas institucionais que merecem análise detalhada.

O sistema político brasileiro, marcado por seu peculiar presidencialismo de coalizão, tem sido objeto de intenso debate acadêmico. Neste contexto, a obra de Figueiredo e Limongi, “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (1999), oferece uma contribuição fundamental ao demonstrar como o arranjo institucional brasileiro consegue garantir governabilidade mesmo diante de uma fragmentação partidária significativa.

Ao contrário de interpretações que enfatizavam a instabilidade e o caráter disfuncional do sistema, Figueiredo e Limongi apresentam evidências robustas de que o presidencialismo brasileiro desenvolveu mecanismos eficazes de coordenação entre os Poderes. O Executivo, nessa perspectiva, não é refém do Legislativo, mas exerce papel ativo no direcionamento da agenda governamental por meio de instrumentos constitucionais específicos, o que

SUMÁRIO

é corroborado por Abranches (2021, p. 76). A análise dos autores revela que a aparente contradição entre multipartidarismo e governabilidade é resolvida por meio de três características centrais do sistema. Primeiramente, a concentração de poderes de agenda nas mãos do presidente, que lhe permite definir prioridades legislativas. Em segundo lugar, a existência de partidos com disciplina interna suficiente para sustentar coalizões governistas. Por fim, a institucionalização de mecanismos de barganha que tornam previsíveis as relações entre Executivo e Legislativo.

Esta abordagem desmistifica a visão simplista de que a fragmentação partidária seria necessariamente um obstáculo à governabilidade. Pelo contrário, Figueiredo e Limongi mostram que o sistema brasileiro desenvolveu formas próprias e eficientes de processar conflitos e tomar decisões, ainda que em parâmetros diferentes dos modelos parlamentaristas.

Vale ressaltar que esta estrutura não é imune a crises. Como a história política recente demonstrou, quando os mecanismos de coordenação falham ou quando o Executivo perde capacidade de articular sua base de apoio, o sistema pode enfrentar sérias dificuldades, ocorrendo em função do aumento da fragmentação partidária no Congresso (Abranches, 2019, p. 12). No entanto, o mérito da análise de Figueiredo e Limongi está precisamente em mostrar que tais crises são a exceção, e não a regra, no funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Esta perspectiva abre caminho para investigações posteriores sobre como o sistema tem se adaptado a novos desafios, como o surgimento de novas forças políticas e as mudanças no padrão de relacionamento entre os Poderes, temas que continuam a desafiar os estudiosos da política brasileira contemporânea.

Na tradição política ocidental, a separação de poderes idealizada por Montesquieu pressupunha três esferas autônomas — Executivo, Legislativo e Judiciário — atuando como freios e contrapesos

SUMÁRIO

mútuos. No entanto, a realidade brasileira apresenta um quadro distinto, onde esses poderes se entrelaçam de maneira peculiar. O Executivo, embora formalmente independente do Legislativo, na prática, depende dele para governar, estabelecendo uma relação de interdependência que redefine os contornos da separação de poderes.

Em sua obra fundamental *A Essência da Constituição*, Ferdinand Lassalle (2007) estabelece uma distinção crucial entre a Constituição formal — o documento jurídico — e a Constituição real — a soma dos fatores reais de poder que regem uma sociedade (2007, p. 17). Essa perspectiva nos oferece uma chave interpretativa valiosa para compreender a aparente contradição entre o modelo teórico de separação de poderes e a prática política brasileira.

Ao aplicarmos essa lente ao caso brasileiro, percebemos que o presidencialismo de coalizão representa exatamente essa Constituição real, enquanto o texto formal mantém a ficção da tripartição clássica de poderes. Como observa Lassalle, as leis constitucionais escritas não têm valor nem são duráveis exceto se exprimam fielmente os fatores de poder que imperam na sociedade (2007, p. 40).

Essa interrogação ressoa profundamente quando analisamos o funcionamento do sistema político brasileiro, onde a prática do presidencialismo de coalizão revela uma dinâmica de poder substancialmente diferente daquela prevista no texto constitucional. Também, ressalta-se que no Brasil, ocorreu recentemente uma espécie de “governo incidental”, onde um candidato emerge de uma desconfiança generalizada, e não necessariamente de um projeto consolidado (Abranches, 2020, p. 125), algo que desafia frontalmente o presidencialismo de coalizão.

A constatação de Lassalle de que a Constituição real e efetiva (2007, p. 27) consiste na correlação das forças reais e ativas que imperam no seio de cada sociedade, explica por que o modelo brasileiro, aparentemente contraditório, funciona na prática. Os fatores reais de poder no Brasil — como a centralização de recursos no Executivo,

SUMÁRIO

a fragmentação partidária e a cultura política clientelista — moldaram um sistema onde os poderes se entrelaçam de maneira peculiar, muito diferente da separação rígida imaginada por Montesquieu.

Lassalle alerta que “Onde a constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar” (2007, p. 33). Embora o Brasil não experimente uma ruptura abrupta de suas estruturas de poder, essa tensão entre o formal e o real explica muitas das crises políticas que periodicamente emergem em nosso sistema. O presidencialismo de coalizão, enquanto Constituição real, busca constantemente se legitimar perante a Constituição formal, gerando um equilíbrio instável, mas funcional.

Essa análise nos leva a analisar, com Lassalle, que “os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder” (2007, p. 40). O arranjo político brasileiro, longe de ser uma distorção, representa a materialização concreta dos fatores reais de poder que efetivamente regem nossa sociedade, demonstrando a atualidade e pertinência do pensamento lassalliano para compreender os sistemas políticos contemporâneos.

O mecanismo central desse arranjo reside no que os cientistas políticos denominam de “poderes de agenda” do presidente. Como demonstram Figueiredo e Limongi (2001), o chefe do Executivo no Brasil detém instrumentos formais excepcionais para direcionar o processo legislativo, incluindo a exclusividade na iniciativa de leis em áreas cruciais (como orçamento e administração pública), a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, e amplos poderes de veto. Esses instrumentos transformam o presidente no principal agente da produção legislativa, invertendo a lógica tradicional que atribuiria essa primazia ao Parlamento.

Contudo, essa aparente força institucional esconde uma vulnerabilidade estrutural: a necessidade permanente de negociar apoio no Congresso Nacional. Em um sistema com mais de 20

SUMÁRIO

partidos representados, conforme dados do TSE, onde nenhuma legenda detém maioria própria, o presidente se vê obrigado a construir coalizões para cada iniciativa importante. Sobre esse aspecto, Nicolau (2004, p. 80 e 81) analisa:

O efeito mecânico é a tendência de os sistemas eleitorais darem um bônus aos partidos mais votados e sub-representarem os partidos menos votados. A regra de maioria simples, por exemplo, tenderia a produzir um intenso efeito mecânico que afetaria a representação dos pequenos partidos. O efeito de um sistema eleitoral também é psicológico, na medida em que afeta a maneira que os eleitores e dirigentes partidários fazem suas escolhas. Nos sistemas majoritários, por exemplo, os dirigentes dos pequenos partidos ficariam desencorajados de apresentar candidatos e os eleitores utilizariam com frequência o voto útil. Portanto, o número de partidos dependeria simultaneamente *dos efeitos mecânico e psicológico*.

Esse processo ocorre predominantemente por meio da distribuição de cargos no primeiro e segundo escalões do governo, da liberação de emendas parlamentares e da negociação de benefícios setoriais — práticas que Power e Taylor (2011) caracterizam como “clientelismo institucionalizado”. Os autores oferecem uma análise abrangente sobre como a corrupção se entrelaça com as instituições democráticas no Brasil, revelando tanto a resiliência do sistema político quanto seus desafios estruturais. A obra, que reúne contribuições de diversos especialistas, não trata a corrupção como um fenômeno isolado, mas como um elemento sistêmico, moldado por arranjos institucionais e práticas políticas enraizadas.

Um dos argumentos centrais do livro é que a corrupção no Brasil persiste não somente devido a falhas morais individuais, mas devido a incentivos institucionais perversos. O sistema eleitoral de lista aberta, combinado com um multipartidarismo extremamente fragmentado, cria um ambiente onde a competição por recursos

SUMÁRIO

públicos e cargos se torna mais relevante do que a disputa programática. Essa dinâmica é agravada pela descentralização orçamentária, que permite a parlamentares direcionar verbas para bases eleitorais específicas, muitas vezes em troca de apoio político. Power e Taylor destacam que tais mecanismos não são acidentais, mas funcionam como parte integrante da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

A obra também examina o papel ambíguo das instituições de controle, como o Ministério Público e a Polícia Federal. Embora esses órgãos tenham ganhado autonomia e capacidade de investigação após a redemocratização, sua atuação frequentemente reflete seletividade e inconsistência. A Operação Lava Jato, ainda em seus estágios iniciais quando o livro foi publicado, é citada como um exemplo de como a justiça pode desafiar as elites políticas, mas também como essas iniciativas podem ser instrumentalizadas para fins políticos. Além disso, os autores apontam que, mesmo com avanços no combate à corrupção, as punições tendem a ser assimétricas, atingindo alguns grupos enquanto outros permanecem intocados.

No que diz respeito à cultura política, Power e Taylor (2011) argumentam que a corrupção no Brasil é sustentada por normas informais que normalizam o clientelismo e o fisiologismo. A troca de favores por apoio político não é vista como exceção, mas como uma prática aceitável no jogo democrático. Essa normalização dificulta a mobilização social contra a corrupção, pois muitos cidadãos veem essas práticas como parte inevitável da política. No entanto, a obra também reconhece que, em momentos de crise, como durante o escândalo do Mensalão (2005), a mídia e a sociedade civil podem desempenhar um papel crucial em pressionar por maior transparência e responsabilidade.

A análise de casos empíricos, como o Mensalão e esquemas de desvio de recursos públicos, ilustra como a corrupção está vinculada à própria lógica de funcionamento do sistema político.

SUMÁRIO

O Mensalão, por exemplo, revelou não somente um esquema isolado de compra de votos, mas uma rede de relações entre o Executivo, o Legislativo e atores privados, todos se beneficiando de brechas institucionais. Esses casos demonstram que, embora a democracia brasileira tenha mecanismos formais de controle, sua efetividade é limitada pela forma como o poder é exercido na prática.

Apesar desse cenário desafiador, Power e Taylor não adotam uma perspectiva puramente pessimista. Eles destacam que a democracia brasileira tem mostrado resiliência, adaptando-se a crises sem colapsar. Reformas incrementais, como leis de transparência e o fortalecimento de instituições de fiscalização, indicam uma evolução lenta, porém perceptível, em direção a uma maior responsabilidade governamental. Contudo, a obra deixa claro que essa evolução é frágil e depende de um equilíbrio instável entre pressão social, vontade política e mudanças institucionais mais profundas.

Esta obra serve como um marco importante para entender como práticas corruptas são perpetuadas por arranjos institucionais, mas também como a democracia pode, mesmo que lentamente, desenvolver mecanismos de resistência.

A consequência mais evidente desse arranjo é uma reconfiguração profunda da relação entre os poderes. O Legislativo, que teoricamente deveria atuar como contrapeso ao Executivo, na prática, vê sua autonomia diminuída pela lógica da barganha cotidiana. Como observam Amorim Neto e Tafner (2002), os parlamentares frequentemente abdicam de sua função fiscalizadora em troca de vantagens políticas imediatas, num processo que alguns autores denominam de “legislatura de aluguel”.

O sistema político brasileiro, com seu presidencialismo de coalizão, cria uma dinâmica peculiar na relação entre Executivo e Legislativo. A pesquisa de Amorim Neto e Tafner (2002) revela como os governos de coalizão funcionam como um mecanismo de troca

SUMÁRIO

política, onde o apoio parlamentar é garantido através da distribuição de cargos e benefícios, muitas vezes em detrimento da função fiscalizadora do Congresso.

Na prática, o que observamos é um jogo de interesses complexo. O Executivo, necessitando de apoio para governar, distribui ministérios e cargos estratégicos aos partidos aliados. Em contrapartida, esses partidos e seus parlamentares tendem a renunciar a parte de seu papel fiscalizador, priorizando a manutenção da coalizão governista. Essa troca fica evidente quando analisamos os dados sobre medidas provisórias: governos com coalizões sólidas, como o de Fernando Henrique Cardoso, conseguiram reeditar centenas de MPs com pouca resistência, enquanto governos fracos, como o de Collor, enfrentaram obstrução constante.

O estudo introduz o interessante conceito do “alarme de incêndio” para explicar como funciona na prática o controle legislativo. Em vez de uma fiscalização sistemática e proativa, o Congresso tende a agir somente quando há pressão significativa de grupos organizados da sociedade. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o Pacote 51 do Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, que só foi revisto após fortes protestos da classe média contra o aumento de impostos. Esse mecanismo, embora eficiente em alguns casos, cria uma fiscalização seletiva que privilegia os interesses dos grupos mais organizados e vocalizados.

Essa dinâmica gera um paradoxo democrático. Por um lado, os governos de coalizão garantem estabilidade política e capacidade de governar. Por outro, enfraquecem o papel fiscalizador do Legislativo, que muitas vezes deixa de questionar decisões importantes do Executivo para preservar seus benefícios na coalizão. O resultado é um sistema onde o controle democrático acaba sendo exercido de forma intermitente e reativa, dependente mais da pressão externa do que de uma atuação institucional consistente do Congresso.

SUMÁRIO

Os dados apresentados na pesquisa demonstram claramente essa relação. Durante o primeiro governo do Governo Fernando Henrique Cardoso, quando a coalizão era mais coesa, somente uma medida provisória foi rejeitada em cinco anos. Já no governo Collor, sem uma base parlamentar sólida, o número de MPs barradas foi significativamente maior. Essa diferença revela como a força da coalizão está diretamente relacionada ao grau de autonomia do Executivo e à correspondente abdicação do Legislativo de seu papel fiscalizador.

A Emenda Constitucional 32 de 2001, que limitou as reedições de medidas provisórias, foi uma tentativa de corrigir esse desequilíbrio. No entanto, como o próprio estudo sugere, o problema vai além das MPs. Está enraizado na própria lógica do presidencialismo de coalizão, que transforma a fiscalização em moeda de troca política.

Esse quadro nos leva a uma reflexão importante sobre a qualidade da nossa democracia. Se, por um lado, os governos de coalizão garantem governabilidade em um sistema multipartidário complexo, por outro, eles criam incentivos perversos que podem comprometer o controle democrático sobre o Executivo. Surge o desafio, portanto, de pensar em reformas institucionais que fortaleçam os mecanismos de fiscalização sem prejudicar a capacidade de governar, encontrando um equilíbrio mais saudável entre eficiência governamental e responsabilidade democrática.

O Judiciário, por sua vez, assume um papel peculiar nesse equilíbrio institucional reconfigurado. Diante da paralisia frequente nas relações entre Executivo e Legislativo, o Supremo Tribunal Federal tem sido chamado a arbitrar conflitos políticos de alta complexidade, num fenômeno que a doutrina denomina de “judicialização da política” (Vianna; Burgos; Salles, 2007). Casos como a criminalização do caixa dois eleitoral, a definição das regras do impeachment de Dilma Rousseff e a prisão de Lula ilustram como o STF passou a atuar como verdadeiro poder moderador, extrapolando sua função tradicional de guardião da Constituição.

SUMÁRIO

Luís Roberto Barroso aborda a judicialização da política em sua obra destacando que ela consiste na decisão, em caráter final, de questões políticas, sociais ou morais pelo Poder Judiciário, transferindo para ele um poder que tradicionalmente pertence ao Legislativo e ao Executivo. Esse fenômeno é global, presente mesmo em democracias parlamentares clássicas, e decorre de várias causas: o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente como elemento essencial para democracias modernas; a crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos, que gera certa desilusão com a política majoritária; e, por fim, a preferência de atores políticos para o Judiciário decidir sobre questões moralmente divisórias, evitando desgaste político.

No Brasil, essa judicialização foi potencializada pelo modelo constitucional abrangente e analítico, que amplia o acesso ao Supremo Tribunal Federal por diversas ações diretas, tornando o Judiciário palco para quase todas as questões políticas e sociais relevantes:

Há causas de naturezas diversas para o fenômeno. A primeira delas é o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, operou-se uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, tanto na Europa como em países da América Latina, particularmente no Brasil. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafetivas, interrupção de gestação ou demarcação de terras indígenas (Barroso, 2016, p. 230).

O ministro ainda destaca que, apesar de a judicialização ser uma realidade institucional, isso não significa que o Judiciário

SUMÁRIO

deve se tornar hegemônico, ultrapassando seus limites e comprometendo a legitimidade democrática, o que vem corroborado por Abranches (2020, p. 155). Juízes devem respeitar as escolhas legítimas do Legislativo e exercer deferência quanto à discricionariedade administrativa, abstendo-se de impor suas próprias valorações políticas, exceto quando estão em jogo direitos fundamentais ou procedimentos democráticos.

Barroso ainda ressalta que a Constituição, embora tenha caráter político, representa um esforço de juridicização do poder político, o que implica que a jurisdição constitucional jamais estará totalmente desvinculada da dimensão política. Assim, o Judiciário é uma instância que transita entre direito e política, influenciada por valores e ideologias, embora deva atuar com transparência e responsabilidade.

Por fim, Barroso enfatiza que a jurisdição constitucional não deve suprimir ou oprimir a voz popular, que o poder emana do povo, não dos juízes. A judicialização, portanto, é uma consequência do desenho institucional vigente, não uma escolha política do Judiciário, e seu exercício deve se dar com limites claros para preservar a legitimidade democrática.

Essa dinâmica institucional apresenta variações significativas ao longo da história republicana. Na Primeira República (1889-1930), a separação de poderes existia mais no plano formal que no real, com o Legislativo dominado por oligarquias regionais que negociavam diretamente com o presidente, num esquema que Nunes Leal (2012) chama de "coronelismo". Victor Nunes Leal, em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*, fala do coronelismo como um fenômeno político complexo que não se limita a um mandonismo local, mas representa um sistema de poder articulado que conecta coronéis (mandões locais), governadores estaduais e o presidente da República na Primeira República brasileira.

SUMÁRIO

Ele explica que o coronelismo surge como uma adaptação da velha estrutura econômica e social baseada na propriedade agrária à implementação de um regime político representativo, porém com limitações severas. O coronelismo é fruto da convivência entre uma estrutura agrária desigual e decadente, onde os proprietários rurais (os coronéis) mantêm uma hegemonia social e política local, e o fortalecimento do poder público que depende do eleitorado rural para se sustentar politicamente.

Leal destaca que os coronéis detêm influência sobre os votos de cabresto, obtidos através do controle econômico e social sobre os trabalhadores rurais, na maioria pobres, analfabetos e dependentes. Esse controle político funciona em troca de favores, proteção e até mesmo benefícios públicos, numa relação de reciprocidade entre o poder local e o governo estadual, que precisa do apoio eleitoral dos coronéis para se manter.

O contexto de surgimento do coronelismo está, portanto, ligado à estrutura agrária brasileira, marcada pela concentração fundiária, pela desigualdade social e pela pobreza rural, associada à fragilidade da administração pública municipal e estadual, que delega poderes e autonomia extralegal aos coronéis para garantir sua base eleitoral. O coronelismo é um sistema de compromisso político entre o poder público e o poder privado rural que cria uma inversão do regime representativo, com a autonomia municipal real condicionada ao alinhamento político dos coronéis com os governos estaduais.

Esse fenômeno é visto por Leal como uma fase histórica, uma estrutura de poder que nasce da decadência dos senhores rurais e da manutenção da dependência da população rural, não uma simples sobrevivência do poder privado colonial, mas uma adaptação desse poder a um regime formalmente democrático, porém distorcido. Ele é, acima de tudo, um compromisso político que articula interesses locais e estaduais, com forte uso da clientela, favores, coação e, às vezes, violência, para garantir o controle eleitoral.

SUMÁRIO

Já no período 1946-1964, houve maior institucionalização das relações entre os poderes, com negociações ocorrendo principalmente através dos partidos nacionais, embora se mantendo a lógica clientelista (Santos, 2017). Wanderley Guilherme dos Santos realiza uma análise crítica do período entre 1946 e 1964, destacando as complexidades e limitações da institucionalização das relações entre os poderes no Brasil. Após o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 restaurou a autonomia municipal, permitindo a eleição dos prefeitos na maioria dos municípios, rompendo com a nomeação direta vigente durante o regime autoritário. Contudo, essa autonomia era restrita em algumas capitais e estâncias, refletindo uma negociação constante entre os níveis municipal, estadual e federal de poder. Mesmo com essa reabertura democrática, o governo federal e os governadores mantinham forte controle sobre os estados e municípios, frequentemente por meio de intervenções políticas e jurídicas que garantiam estabilidade, mas limitavam a efetiva autonomia local e a pluralidade política. O sistema político da época permaneceu dominado por oligarquias regionais que, mediante relações clientelistas e políticas de favores, preservavam o controle do poder local e estadual, mesmo com a formalização das instituições democráticas. Embora a democracia representativa estivesse em processo de consolidação, a participação popular ainda era limitada, favorecendo a manutenção das elites tradicionais e dificultando mudanças significativas na distribuição do poder. Essas condições revelam a fragilidade das instituições e dos processos políticos, abrindo espaço para tensões que culminariam no golpe militar de 1964. O período, portanto, marcou um esforço inicial de modernização política e social que não conseguiu romper completamente com práticas autoritárias e clientelistas. A institucionalização das relações entre os poderes avançou na formalidade legal, mas preservou desigualdades estruturais e controles locais. Assim, o período de 1946 a 1964 foi fundamental para entender as dificuldades da consolidação democrática no Brasil, caracterizado por um equilíbrio precário entre avanços institucionais e limitações práticas, revelando a tensão entre a formalidade

SUMÁRIO

democrática e as práticas políticas autoritárias que moldaram a experiência política brasileira nesse intervalo histórico.

A Constituição de 1988 trouxe novas complexidades a esse arranjo. Ao mesmo tempo que ampliou os poderes formais do presidente (com instrumentos como as medidas provisórias), criou um sistema eleitoral que favoreceu a fragmentação partidária extrema. O resultado foi um paradoxo: um Executivo forte na teoria, mas na prática, refém de um Legislativo hiperfragmentado e volátil. Essa tensão ficou evidente nos governos Collor, Dilma e Temer, onde a perda de apoio no Congresso levou a crises políticas graves. No tocante à população, surgiu recentemente uma fragmentação de ideologias mais emocional do que ideológica partidária (Abranches, 2019, p. 20).

As propostas de reforma desse sistema são múltiplas e refletem diferentes diagnósticos. Alguns autores defendem a adoção de um sistema semipresidencialista, outros propõem o parlamentarismo (Stepan, 2001), enquanto uma terceira corrente prefere reformas no presidencialismo atual, como a adoção de cláusulas de barreira mais rígidas (Abrucio, 2010) ou do voto distrital misto (Nicolau, 2004). O debate central gira em torno de como restabelecer um equilíbrio saudável entre os poderes, garantindo, ao mesmo tempo, governabilidade e *accountability* democrática.

A experiência internacional oferece visões valiosas para esse debate. O sistema uruguaio mostra que é possível conciliar presidencialismo com partidos fortes e relações institucionais estáveis. Já o caso americano, estudado por Cheibub (2007), demonstra como um sistema de freios e contrapesos pode funcionar mesmo com divisão partidária entre os poderes (2007, p. 127).

José Antonio Cheibub aborda o presidencialismo americano destacando sua característica fundamental: a separação constitucional entre os poderes executivo e legislativo, onde o presidente é eleito diretamente e possui um mandato fixo, independente da

SUMÁRIO

confiança do Congresso. Ele explica que, diferente dos sistemas parlamentaristas, o presidente não pode ser destituído por um voto de desconfiança legislativo, criando uma relação de independência mútua entre os poderes (2007, p. 7).

Cheibub examina a visão tradicional (representada por Juan Linz) que vê essa separação como fonte de conflitos, impasses e fragilidade democrática, porque o presidente não depende do apoio parlamentar para governar, o que reduziria os incentivos para formar coalizões políticas e facilitaria o bloqueio legislativo (2007, p. 118). No entanto, ele apresenta uma análise crítica dessa visão, mostrando que as evidências empíricas não confirmam que a separação de poderes seja, por si só, causadora da instabilidade das democracias presidenciais.

Quanto ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), o autor discute que essa estrutura visa evitar a concentração de poder, mas pode também gerar conflitos entre os poderes e paralisar decisões, especialmente quando o presidente não conta com maioria legislativa (2007, p. 38). O presidencialismo americano exemplifica essa lógica, na qual o Congresso pode bloquear iniciativas presidenciais, e o presidente tem poderes para vetar legislação e, em certos casos, influenciar a nomeação de membros do Judiciário.

Por outro lado, Cheibub argumenta que esses mecanismos institucionais podem ser equilibrados e compensados por outros fatores institucionais e políticos que garantem a cooperação e a estabilidade, como o controle do processo legislativo pelo governo e a disciplina partidária (2007, p. 10), mesmo sem voto de confiança parlamentar. Além disso, ele destaca que a instabilidade das democracias presidenciais está mais ligada ao contexto histórico, social e militar do país do que à forma institucional do presidencialismo em si.

Assim, no livro *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cheibub conclui que o presidencialismo americano,

SUMÁRIO

com seu sistema de freios e contrapesos, não é necessariamente instável ou inadequado para a democracia; a fragilidade percebida em muitos países com presidencialismo advém mais das condições externas do que das instituições formais do sistema presidencial. Ele sugere que o foco das reformas institucionais deveria ser aprimorar os mecanismos existentes para aumentar a governabilidade e a cooperação política, e não abandonar o presidencialismo em si.

Em última análise, o presidencialismo de coalizão brasileiro representa uma adaptação criativa — embora problemática — às especificidades do sistema político nacional. Seu maior desafio reside em superar a contradição entre a necessidade de governabilidade e os princípios democráticos de separação e equilíbrio entre os poderes. Como analisou Sérgio Abranches (1988), trata-se de um híbrido institucional, que ainda busca seu ponto ótimo de funcionamento. A solução para esse dilema exigirá não apenas reformas institucionais, mas também uma transformação mais profunda na cultura política brasileira.

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E SEU IMPACTO TEÓRICO PÓS-ANOS 90: REFINAMENTOS, DIÁLOGOS E TEORIAS PARALELAS

A proposta seminal de Sérgio Abranches sobre o “presidencialismo de coalizão”, apresentada em seu artigo de 1988, consolidou-se como um dos *frameworks* analíticos mais influentes para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro pós-redemocratização. Ao identificar a peculiar dinâmica de funcionamento do presidencialismo brasileiro — que combina características formais do modelo presidencialista com práticas próprias de sistemas

SUMÁRIO

parlamentaristas —, Abranches ofereceu uma chave explicativa para o aparente paradoxo da relativa estabilidade democrática em um contexto de multipartidarismo extremo e fragilidade institucional.

Logo após sua formulação, a tese de Abranches foi submetida a um rigoroso escrutínio empírico e teórico. De um lado, Figueiredo e Limongi (2001) reforçaram seus fundamentos ao demonstrarem a eficácia dos poderes de agenda presidencial. De outro, críticas como as de Amorim Neto (2000) destacaram a volatilidade das coalizões, dependentes de uma constante capacidade distributiva do Executivo. Este debate interno levou a um refinamento conceitual do modelo, como visto no trabalho de Franz, Codato e Fernández (2025), que ampliou o escopo da análise para incluir a dimensão federativa na formação dos gabinetes, sofisticando a compreensão sobre como as coalizões realmente se operacionalizam no Brasil.

Figueiredo e Limongi (2001) deram contribuição fundamental ao demonstrar, mediante análise empírica detalhada, como os poderes de agenda do presidente — especialmente a edição de medidas provisórias e a exclusividade em matérias orçamentárias — criavam condições institucionais para a formação e manutenção de coalizões governistas. Seus trabalhos corroboraram a visão de que o sistema brasileiro havia desenvolvido mecanismos próprios de funcionamento que mitigavam os problemas tradicionalmente associados ao presidencialismo em contextos multipartidários.

Contudo, à medida que o modelo foi sendo submetido a testes empíricos mais rigorosos, surgiram críticas e qualificações importantes. Amorim Neto (2000) chamou atenção para a instabilidade inerente às coalizões brasileiras, destacando como a disciplina partidária variava significativamente em função de ciclos eleitorais e da disponibilidade de recursos para distribuição. Seus estudos demonstraram que a efetividade do presidencialismo de coalizão dependia crucialmente da capacidade do Executivo em manter fluxos

SUMÁRIO

constantes de benefícios para os partidos aliados — um mecanismo que se mostrava particularmente vulnerável em contextos de crise econômica ou restrição fiscal.

Ainda, o cientista político discute o presidencialismo de coalizão a partir da análise dos gabinetes presidenciais no Brasil entre 1985 e 1998, mostrando que, embora todos os governos presidenciais formados incluíssem políticos de mais de um partido, isso não significa que todos funcionassem como verdadeiros governos de coalizão no sentido estrito.

Ele propõe o conceito de “taxa de coalescência” para medir o grau no qual a distribuição dos ministérios entre os partidos é proporcional ao peso desses partidos no Legislativo. Essa proporcionalidade é crucial para o gabinete funcionar como uma coalizão real, na qual os partidos apoiam consistentemente o presidente em votações legislativas. Quando há alta coalescência, os partidos que compõem o gabinete tendem a apresentar disciplina legislativa semelhante à observada em coalizões parlamentaristas, votando alinhados às preferências do Executivo.

Amorim Neto observa que a disciplina legislativa dos partidos na coalizão tende a enfraquecer ao longo do mandato presidencial, e que a distância ideológica entre o presidente e os partidos afeta negativamente o nível de apoio legislativo recebido. Além disso, ele destaca que a fragmentação partidária no Brasil é muito alta, dificultando a formação de maiorias estáveis e tornando a negociação ministerial uma ferramenta essencial para construir apoio parlamentar. Ele também aponta que presidentes com partidos maiores tendem a formar gabinetes com maior coalescência e, consequentemente, maior disciplina legislativa e estabilidade política. Já os presidentes com partidos pequenos recorrem mais a estratégias de uso de medidas provisórias e nomeação de tecnocratas, com menor coalescência e apoio parlamentar.

SUMÁRIO

Por fim, faz uma análise de que a formação de gabinetes presidenciais multipartidários pode funcionar como coalizões parlamentares desde que haja uma distribuição proporcional dos ministérios e que isso impacta positivamente o comportamento legislativo dos partidos no governo, o que é fundamental para a governabilidade em regimes presidencialistas fragmentados como o brasileiro.

A dimensão crítica do debate acadêmico aprofundou-se com os trabalhos de Argelina Figueiredo (2012), que questionou o equilíbrio de poder sugerido pelo modelo original. Sua análise revelou como a concentração de prerrogativas legislativas nas mãos do Executivo — em especial o uso estratégico de medidas provisórias — na prática, subvertia a lógica da negociação interpartidária, criando uma assimetria de poder que desafiava os pressupostos originais do modelo.

Paralelamente ao debate direto sobre o presidencialismo de coalizão, a academia passou a observar uma resposta institucional às suas disfunções crônicas: a judicialização da política. A incapacidade de o Legislativo e o Executivo processarem conflitos de alta complexidade na lógica da coalizão levou atores políticos a buscarem no STF uma arena alternativa para a solução de impasses. Conforme demonstrado por Vianna, Burgos e Salles (2007), a profusão de ADIs perante a Corte transformou-a em um 'poder moderador' não previsto na Constituição, dialogando diretamente com a tese de Abranches ao revelar um mecanismo de estabilização contingente para um sistema propenso a crises. Barroso (2016) corrobora essa visão, ao analisar a judicialização como um fenômeno global associado à crise de funcionalidade dos parlamentos. Dessa forma, a judicialização não é um desdobramento da tese, mas um fenômeno complementar cuja análise é indispensável para se compreender a totalidade do funcionamento do sistema político brasileiro pós-1988.

O artigo "Dezessete anos de judicialização da política", de Luiz Werneck Vianna, Marcelo Baumann Burgos e Paula Martins Salles

SUMÁRIO

(2007), analisa detalhadamente o crescimento e as características da judicialização da política no Brasil entre 1988 e 2005, com foco nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF). Os autores contextualizam esse fenômeno nas transformações sociais e políticas pós-Segunda Guerra Mundial, que levaram à expansão do constitucionalismo democrático e ao deslocamento da resolução de conflitos sociais para o Judiciário. No Brasil, isso se manifesta no papel crescente do STF no controle judicial sobre atos do Executivo e do Legislativo, em níveis federal e estadual. A análise de 3.648 ADI ao longo de 17 anos mostra um aumento constante dessas ações, destacando o papel crescente do Ministério Público, especialmente durante o governo Lula, e a atuação frequente de governadores estaduais contestando normas aprovadas pelos legislativos estaduais. A maioria das ações concentra-se em matéria administrativa pública, seguida por questões tributárias e regulação econômica e social, com predominância das ações contra normas estaduais, evidenciando a judicialização como instrumento de controle da produção legislativa estadual. Os principais autores das ADI são governadores, procuradores do Ministério Público, partidos políticos, associações e a OAB, com variações na atuação conforme o nível federal ou estadual. O artigo ressalta que as ADI funcionam como uma via de disputa política e controle constitucional, transformando o STF em uma espécie de “conselho de Estado”, mediando conflitos entre Executivo e Legislativo, especialmente em contextos estaduais mais instáveis. A receptividade do STF a liminares, acolhendo cerca de 43% dos pedidos, reforça seu papel no controle constitucional, mesmo diante de normas produzidas por poderes com soberania popular, influenciando decisivamente a produção normativa, sobretudo nos estados. Por fim, destaca-se que a judicialização da política impacta diretamente a governabilidade e a formação de coalizões políticas, interferindo nas decisões legislativas e executivas em um sistema federativo complexo e fragmentado. Assim, o artigo demonstra que a judicialização

SUMÁRIO

é um fenômeno consolidado e multifacetado, com atores diversos, que funciona como mecanismo institucional essencial para resolver conflitos políticos, garantir a supremacia constitucional e regular as relações entre os poderes, influenciando significativamente o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Para além dos refinamentos e das respostas institucionais, o presidencialismo de coalizão também se tornou um objeto de análise para teorias políticas mais amplas. É o caso do experimentalismo democrático, teoria desenvolvida por Roberto Mangabeira Unger, em uma discussão explorada por Longo Filho (2024). Enquanto a visão tradicional vê o modelo como um híbrido disfuncional, a perspectiva de Unger o interpreta como uma expressão de um sistema político vivo e adaptativo, em constante processo de experimentação institucional para lidar com a fragmentação e a pluralidade. Esta visão não se propõe a refutar Abranches, mas oferece um enquadramento filosófico alternativo que valoriza a flexibilidade e a capacidade de rearranjo do sistema, colocando-se assim como uma teoria paralela que dialoga com o mesmo objeto de estudo a partir de premissas distintas.

Esse conceito do autor pode ser relacionado ao presidencialismo de coalizão ao enfatizar a ideia de que as instituições políticas e jurídicas não são estruturas fixas, mas sim artefatos sociais sujeitos a constante reimaginação e reconstrução para enfrentar os desafios concretos da democracia e da governabilidade. Essa perspectiva experimentalista e dinâmica dialoga diretamente com o presidencialismo de coalizão, especialmente em contextos como o brasileiro, nos quais o presidente precisa negociar e formar alianças multipartidárias para governar. A flexibilidade institucional exigida pelo presidencialismo de coalizão reflete a proposta de Mangabeira de que o constitucionalismo e as instituições devem funcionar como instrumentos adaptáveis para aprender, experimentar e reinventar soluções diante das dificuldades políticas reais.

SUMÁRIO

Além disso, o experimentalismo democrático sugere que o direito e a política constituem um processo coletivo de descoberta e aprendizagem, o que se manifesta na prática do presidencialismo de coalizão como uma constante busca por acordos, alianças e rearranjos para garantir maiorias legislativas e implementar políticas públicas. Unger (2011) critica o formalismo rígido que trata as instituições como imutáveis, uma abordagem que não se aplica ao presidencialismo de coalizão, no qual as alianças e a disciplina partidária dependem de negociações contínuas e ajustes permanentes, sendo essas dinâmicas legítimas e essenciais para o funcionamento da democracia. Por fim, o experimentalismo democrático propõe uma aceleração da política e das transformações sociais por meio das instituições, visão que pode ser aplicada ao presidencialismo de coalizão como um mecanismo que fomenta o dinamismo político, criando espaços de diálogo entre múltiplos atores e permitindo a formação de novas maiorias capazes de viabilizar mudanças graduais e contínuas.

O pensamento de Mangabeira Unger (2011) oferece uma base teórica que reconhece o presidencialismo de coalizão não como uma fragilidade institucional, mas como uma expressão legítima de um sistema político vivo, flexível e em constante reconstrução, capaz de enfrentar a pluralidade e fragmentação política da atualidade e superar críticas tradicionais que veem esse sistema apenas como fonte de instabilidade, valorizando-o também como espaço para inovação democrática e aprendizado institucional.

A teoria sofreu algumas críticas da comunidade acadêmica, conforme analisado no tópico anterior a solução proposta por Alfred Stepan, e ainda, o próprio Abranches faz uma releitura de sua posição original:

A história brasileira tem mostrado que, em geral, nos sucessivos impasses nascidos em nossas contrariedades sociais, a solução emerge sob alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos e clivagens enraizadas em nosso tecido social. O compromisso

SUMÁRIO

necessário para aprovação do texto constitucional de 1988 ficou aquém de nossas necessidades constitucionais, e que só uma Constituinte, uma Reconstituinte, isolada dos afazeres legislativos ordinários e cercada por regras de precaução política, pode fazer a revisão institucional e constitucional de que precisamos. A mudança para nos ajustarmos ao século XXI pressupõe que examinemos nossa arquitetura institucional como um todo, não apenas a forma de governo ou o regime eleitoral. Precisaremos refundar nossa República. Por que Reconstituinte? Porque ela iria reescrever o pacto constitucional de uma nação existente e de uma democracia que, embora falha, tem se mostrado resiliente (Abranches, 2018, p. 12).

Stepan (2001), na obra *"Arguing Comparative Politics"*, defende claramente o parlamentarismo em contraposição ao presidencialismo, especialmente para as novas democracias em processo de consolidação. Ele argumenta que o parlamentarismo puro apresenta vantagens significativas para o fortalecimento e estabilidade democrática, em especial por criar incentivos mais fortes para a formação e sustentação de coalizões políticas, facilitando a governabilidade em sistemas multipartidários. No parlamentarismo, o chefe do executivo depende do apoio da maioria no parlamento e pode ser removido por voto de desconfiança, aumentando a responsabilidade política e a flexibilidade para resolver crises de governo antes que se transformem em crises do regime.

Ainda, destaca que, enquanto o presidencialismo oferece mandatos fixos e independentes para o executivo e o legislativo, o que pode resultar em impasses institucionais e menor cooperação entre poderes, o parlamentarismo tende a aumentar o grau de liberdade dos políticos para promover reformas econômicas e sociais e consolidar instituições democráticas. Ele também observa que o parlamentarismo está associado a uma menor suscetibilidade a golpes militares e uma maior duração dos partidos e carreiras políticas, elementos fundamentais para a consolidação democrática.

SUMÁRIO

Embora o autor reconheça a existência de sistemas híbridos, como o semipresidencialismo (exemplo da França), ele enfatiza que o parlamentarismo puro é estatisticamente correlacionado com maior sucesso na consolidação da democracia em comparação ao presidencialismo puro, principalmente em contextos de múltiplos partidos e sociedades fragmentadas. Ele critica a adoção apressada do presidencialismo em várias democracias latino-americanas e asiáticas, defendendo uma reconsideração em favor do modelo parlamentarista para países em transição democrática.

Apesar dessas críticas e qualificações, o modelo do presidencialismo de coalizão manteve sua centralidade na análise política brasileira, sofrendo antes um processo de sofisticação teórica do que de superação. Estudos demonstraram a adaptabilidade do modelo, evidenciando como diferentes presidentes desenvolveram estratégias variadas de construção de coalizões em resposta a contextos políticos e econômicos específicos. A literatura mais recente tem se dedicado a examinar como variáveis como o sistema de mídia, a judicialização e a emergência de novas formas de participação política impactam a dinâmica tradicional das coalizões governistas.

Em uma análise mais recente, analisa-se o conceito de Abranches mais amplamente, no artigo Federalismo e Coalizão: A Representatividade dos Estados nos Gabinetes Ministeriais Brasileiros, de Paulo Franz, Adriano Codato e Virginia Fernández (2025), analisa uma dimensão pouco explorada da formação das coalizões ministeriais no presidencialismo brasileiro, que vai além da tradicional distribuição partidária dos ministérios, enfocando a representatividade dos estados da federação. O estudo parte da constatação de que, embora a literatura costume focar na alocação dos ministérios entre partidos aliados para garantir governabilidade, no Brasil a negociação também envolve a representação regional, já que os presidentes precisam equilibrar não somente os partidos, mas também as facções estaduais dentro desses partidos. Com

SUMÁRIO

base em dados de 265 nomeações ministeriais nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, entre 1995 e 2016, os autores desenvolveram um índice chamado Taxa de Coalescência Federativa, que mede a proporcionalidade da representação estadual nos ministérios em relação ao peso dos estados na base aliada no Congresso Nacional, considerando Câmara e Senado. Os resultados indicam uma clara sobre-representação da região Sudeste, especialmente do estado de São Paulo, que supera em muito seu peso parlamentar, formando o que se chamou de “paulistérios”. Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentam situações particulares, com Minas sub-representada e Rio Grande do Sul relativamente favorecido, embora ambos com distorções em relação à proporcionalidade parlamentar. Os governos do PT mostraram maior preocupação com a representação regional na coalizão ministerial do que os governos do PSDB, ainda que distorções regionais persistam em ambos os casos. A taxa de coalescência federativa revelou-se consistentemente menor que a partidária, indicando que a dimensão estadual tem peso menor que o critério partidário na distribuição dos ministérios. O artigo destaca que, no contexto do federalismo brasileiro, a formação do gabinete presidencial não pode ser entendida somente pela lógica partidária, já que os estados são atores políticos importantes para o controle de recursos públicos e a mobilização eleitoral. Essa dimensão federativa é essencial para compreender a governabilidade, a distribuição de recursos e os dividendos eleitorais. A análise contribui para a teoria do presidencialismo de coalizão ao introduzir a perspectiva do federalismo, mostrando que o controle ministerial impacta diretamente a política distributiva entre os entes federados, revelando uma nova faceta das estratégias governamentais e da dinâmica das coalizões. Assim, o presidente privilegia certas facções estaduais nos partidos aliados, expressando uma dimensão federativa do presidencialismo de coalizão que influencia significativamente a composição ministerial e a implementação das políticas públicas no Brasil.

SUMÁRIO

O contexto político dos últimos anos, marcado por intensa polarização e crise de representação partidária, colocou novos desafios à tese original. A combinação de fatores como o antipetismo radicalizado, a emergência do bolsonarismo como força política autônoma e a crise fiscal crônica tensiona os mecanismos tradicionais de formação de coalizões, sugerindo a necessidade de revisões teóricas que incorporem essas novas variáveis. Ainda assim, mesmo nesse contexto transformado, o framework conceitual desenvolvido por Abranches segue oferecendo ferramentas analíticas valiosas, desde que adaptado para dar conta das novas complexidades do sistema político brasileiro.

A proposta de Sérgio Abranches consolidou-se como um verdadeiro paradigma para a análise política brasileira. Sua recepção acadêmica não se deu somente por meio de críticas e refinamentos diretos, mas também por meio de diálogos com fenômenos institucionais correlatos (como a judicialização) e do confronto com teorias paralelas (como o experimentalismo democrático). Essa vasta produção em torno da ideia original atesta seu poder explicativo e a torna uma ferramenta analítica indispensável, ainda que constantemente desafiada e contextualizada por novas realidades políticas e interpretações teóricas.

2

**A NOVA CRISE DOS TRÊS
PODERES E A QUESTÃO
PARLAMENTAR COMO
NÚCLEO DA DIVERGÊNCIA**

SUMÁRIO

O impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 não constitui um episódio isolado, mas o ponto de inflexão que desencadeou uma profunda transformação no sistema político-institucional brasileiro. Este capítulo sustenta a tese de que o evento catalisou uma mutação patológica do tradicional presidencialismo de coalizão. O modelo clássico, que durante décadas estruturou a governabilidade por meio da negociação de apoio parlamentar em troca de cargos e políticas, deu lugar a uma forma disruptiva e inédita de exercício do poder. Neste novo paradigma, o Congresso Nacional, particularmente por meio de sua fração suprapartidária conhecida como “centrão”, transcendeu seu papel de poder de sustentação para assumir a função de um poder de veto e de protagonismo executivo, inaugurando uma lógica perversa que podemos caracterizar como uma nova regra do jogo político no tocante ao Poder Executivo.

A análise inicia-se com a “inauguração pelos parlamentares de uma nova forma de poder”, atuando como o diagnóstico da doença institucional. Partindo do impeachment de 2016, esta seção recorre à Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann para demonstrar como a lógica operativa do sistema político, regida pelo código governo/oposição, sobrepôs-se de maneira crítica à do sistema jurídico, fundamentado no código lícito/ilícito. Esta sobreposição, corroendo a autonomia do direito, configura o que Marcelo Neves denomina de alopoiese. O evento, esmiuçado com base na reconstituição de Fernando Limongi e Claudyvan Silva, é compreendido não como um legítimo exercício de *accountability*, mas como um “*recall político*” que legitimou a primazia da decisão política em detrimento da estrita legalidade. Este novo ambiente, fértil e disruptivo, permitiu a ascensão de um “parlamentarismo de fato”, no qual o “centrão” passou a ditar a agenda governamental por meio de mecanismos de barganha e veto, um fenômeno que encontra perturbadores paralelos em processos globais de erosão democrática, conforme descrito pela obra de Levitsky e Ziblatt.

SUMÁRIO

O capítulo avança, em seguida, para a investigação de um dos sintomas mais agudos desta nova realidade na seção “Presidencialização e autodefesa parlamentar: mutações do poder legislativo”. Aqui, exploramos como o Congresso Nacional, especialmente a partir de 2019, passou a operar com atributos tradicionalmente associados ao Executivo, centralizando a agenda política e controlando de forma inédita a alocação de recursos orçamentários. A análise percorre a história evolutiva das imunidades parlamentares, trajetória que vai de sua concepção como garantia fundamental da função legislativa até sua potencial conversão em instrumento de blindagem corporativa. Este movimento de autopreservação coloca o Poder Legislativo em rota de colisão institucional com o Supremo Tribunal Federal, que assume o papel de contrapeso. A fundamentação teórica para este embate é enriquecida pela análise de Maria Luiza Quaresma Tonelli sobre a judicialização da política, fenômeno que explica por que o STF foi repetidamente acionado para conter os excessos do Legislativo, uma atuação que, para uma parcela da crítica, aproxima a Corte de uma função de “Poder Moderador” não prevista explicitamente na Constituição de 1988.

Por fim, o capítulo dedica-se a analisar a materialização prática mais eloquente e danosa desta nova forma de poder em “Orçamento secreto: impacto social, financeiro e a instabilidade do sistema político”. O “orçamento secreto”, mecanismo opaco de alocação de vultosos recursos públicos por meio de emendas de relator (as RP9), emergiu como a moeda de troca por excelência para a governabilidade no período pós-2016. A seção demonstra com clareza os nefastos impactos sociais e financeiros desta prática, bem como seu papel central na instabilidade crônica do sistema político. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 pelo STF, que declarou a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, representa o clímax deste conflito sistêmico: a tentativa do sistema jurídico de reafirmar sua autonomia operativa e restabelecer os limites constitucionais frente à investida avassaladora do sistema político.

SUMÁRIO

Dessa forma, a leitura deste capítulo deve ser compreendida como a narrativa interligada de uma crise sistêmica. Cada seção ilumina uma faceta crítica do mesmo fenômeno macro: a ruptura do delicado equilíbrio entre os Poderes da República. Para tanto, lançamos mão de um arcabouço teórico multifacetado, que vai da sociologia do direito de Luhmann e Neves à ciência política de Abranches, Limongi, Levitsky e Ziblatt, passando pela dogmática constitucional de autores como Moraes e Lenza, visando oferecer uma compreensão integral e multidimensional do problema. A dedução que se impõe é que a conjunção histórica entre o impeachment de 2016, a ascensão do “centrão” como ator soberano da governança e a consolidação de práticas antirrepublicanas como o orçamento secreto configura um ciclo perverso que ameaça os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito. Superar este ciclo exigirá, portanto, muito mais do que meros ajustes pontuais ou decisões judiciais isoladas, demandando uma recomposição estrutural e um reforço incessante da soberania da Constituição.

A INAUGURAÇÃO PELOS PARLAMENTARES DE UMA NOVA FORMA DE PODER

O presidencialismo de coalizão, que durante décadas estruturou a governabilidade brasileira, sofreu uma transformação radical a partir de meados da década de 2010. Não se tratou simplesmente do colapso de um modelo, mas da emergência de uma nova e disruptiva forma de exercício do poder, cuja agência principal passou a residir no Poder Legislativo, mais especificamente em uma fração estratégica de parlamentares. Essa transmutação não ocorreu por meio de reforma institucional formal, mas mediante uma reinterpretação agressiva das regras do jogo, inaugurando um paradigma no qual o parlamento, ou segmentos dele, deixou de ser um poder

SUMÁRIO

de sustentação negociada para se tornar um poder de veto e protagonismo executivo.

A crítica ao modelo parlamentar na literatura jurídica surgiu ainda na década de 1920, quando Schmitt (1996) apontou que:

Quando, por motivos práticos e técnicos, pessoas confiáveis do povo tomam as decisões no lugar do povo, também é possível que uma única pessoa de confiança tome as decisões em nome desse mesmo povo; essa argumentação, sem deixar de ser democrática, pode justificar um cesarismo totalmente antiparlamentarista. De acordo com isso, ela não pode ser específica à ideia do sistema parlamentar, e o fato de o Parlamento ser uma comissão do povo, um colegiado de homens confiáveis, não é o fator essencial (p. 34).

O terreno fértil para essa transformação foi criado pela combinação da crise econômica iniciada em 2014, da profunda polarização política e dos desdobramentos da Operação Lava Jato. Como havia diagnosticado Sérgio Abranches (2018), o esgotamento da capacidade distributiva do Executivo representava o calcanhar de Aquiles do modelo, deixando o governo Dilma Rousseff particularmente vulnerável. Contudo, a resposta parlamentar ao impasse extrapolou em muito a lógica tradicional da “debandada dos aliados”. O impeachment de 2016, analisado por Marcos Nobre (2013, p. 8) em sua conceituação do “Pemedebismo” — onde a coalizão governista pode se voltar contra o próprio governante quando sua capacidade de barganha se esgota — representou o momento inaugural dessa nova forma de poder. O Congresso não somente destituiu um presidente, mas o fez mediante processo cujas bases jurídicas foram amplamente questionadas, demonstrando que a força política de uma maioria circunstancial no Legislativo poderia se sobrepor a dispositivos constitucionais, desde que amparada por um discurso de crise e uma narrativa midiática favorável, mesmo que não havendo consenso na comunidade jurídica, conforme se demonstra em artigos publicados na época.

SUMÁRIO

O artigo de Renata Mendonça e Jefferson Puff (2015) oferece uma análise contemporânea fundamental para compreender as bases jurídico-políticas que permitiram a emergência da nova forma de poder parlamentar analisada neste capítulo. Publicado em dezembro de 2015, o texto captura o momento exato em que se consolidava o quadro de excepcionalidade política que caracterizaria o impeachment de 2016.

Os autores apresentam as visões antagônicas de dois eminentes juristas — Ives Gandra Martins (favorável ao impeachment) e Dalmo Dallari (contrário) — sobre a admissibilidade das pedaladas fiscais como crime de responsabilidade. Esta divergência técnica entre especialistas revela como o instrumento do impeachment, desde seu nascedouro, situava-se na zona cinzenta entre o jurídico e o político. A controvérsia jurídica documentada no artigo não foi um detalhe processual, mas o terreno fértil sobre o qual se erigiu a estratégia política de ruptura.

A análise dos juristas explicita o que este capítulo identifica como o caráter “schmittiano” da nova forma de poder: a capacidade do Legislativo de, em momentos de crise, sobrepor a decisão política à estrita legalidade. O fato de haver argumentos jurídicos plausíveis para ambos os lados criou a cobertura necessária para o Congresso assumir seu papel de “soberano” capaz de decidir sobre o estado de exceção político, tal como preconizado por Carl Schmitt.

Esta análise de Mendonça e Puff (2015) serve, portanto, como documento histórico que comprova a natureza ambígua do processo que inaugurou a fase atual do presidencialismo de coalizão. Ele demonstra que a judicialização do conflito político e a instrumentalização de ferramentas jurídicas para fins de realinhamento de poder não são uma consequência, mas uma característica fundante desta nova configuração institucional.

SUMÁRIO

A estrutura política brasileira, moldada pelo sistema presidencialista e por uma representação partidária multipartidária, frequentemente esbarra em um fenômeno central para a compreensão de sua dinâmica de poder: a atuação do chamado “centrão”. Mais do que uma denominação jornalística, o termo refere-se a uma coalizão suprapartidária e pragmática, cuja operação é intrínseca ao funcionamento do que a ciência política convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”, mas que, sob uma ótica jurídico-institucional, evidencia tensões profundas com os princípios democráticos da fidelidade partidária e da moralidade administrativa.

Conceitualmente, o “centrão” não é um partido político registrado, mas um bloco de influência parlamentar composto por legendas de perfil predominantemente centrista e conservador, caracterizado pela sua fluidez ideológica e pela primazia da lógica fisiológica. Sua atuação é pautada pela negociação de apoio político ao governo de plantão em troca de acesso a cargos na administração pública e a recursos orçamentários. Como define Abranches (2018, p. 41), o presidencialismo de coalizão é um sistema de governo que opera por meio de coalizões partidárias, nas quais o Presidente negocia apoio no Legislativo em troca de cargos e políticas. O “centrão” emerge como o ator chave nessa negociação, personificando a dimensão mais pragmática e, por vezes, distorcida desse modelo.

A origem histórica do termo remonta à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, quando um bloco majoritário de partidos de centro — à época, PFL, PDS e a ala dominante do PMDB — se articulou para frear propostas mais progressistas e assegurar a manutenção de interesses tradicionais no texto constitucional (Weller; Limongi, 2024, p. 58). Contudo, foi na Nova República que o fenômeno se consolidou como uma peça permanente no xadrez político. Sua composição é variável, mas inclui, de maneira recorrente, partidos como o Progressistas (PP), o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), os Republicanos, o Partido Liberal (PL), o União Brasil e o Partido Social Democrático (PSD), entre outros.

SUMÁRIO

Sob a perspectiva do Direito Constitucional, a atuação do “centrão” tensiona dispositivos fundamentais. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. A prática de nomear parlamentares para cargos-chave em estatais e ministérios como moeda de troca para assegurar votos pode configurar um desvio de finalidade, ferindo a impessoalidade ao subordinar o interesse público a acordos políticos opacos. Essa prática, conhecida como fisiologismo, foi amplamente analisada por Abranches (2018), que, ainda que enfatizem sua funcionalidade para a estabilidade governativa, não ignoram seus custos para a legitimidade democrática.

A relação do “centrão” com o Poder Executivo é de simbiose e dependência mútua. Para governar e implementar sua agenda, o Presidente da República depende da formação de uma base parlamentar sólida no Congresso Nacional. Diante da fragmentação partidária — onde mais de 20 partidos frequentemente ocupam cadeiras no Legislativo — a negociação com o respectivo bloco torna-se a via mais eficiente, ainda que onerosa, para garantir a governabilidade. Um exemplo paradigmático foi a relação do governo Bolsonaro com esse grupo político. Após um início de gestão marcado pelo antagonismo, o governo recorreu a uma intensa troca de cargos por apoio, culminando na eleição de Arthur Lira (PP-AL) para a Presidência da Câmara dos Deputados em 2021, o que reorientou completamente a capacidade legislativa do Executivo.

Esse grupo político não é uma anomalia ocasional, mas uma característica estrutural do sistema político-institucional brasileiro. Ele é, simultaneamente, um mecanismo de estabilização do presidencialismo de coalizão e um sintoma de suas patologias. A análise jurídica desse fenômeno revela um conflito latente entre as necessidades pragmáticas de governança e os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da própria soberania popular, que vê sua vontade ser filtrada por arranjos que frequentemente privilegiam interesses particularistas em detrimento do projeto nacional.

SUMÁRIO

Esse evento seminal revelou uma perigosa inversão da lógica do presidencialismo de coalizão, que passou a operar, em análise de Sérgio Abranches (2018), de forma “às avessas”. Se antes o Executivo negociava com o Legislativo para construir uma agenda de governo, a nova dinâmica passou a ser a do Legislativo impondo uma agenda ao Executivo sob a ameaça constante de paralisia ou destituição. Nesse contexto, os mecanismos de barganha analisados por Figueiredo e Limongi (2001, p. 32) foram convertidos em instrumentos de veto e chantagem permanentes. O governo Michel Temer (2016-2018), que emergiu diretamente desse processo, personificou essa submissão. Sua agenda de reformas, notadamente a Trabalhista e a do Teto de Gastos, foi na maioria ditada por setores do “centrão”. Como documenta Lara Mesquita (2025), a governabilidade passou a ser garantida por um clientelismo institucionalizado, onde a alocação de recursos orçamentários era a moeda de troca para assegurar a sobrevivência do governo em troca da adoção de políticas específicas. O Executivo tornou-se, em essência, refém de sua base de sustentação, a qual não mais somente barganhava cargos e emendas, mas definia os rumos da política econômica e social.

Essa inversão da lógica do presidencialismo de coalizão não é um fenômeno isolado, mas se insere em um padrão global de erosão democrática analisado por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 12). A sistemática violação de normas de contenção institucional pelo Congresso — como o uso de ameaças de impeachment e paralisia legislativa para extorquir agendas — representa a quebra das grades de proteção da democracia. O Brasil, assim, tornou-se um caso emblemático de retrocesso: a degradação ocorreu por dentro, com atores estabelecidos — notadamente o “centrão” — usando instituições formais para fins predatórios, esvaziando a substância democrática sem abandonar sua fachada.

O livro de Levitsky e Ziblatt (2018, p. 12-13) universaliza a análise brasileira, mostrando que a crise dos três poderes não é uma

SUMÁRIO

excentricidade local, mas parte de uma onda de retrocesso democrático que atinge até mesmo nações consolidadas. Seus conceitos ajudam a explicar por que instituições aparentemente sólidas falham em conter abusos quando atores políticos *decidem* subvertê-las em benefício próprio.

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018, longe de interromper essa tendência, aprofundou-a ao radicalizar a tensão entre os poderes. Na verdade, seu governo tornou-se uma ilustração paradigmática do fenômeno descrito por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 26), no qual um líder 'antissistema' é, paradoxalmente, cooptado pelo próprio sistema que jurou destruir. Bolsonaro chegou ao poder com discurso antipolítico, mas sem base parlamentar sólida. Sua estratégia de governar por meio de polêmicas nas redes sociais e de constantes ataques ao Congresso e ao STF — táticas típicas de erosão democrática — em vez de isolar o Legislativo, forçou-o a uma negociação ainda mais submissa com o "centrão". O episódio da troca do comando da Polícia Federal em 2020, que culminou na nomeação de um ministro da Justiça indicado pelo "centrão", é exemplar dessa dinâmica: ao quebrar normas, o presidente provocou uma reação dos 'guardas do sistema' que, mesmo movidos por interesses fisiológicos, exigiram um alto preço por sua contenção (Fonseca; Resende, 2020). O chefe do Executivo, que se elegera prometendo acabar com a 'velha política', viu-se obrigado a ceder-lhe o controle de uma das pastas mais sensíveis, consolidando o 'superministério do "centrão"' e, com ele, a nova forma de poder parlamentar que caracteriza a crise institucional brasileira.

Um dos conceitos mais famosos de Schmitt (2009, p. 27-28) é que o político é definido pela distinção entre amigo e inimigo. O sistema parlamentar liberal tenta neutralizar esse conflito por meio de procedimentos e leis. Schmitt argumenta que isso é uma ilusão. Em momentos de crise, a decisão soberana (que define quem é o inimigo) se sobrepõe a toda a legalidade.

SUMÁRIO

Macedo Júnior (1994) evidencia que a rubrica “decisionismo jurídico” está definitivamente ligada ao pensamento de Carl Schmitt, para quem o fundamento do direito repousa não na norma, mas na decisão soberana que instaura a ordem a partir do caos. Schmitt entende que o soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção, e é dessa decisão que deriva a validade de todo o ordenamento jurídico. Em sua análise, a normalidade é sempre precedida por um ato de poder que define os limites do jurídico e do político, revelando que toda norma pressupõe uma situação de normalidade previamente decidida. Macedo Júnior (1994) afirma que o “decisionismo ‘schmittiano’” rompe com o normativismo de Kelsen ao afirmar que a decisão é um elemento formal e constitutivo do direito, capaz de fundá-lo mesmo contra as regras estabelecidas. A partir da década de 1930, Schmitt desloca o foco da decisão individual do soberano para o interior das instituições, formulando um “decisionismo institucionalista” no qual o poder de decidir sobre a normalidade permanece, porém, mediado pelas estruturas institucionais do Estado e da sociedade. Assim, o direito, a política e a soberania se articulam numa lógica na qual o poder de decidir — mais do que o conteúdo das normas — define a própria validade do sistema jurídico. Tal concepção ecoa na dinâmica política brasileira recente, onde a decisão soberana, encarnada por forças institucionais e blocos de poder como o “centrão”, sobrepõe-se à neutralidade e transforma o espaço político em campo de antagonismo, onde o critério amigo-inimigo volta a determinar o curso da legalidade e da exceção.

Esse conceito vem reforçado por Scziminski e Bazzanella (2013), em um artigo acadêmico que investiga a relação entre soberania e exceção a partir das obras de Carl Schmitt e Giorgio Agamben, defendendo que todos os Estados contemporâneos, inclusive os democráticos, operam em permanente estado de exceção. Com base em Schmitt, os autores afirmam que o soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção, situando-se simultaneamente dentro e fora da ordem jurídica, corroborando a análise de Macedo Júnior

SUMÁRIO

(1994). Essa decisão soberana evidencia que o direito depende de um ato político originário, e que a norma só tem validade porque é sustentada por uma autoridade capaz de suspendê-la. Agamben amplia essa análise ao demonstrar que a exceção se tornou uma prática normal de governo nas democracias modernas, onde a indistinção entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário legitima decisões arbitrárias travestidas de legalidade.

No contexto brasileiro, o artigo (Scziminski; Bazzanella, 2013) aponta as medidas provisórias como exemplo paradigmático dessa lógica: um instrumento concebido para situações excepcionais, mas convertido em técnica rotineira de governo, que enfraquece a separação entre os poderes e consolida uma forma velada de soberania autoritária. Assim, os autores revelam que o presidencialismo de coalizão no Brasil reproduz o paradoxo de Schmitt — o Estado de direito que se sustenta pela suspensão da própria legalidade — e confirmam a tese de Agamben de que a exceção é o paradigma político duradouro das democracias ocidentais.

O impeachment de Dilma e o governo Bolsonaro marcaram o fim da neutralidade e do consenso que, mesmo frágil, sustentava o presidencialismo de coalizão. A política tornou-se explicitamente um campo de antagonismo (amigo-inimigo). O “centrão” não é um mediador neutro; é um agente político que define quem é o “inimigo” do momento (o governo, se este não ceder às suas demandas) e age de acordo.

Nesse novo arcabouço, os instrumentos tradicionais de barganha foram hipertrofiados e transformados em mecanismos de dominação. As emendas parlamentares, em particular o orçamento secreto, institucionalizaram uma forma de clientelismo em escala monumental, onde o Executivo transferiu parte de seu poder orçamentário a líderes partidários em troca de apoio incondicional. Esse esquema não representava mais negociação clientelista pontual (Ribeiro, 2012, p. 303), mas a constituição de orçamento paralelo

SUMÁRIO

controlado por parlamentares. Como já analisavam Timothy Power e Matthew Taylor (2011, p. 263-264), a corrupção pode se tornar tão sistêmica a ponto de reconfigurar a própria arquitetura do Estado, criando incentivos perversos que minam a governabilidade programática.

Lara Mesquita (2025) oferece uma evidência empírica crucial para compreender a consolidação da nova forma de poder parlamentar analisada neste capítulo. A autora demonstra como o Legislativo brasileiro desenvolveu uma notável capacidade de blindagem institucional, atuando como protagonista nas principais decisões nacionais — desde a definição do orçamento até a elaboração de políticas públicas — sem, contudo, arcar com as consequências políticas dos fracassos e crises gerados por essas mesmas decisões.

Em sua publicação na revista CNN Brasil, Mesquita (2025) identifica um padrão estrutural de irresponsabilidade política: enquanto o Executivo permanece como alvo preferencial do desgaste e da *accountability* pública, o Congresso mantém sua imagem preservada mesmo quando as crises têm origem direta em suas deliberações. Este fenômeno corrobora a discussão central deste capítulo de que os parlamentares inauguraram uma forma inédita de poder — caracterizada pelo protagonismo sem responsabilidade — que opera na contramão dos princípios básicos da democracia representativa.

A análise de Mesquita (2025) é particularmente relevante para entender a mutação final do presidencialismo de coalizão: se outrora o parlamento negociava apoio em troca de benefícios setoriais, agora ele governa sem governar, impondo agendas e definindo rumos sem o ônus político inerente ao poder executivo. Como analisa a autora, criou-se um sistema onde o Congresso pode errar, pode ser o epicentro das crises, pode paralisar o país, mas nunca é responsabilizado por isso — evidenciando a consolidação definitiva dessa nova forma de poder que desequilibra o tripé institucional brasileiro.

SUMÁRIO

Assim, os parlamentares inauguraram uma forma de poder caracterizada pelo protagonismo executivo do Legislativo, onde o Congresso deixou de ser coadjuvante na governança para se tornar co-gestor de políticas de Estado; pelo poder de veto extorsivo, onde a ameaça de impeachment ou de paralisia da máquina governamental tornou-se ferramenta corriqueira de barganha, na linha do que Figueiredo e Limongi (2001) identificavam como uma espécie de fiscalização de aluguel; pela captura do orçamento, transformando o Tesouro Nacional em fundo privativo de grupos parlamentares; e pela erosão da separação de poderes, degenerando o presidencialismo de coalizão em espécie de “parlamentarismo de fato” sem a responsabilidade política típica do sistema parlamentarista — distorção que vai na contramão das vantagens de estabilidade apontadas por Alfred Stepan (2001, p. 259) para o parlamentarismo puro.

No presente momento da relação entre poderes na política brasileira, a matéria publicada pela Folha de São Paulo (2023) demonstra como o executivo atua para assegurar sua governabilidade e a aprovação de projetos prioritários no Congresso Nacional; o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou uma estratégia de fazer significativas concessões a partidos do “centrão”. A estratégia tornou-se evidente em cinco momentos-chave de barganha política. O texto mostra como o governo, em busca de estabilidade política e aprovação de pautas estratégicas, negociou cargos, recursos e mudanças administrativas com partidos do bloco.

O primeiro episódio ocorreu durante a tramitação da Medida Provisória da Esplanada, quando o governo precisou negociar para garantir a aprovação da reestruturação ministerial. Para isso, prometeu liberação de emendas parlamentares e atendeu a demandas do “centrão”, como a recriação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente, comandado por Marina Silva (importante aliada política do chefe do executivo). Em seguida, na votação sobre o voto de qualidade do Conselho

SUMÁRIO

Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), o Planalto teria liberado cerca de R\$ 7,5 bilhões em emendas e aberto espaço para PP e Republicanos ingressarem na base governista.

Outro momento de concessão foi durante a votação da Reforma Tributária. Para aprovar a proposta, o governo teria autorizado a liberação de emendas extras controladas pelo presidente da Câmara, Arthur Lira (PP), variando entre R\$ 3,5 milhões e R\$ 7 milhões por deputado. A medida resultou na aprovação expressiva da PEC, com 382 votos favoráveis. Em agosto, nas discussões sobre o novo arcabouço fiscal, o governo voltou a negociar cargos com o “centrão”, entregando ministérios como Esporte e Portos e Aeroportos em troca de apoio parlamentar para a aprovação do fim do teto de gastos.

Por fim, no debate sobre o projeto de taxação de *offshores* e fundos exclusivos, o governo teria cedido novamente às pressões do bloco, entregando o comando da Caixa Econômica Federal ao respectivo bloco político citado acima. A então presidenta Rita Serrano foi substituída, e vice-presidências da instituição passaram a ser indicadas por políticos aliados. O projeto acabou aprovado na Câmara por ampla maioria.

O documento conclui que, embora as negociações tenham garantido vitórias legislativas importantes, elas evidenciam a dependência do governo Lula em relação a esse bloco de parlamentares flutuante, além da dificuldade em equilibrar o discurso de renovação política com a prática tradicional de alianças baseadas em cargos e emendas parlamentares. Esses episódios ilustram a prática contínua da mutação do presidencialismo de coalizão, onde concessões de cargos e recursos mostram-se essenciais para a governabilidade, representando, contudo, um alto custo político pela constante negociação com o “centrão”, sendo um bloco composto por deputados não necessariamente fiel a sua sigla partidária.

SUMÁRIO

Essa erosão ocorrida no sistema político brasileiro atual pode representar uma grande ameaça para a democracia, como dissertam em sua obra Levitsky e Ziblatt (2018), demonstrando como o modelo americano ruíu em diversas oportunidades em situações similares às ocorridas no Brasil, onde a sigla partidária tornou-se mais importante do que a própria vontade popular, como ilustram nos casos do governo Bill Clinton e Bush (2018, p. 117-118). De maneira semelhante ao Brasil, nos anos 90, um impeachment foi instaurado contra Clinton, sem fundamentação jurídica pertinente, com nada aproximado a um crime de fato ou mesmo de um delito de alta gravidade. A análise corresponde, ao ponto que se analisa o Impeachment como um instrumento político, ou como dito pelos autores, “a condição de apenas mais uma arma nas guerras partidárias” (2018, p. 117).

Essa escalada de tensão entre blocos partidários (Republicanos e Democratas nos Estados Unidos — Esquerda e Direita, no Brasil), gera conflitos permanentes na ordem democrática, não se limitando somente a um único poder, mas estendendo-se ao poder judiciário e ao poder executivo. Essa divisão, muda não somente a maneira de se olhar para a política, como também, a forma de viver de cada cidadão:

[...] nos anos 1960, os cientistas políticos perguntavam aos norte-americanos como eles se sentiriam se seu filho ou filha se casasse com alguém que se identificasse com outro partido político; 4% dos democratas e 5% dos republicanos disseram que ficariam “descontentes”. Em 2010, em contraste, 33% dos democratas e 49% dos republicanos responderam que ficariam “um pouco ou muito infelizes” diante da perspectiva de um casamento interpartidário. Ser democrata ou republicano se tornou não apenas uma questão de filiação partidária, mas uma identidade. Uma pesquisa de 2016 conduzida pela Pew Foundation revelou que 49% dos republicanos e 55% dos democratas dizem que o outro partido lhes “dá medo”. Entre os norte-americanos politicamente engajados,

SUMÁRIO

os números são ainda maiores — 70% dos democratas e 62% dos republicanos dizem que vivem com medo do outro partido. [...] (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 129-130).

Bóris Fausto (2006, p. 477), demonstra que o parlamentarismo já foi usado de maneira expressa no Brasil, para coibir os poderes de um presidente, em tempos que nem se falava no termo “presidencialismo por coalizão”, que surgiu somente no fim da década de 1980. João Goulart, conhecido popularmente pela alcunha de Jango, assumiu a presidência com seus poderes limitados pelo sistema parlamentarista. Seu primeiro-ministro foi Tancredo Neves, e a linha do governo foi inicialmente moderada. No entanto, logo surgiu um forte movimento, apoiado até pela cúpula militar, para antecipar o plebiscito que decidiria o sistema de governo, pois havia certeza de que o presidencialismo venceria.

Com a saída de Tancredo Neves, que não acreditava no parlamentarismo, seguiu-se uma crise para escolher um novo primeiro-ministro. A indicação de San Tiago Dantas foi rejeitada pelo Congresso, e a alternativa conservadora, Auro de Moura Andrade, provocou a primeira greve política do período, que paralisou setores estratégicos e contou com o apoio de partes do Exército. O impasse foi resolvido com a aprovação de Brochado da Rocha, que conseguiu antecipar o plebiscito para janeiro de 1963. Enquanto isso, as eleições de 1962 mostraram que Jango enfrentaria uma oposição forte, contando contra si os governadores dos principais estados (Fausto, 2006, p. 478). Apesar disso, o plebiscito foi um triunfo para o presidencialismo, com a população rejeitando maciçamente o parlamentarismo.

Com seus plenos poderes restaurados, Jango formou um novo ministério para implementar sua estratégia. Para enfrentar a crise econômica, nomeou figuras técnicas como San Tiago Dantas e Celso Furtado. Paralelamente, buscou consolidar sua base de apoio fortalecendo o “dispositivo sindical”, com Almino Afonso no Ministério do Trabalho, e o “dispositivo militar”, mantendo o general

SUMÁRIO

Kruegel e contando com o apoio de comandantes nacionalistas. Esse período marcou a volta do presidencialismo e a tentativa de Jango de promover as reformas de base em um cenário político profundamente dividido (Fausto, 2006, p. 479).

A mutação atual do sistema emerge, de modo análogo, de crises sucessivas — impeachments em 1992 e 2016, Operação Lava Jato, polarização radical — que levaram o arranjo político a buscar novas formas de processar conflitos distributivos profundos. Se Jango enfrentava um Congresso dividido e governadores oposicionistas, os presidentes recentes lidam com um Legislativo que transformou o orçamento em moeda de chantagem, deslocando a negociação típica do presidencialismo de coalizão para um “presidencialismo de refém”, no qual, como analisa Lara Mesquita (2025), o Congresso controla a agenda sem ser responsabilizado. A busca de bases alternativas — hoje, pela polarização nas redes e pela tentativa de governar por conexão direta com as massas — ecoa os “dispositivos” de Jango e padece da mesma insuficiência sem lastro congressional sólido. O resultado é o espectro recorrente da ingovernabilidade: tanto no pré-1964 quanto no presente, a dificuldade de aprovar reformas estruturais produz paralisia e crise. As lições são claras: soluções técnicas não prosperam sem apoio político; o presidencialismo sem coalizão efetiva ruma à crise; apoios extraparlamentares tendem a intensificar a polarização; e a rigidez institucional do presidencialismo dificulta a resolução de impasses profundos.

A “mutação patológica” em curso pode ser lida como resposta disfuncional a esses dilemas — a substituição da construção de coalizões por uma rendição à chantagem parlamentar, num contexto em que, como anteviu Carl Schmitt (2009, p. 27-28), normas democráticas cedem terreno à lógica amigo-inimigo. A crise atual, portanto, não é inteiramente nova, mas uma ressignificação contemporânea dos desafios históricos do presidencialismo brasileiro em conciliar liderança executiva com pluralismo político.

SUMÁRIO

Em uma releitura atual do conceito original, Abranches (2021, p. 76-77) sustenta que a eleição de 2018 encerrou o ciclo político da redemocratização (1988-2018), provocando o desalinhamento do sistema partidário e abrindo uma fase de transição rumo a um novo realinhamento, com padrões diferentes de competição presidencial e novas lutas por democracia, igualdade e inclusão. Esse momento coincide com uma confluência “explosiva” de eventos críticos — pandemia, crise socioeconômica e indignação popular — que desestabilizam a ordem democrática. A CPI passou a ameaçar o presidente com possíveis pedidos de impeachment e investigações criminais, ao que se somaram ameaças públicas de estado de sítio e o uso do Exército para “garantir a ordem”. A não punição do general Eduardo Pazuello por indisciplina, aceita pelo comando do Exército, rompeu regras basilares de hierarquia e disciplina, elevando o risco de politização das Forças Armadas. Essa politização é apresentada como condição potencial para uma deriva autocrática. No conjunto, a convergência de crises políticas e institucionais em um ambiente social tenso coloca a democracia brasileira, aos 33 anos, em situação especialmente perigosa.

Esta nova forma de poder, portanto, não representa o presidencialismo de coalizão clássico em crise, mas sua mutação patológica. É um sistema em que a coalizão não mais sustenta o presidente, mas o subjuga; onde o parlamento não fiscaliza o Executivo, mas o coage; e onde a governabilidade é alcançada não pela construção de consensos, mas pela capitulação do poder eleito diretamente pelo povo a um poder que, embora legítimo, passou a operar como núcleo de interesses frequentemente divorciados do interesse público. O núcleo da divergência institucional contemporânea reside, assim, na tentativa do Legislativo de se reconfigurar como poder soberano do Estado, desequilibrando perigosamente o tripé montesquiano e colocando em xeque a própria capacidade de o Brasil ser governado de forma estável e democrática.

SUMÁRIO

“PRESIDENCIALIZAÇÃO” E AUTODEFESA PARLAMENTAR: MUTAÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

A origem da imunidade parlamentar (Aleixo, 2020, p. 32) remonta às lutas constitucionais inglesas contra o arbítrio real, antecedendo a própria teorização do sistema representativo. O caso de Thomas Haxey em 1397, frequentemente citado como marco inicial, embora envolvesse um procurador eclesiástico e não um membro efetivo do Parlamento, simboliza o conflito primitivo entre o Poder Legislativo e a Coroa. O desfecho desse episódio — com a libertação de Haxey e o reconhecimento da ilegalidade de sua prisão por Henrique IV — estabeleceu um precedente fundamental para a proteção da atividade parlamentar.

Ao longo dos séculos, sucessivos conflitos entre a Câmara dos Comuns, a Coroa e o Poder Judiciário consolidaram progressivamente o princípio da liberdade de expressão parlamentar, conforme discorre Aleixo (2020, p. 32). A vitória definitiva desta garantia materializou-se no *Bill of Rights* de 1689, que estabeleceu categoricamente: “a liberdade de expressão, debates ou procedimentos no Parlamento não pode ser questionada em qualquer tribunal, ou lugar fora do Parlamento”. Essa concepção foi subsequentemente adotada pela França revolucionária, onde Mirabeau articulou a doutrina da inviolabilidade dos deputados como garantia contra a opressão do Executivo.

Desse modo, a imunidade parlamentar consagrou-se historicamente não como um privilégio pessoal, mas como garantia institucional essencial para a autonomia do Legislativo e para o livre exercício do mandato representativo, fruto de séculos de lutas pela limitação do poder absoluto e pela afirmação do Estado de Direito.

SUMÁRIO

A tensão estrutural entre Judiciário e Legislativo ganhou novos contornos desde 2019, quando o Congresso passou a concentrar, de forma inédita, instrumentos de agenda e de alocação orçamentária que ampliaram seu protagonismo frente ao Executivo e o colocaram em choque mais frequente com o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal de 1824 (Brasil, 1824) positivou, pela primeira vez, nos artigos 26, 27 e 28, um conjunto de garantias constitucionais destinadas a assegurar a independência e a liberdade do Poder Legislativo. Primeiramente, suas opiniões, palavras e votos proferidos no desempenho do mandato eram invioláveis, o que significava que não poderiam ser responsabilizados judicial, civil ou administrativamente por tais atos. Além dessa imunidade formal, nenhum congressista poderia ser preso por outro Poder, a não ser em duas situações específicas: se houvesse autorização expressa da casa legislativa a que pertencia (a Câmara ou o Senado), ou em caso de flagrante delito por um crime inafiançável. Por fim, cabia exclusivamente à respectiva casa legislativa autorizar a continuidade de qualquer processo judicial contra o parlamentar, decidindo também sobre a conveniência de suspender ou não o seu mandato para que ele respondesse às acusações em juízo.

A proclamação da República inaugurou um paradigma institucional no Brasil, materializado na Constituição de 1891 (Brasil, 1891). Fortemente inspirada nos ideais liberais da Revolução Francesa e no modelo federalista norte-americano, a Carta manteve e reforçou a imunidade parlamentar como pilar da democracia representativa. Seguindo a tradição da Constituição Imperial de 1824, ela estabeleceu que os parlamentares gozavam de inviolabilidade civil e penal, só poderiam ser presos com autorização de sua Casa legislativa, exceto em caso de flagrante de crime inafiançável, quando então a Casa deveria ser imediatamente comunicada para decidir sobre a continuidade do processo (Brasil, 1891, Art. 20).

SUMÁRIO

O avanço democrático trazido pela Constituição de 1934, fruto da Revolução Constitucionalista e da pressão por reformas políticas e sociais, manteve integralmente esse modelo de imunidade, consolidando-o como garantia fundamental do legislador. Contudo, a ruptura autoritária do Estado Novo impôs um retrocesso significativo. A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, representou uma drástica exceção na história do instituto, ao responsabilizar civil e criminalmente os parlamentares por suas falas e discursos durante o exercício do mandato, independentemente de autorização legislativa (Brasil, 1937, Art. 42 e 43). Com a redemocratização, a Constituição de 1946 restaurou o teor democrático da República e recolocou a imunidade parlamentar nos moldes anteriores ao regime autoritário. Esta trégua, porém, foi breve. O regime militar instaurado em 1964, sob a égide da Constituição de 1967 e, principalmente, do Ato Institucional n.º 5 (AI-5) de 1968, esvaziou na prática a garantia, ao autorizar a suspensão de mandatos e direitos políticos, aniquilando virtualmente a autonomia do Congresso Nacional.

O processo de redemocratização culminou na Constituição Cidadã de 1988, que, em um claro movimento de reafirmação da autonomia do Poder Legislativo, estabeleceu robustamente a imunidade parlamentar. Esse texto constitucional garantiu a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e previu que a prisão só ocorreria com autorização da Casa respectiva, exceto em flagrante de crime inafiançável (Brasil, 1988, Art. 53). Contudo, a percepção pública sobre o abuso do instituto frente a sucessivos escândalos de corrupção pressionou por uma reforma. A Emenda Constitucional n.º 35/2001 representou um marco ao permitir que o Supremo Tribunal Federal instaurasse investigações e ações penais sem a prévia autorização do Congresso, restringindo a inviolabilidade às opiniões, votos e palavras no exercício do mandato. Apesar disso, reservou às Casas Legislativas a prerrogativa de, por iniciativa de partido e votação da maioria, sustar o andamento do processo enquanto durar o mandato (Brasil, Emenda Constitucional 35/2001,

SUMÁRIO

Art. 1º). Esta evolução normativa reflete a tensão permanente entre a necessária proteção da função legislativa e as demandas por *accountability* em uma democracia.

O auge desse movimento de tentativa de blindagem do Poder Legislativo ocorreu em 2025, com a votação do Projeto de Emenda Constitucional 3/2021, também conhecida como “PEC da Blindagem”. A chamada “PEC da Blindagem”, que condicionava o início de processos criminais contra deputados e senadores à autorização prévia e secreta de suas Casas, foi rejeitada por unanimidade — 26 votos — na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado em 24/09/2025, o que levou o presidente da Casa, Davi Alcolumbre, a arquivar a proposta sem votação em plenário. A medida, aprovada na semana anterior na Câmara por 353 a 134, havia provocado ampla reação social e protestos, conforme descreve Schreiber (2025a). O relatório do senador Alessandro Vieira apontou desvio de finalidade e risco de proteção a crimes graves (corrupção, lavagem e organização criminosa). Uma alternativa foi cogitada e articulada pelo senador Sergio Moro e outros senadores — limitando o aval legislativo a crimes contra a honra e com voto aberto — entretanto, não foi votada. O texto original, de 2021, surgiu após a prisão de Daniel Silveira e ganhou tração em 2025 em meio a tensões entre o STF e o bloco bolsonarista/“centrão”. Com a decisão da Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado, uma nova proposta só poderá ser apresentada no próximo ano, reiniciando a tramitação pela Câmara.

Esse protagonismo do Congresso Nacional repousa em arranjos institucionais que reforçam o poder das lideranças da Câmara e do Senado na definição de pautas e estratégias — um movimento que a literatura já identificava desde a Constituição de 1988, ao destacar o peso dos líderes e da Mesa como “controladores” do processo decisório. Em linguagem figurada, o Congresso passou a operar com traços de “presidencialização”: centraliza agenda, distribui recursos e arbitra conflitos internos com a lógica de um Executivo, ainda que permaneça, formalmente, um poder colegiado

SUMÁRIO

e plural, conforme analisam Figueiredo e Limongi (1998). Essa dinâmica é visível tanto na capacidade de travar ou impulsionar matérias quanto no manejo de instrumentos orçamentários, cujos limites foram redesenhados após decisões do Supremo Tribunal Federal.

No Brasil, o arranjo do processo constitucional de 1988 autoriza e estimula uma defesa policêntrica da Constituição — por Poderes, Ministério Público, partidos, entidades e defensorias — e, como destaca Pedro Lenza (2024, p. 2504), posiciona o STF como garantidor da supremacia constitucional sempre que Legislativo ou Executivo transbordam limites materiais, ou formais (cláusulas pétreas, repartição de competências, direitos fundamentais e devido processo legislativo). À luz de Alexandre de Moraes (2023, p. 1500-1501), não se trata de recriar um “poder moderador” (categoria estranha ao constitucionalismo de 1988), mas de exercer uma função de controle própria do Estado Constitucional contemporâneo: preservar a força normativa da Constituição diante de atos que a contrariem. Nesse contexto, o STF acumula dupla vocação: atua como Corte Constitucional, ao julgar o controle concentrado (ADI, ADC, ADPF e ADO) e fixar súmulas vinculantes, e como Suprema Corte, ao conhecer do recurso extraordinário, uniformizando a interpretação constitucional com o filtro da repercussão geral (Moraes, 2023, p. 1506). Resulta daí um modelo “misto”, que combina traços kelsenianos (controle concentrado) com a tradição norte-americana (controle difuso), solução brasileira que não coincide com o ideal kelseniano de uma Corte exclusivamente constitucional.

No plano dos mecanismos, o controle preventivo (Moraes, 2023, p. 1498-1499) — inspirado no modelo francês — opera antes do nascimento da norma e é predominantemente político: no Legislativo, pelas CCJs e pelo plenário, que aferem compatibilidade com a Constituição e com o devido processo; no Executivo, pelo veto jurídico do Presidente (art. 66, § 1º, da Constituição Federal de 1988). Excepcionalmente, o STF protege judicialmente o devido processo legislativo por mandado de segurança parlamentar quando

SUMÁRIO

há violação frontal de regras constitucionais (quóruns qualificados, vícios formais insanáveis).

Na prática, porém, coalizões governamentais tendem a enfraquecer esse crivo prévio, “carimbando” projetos e deslocando o controle para o momento repressivo (a posteriori). Este, por sua vez, desdobra-se no controle difuso (concreto e incidental), de matriz norte-americana e acolhido no Brasil desde 1891, pelo qual qualquer juiz ou tribunal afasta a lei no caso concreto (efeitos inter partes), cabendo ao STF a palavra final via recurso extraordinário — hoje com técnicas de precedentes e repercussão geral —; e no controle concentrado (abstrato), de inspiração kelseniana, robustecido pela Constituição Federal de 1988 (com antecedentes na Emenda Constitucional 16/1965), que confere ao STF decisões, em regra, *erga omnes* e vinculantes, estabilizando o sentido da Constituição e promovendo segurança jurídica. Essa arquitetura se ancora nas ideias de Kelsen sobre a unidade do ordenamento e o escalonamento normativo: a Constituição ocupa o ápice e condiciona a validade das normas inferiores; o controle de constitucionalidade é o instrumento institucional que conserva essa unidade, expurgando incompatibilidades (Moraes, 2023, p. 1487-1488). Assim, o STF cumpre por norma, como Corte Constitucional e Suprema Corte, o papel de órgão de cúpula encarregado de assegurar coerência sistêmica e supremacia da Constituição.

No estudo da judicialização da política, Maria Luiza Quaresma Tonelli (2016) estabelece desde o início que se trata de “um fenômeno político, não jurídico” (2016, p. 7), caracterizado pela transferência de conflitos políticos e decisões substantivas das arenas tradicionais — Legislativo e Executivo — para o Poder Judiciário. A autora fundamenta sua análise na concepção de que judicializar uma questão política significa “tratar um problema político pela via judicial, quando as decisões políticas passam a ser tomadas nos tribunais” (2016, p. 7).

SUMÁRIO

Tonelli identifica este fenômeno como parte de um processo global de expansão do poder judicial, recorrendo à obra seminal de Tate e Vallinder (1995), onde analisa que a judicialização representa “a ocorrência de uma expansão global do poder judicial nos sistemas políticos nas democracias” (2016, p. 14). Esta perspectiva permite à autora situar o caso brasileiro em um contexto internacional mais amplo, embora destaque que no país o fenômeno alcançou “patamares alarmantes” (p. 18), conforme alerta do jurista Luiz Moreira, por ela citado.

A autora estabelece uma clara distinção entre democracia e Estado de Direito, argumentando que a tensão entre esses dois conceitos constitui o terreno fértil para a judicialização. Enquanto a democracia se fundamenta na soberania popular e na tomada de decisões pelo princípio da maioria, o Estado de Direito opera por meio de mecanismos constitucionais de garantia de direitos. A judicialização da política ocorre precisamente quando há uma “confusão entre democracia e Estado de Direito” (2016, p. 13), transformando a democracia em mera forma de Estado de Direito.

Ainda, a autora explora as condições que favorecem a judicialização, seguindo a taxonomia de Tate e Vallinder (1995): a presença da democracia como sistema político; a separação de poderes; políticas de direitos que permitem a indivíduos e minorias impor seus direitos contra majorias; o uso estratégico dos tribunais por grupos de interesse e pela oposição política; e as limitações das instituições majoritárias em resolver certas demandas sociais (2016, p. 15-16). Estes fatores combinados criam um ambiente onde questões que deveriam ser resolvidas no âmbito político, ou seja, do parlamento, são deslocadas para o Judiciário.

No caso brasileiro, a autora identifica na Constituição de 1988 a base institucional para a judicialização. Ao encerrar o ciclo de redemocratização após um período de 21 anos de ditadura, a Constituição construiu o Poder Judiciário como um poder de Estado

SUMÁRIO

com uma face política (2016, p. 19). Esta configuração institucional, somada à descrença generalizada dos cidadãos em relação aos seus representantes, criou as condições para que o Judiciário se tornasse o árbitro de conflitos que deveriam ser resolvidos no espaço político.

Um dos aspectos mais críticos da análise de Tonelli (2016, p. 40-42) refere-se ao que denomina de “criminalização da política”, entendida como consequência direta da judicialização. A autora utiliza o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff como exemplo paradigmático, caracterizando-o como o ápice da política judicializada neste país e como golpe parlamentar que representou a cassação da soberania popular.

Por fim, a autora adverte que a judicialização da política, ao transferir para os tribunais o poder de decidir questões políticas, “representa uma ameaça à democracia” (2016, p. 49) por esvaziar o debate político genuíno e substituir a soberania popular por uma espécie de soberania judicial. A autora conclui que a tutela da política exercida pelo poder judicial, com a judicialização da política, despolitiza a democracia, transformando-a em um campo dominado por especialistas e distante da participação cidadã.

O Supremo Tribunal Federal foi acionado para essa “judicialização da política” no Brasil, eis que alguns limites do Poder Legislativo estavam sendo ultrapassados, conforme a respectiva análise efetuada, entretanto, parte da crítica classifica que o STF se tornou um poder moderador, algo que não está previsto na Constituição Federal, conforme pontua o cientista político Fernando Schüller (2025), que acrescenta que o STF tem avançado sobre competências que deveriam ser do Congresso, contribuindo dessa maneira, para surgirem pautas como a das anistias.

O Poder Moderador, previsto na Constituição de 1824, constituía o núcleo centralizador do regime imperial, conferindo ao monarca a capacidade de intervir em todos os setores da administração pública

SUMÁRIO

e de arbitrar conflitos entre os poderes. Esta instituição representava a materialização do “parlamentarismo às avessas”, onde o Imperador detinha a última palavra sobre o funcionamento do sistema político, garantindo sua hegemonia no arcabouço constitucional.

A relação entre soberania e legalidade encontra uma de suas formulações mais contundentes na obra do jurista alemão Carl Schmitt, particularmente em sua obra *Teologia Política*, publicada originalmente em 1922. Nesse texto, Schmitt avança uma definição de soberania que opera para além do mero enquadramento normativo, localizando-a precisamente na capacidade de atuar quando o sistema jurídico revela suas limitações. A famosa assertiva que inaugura sua reflexão — “Soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 2006, p. 7) — sintetiza o núcleo de seu argumento.

Para Schmitt, a ordem jurídica normativa, tal como concebida pelo positivismo kelseniano, é incapaz de auto fundamentar-se e de responder a crises radicais. É no momento de ruptura, quando a situação normal pressuposta pela lei entra em colapso, que a verdadeira natureza da soberania se revela. O soberano, portanto, não é aquele que aplica a lei rotineiramente, mas aquele que possui o poder de fato e a autoridade para suspender a vigência da ordem legal vigente, decidindo que uma situação concreta configura uma “exceção”. Nesse ato de suspensão, a decisão soberana demonstra sua primazia lógica e existencial sobre a legalidade. Como ele próprio explica, “a exceção é mais interessante que o caso normal. O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo; ela não somente confirma a regra, mas esta vive da exceção” (Schmitt, 2006, p. 15).

Este ato decisório, que instaura uma nova normalidade ao demarcar o fim da exceção, é a expressão máxima do poder constituinte originário. A decisão sobre a exceção é, em última instância, uma decisão sobre a própria existência da ordem política e, por consequência, do ordenamento jurídico que nela se funda. Dessa forma,

SUMÁRIO

Schmitt inverte a perspectiva normativista: a lei não é o fundamento do Estado; antes, o Estado (ou o soberano que o personifica) é o fundamento da lei. A legalidade deriva de um ato prévio e fundante de vontade política que a torna possível e que pode, em um momento de necessidade extrema, colocá-la entre parênteses para assegurar a sobrevivência do todo político.

Esta concepção “decisionista” de soberania, ao destacar o momento da vontade concreta sobre a norma abstrata, oferece uma ferramenta analítica poderosa para compreender episódios de crise institucional onde atos de força reconfiguram a ordem jurídica, demonstrando a precedência lógica da política sobre o direito em seus momentos fundacionais.

Nesse ponto, a autodefesa institucional do Legislativo é decisiva. O Congresso tem reiteradamente sinalizado preocupação com a própria manutenção — de prerrogativas, cargos e influência — e isso aparece na forma como tenta blindar seus membros e preservar instrumentos de poder. O caso do chamado “orçamento secreto” — emendas de relator RP9 — mostrou como o manejo opaco de verbas reforçou o poder de barganha do Parlamento e de suas lideranças; ao declarar essas emendas inconstitucionais em 19 de dezembro de 2022 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2022b), o STF cortou um dos principais vetores dessa “presidencialização” congressional, ao exigir transparência e vedar a execução de recursos sob anonimato do autor político. Mesmo após o julgamento, análises técnicas apontaram tentativas de reembalar práticas similares sob novas rubricas, mantendo o esforço de preservar discricionariedade e controle da agenda distributiva.

A Proposta de Emenda à Constituição 3/2021 (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2025) — conhecida como “PEC da Imunidade” ou “PEC da Blindagem” — expôs, cristalinamente, a lógica de auto-defesa do Parlamento, conforme prevê a redação final da PEC:

SUMÁRIO

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 53. [...] § 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes. § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa. § 3º A deliberação sobre a licença de que trata o § 2º deste artigo, bem como sobre a prisão em flagrante de crime inafiançável, dar-se-á pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros da Casa respectiva, devendo ocorrer em até noventa dias do recebimento da ordem do Supremo Tribunal Federal, no primeiro caso, e após o recebimento dos autos, que serão remetidos à respectiva Casa em até vinte e quatro horas para a resolução sobre a custódia e a autorização para formação de culpa, no segundo caso. § 4º O indeferimento do pedido de licença suspenderá a prescrição enquanto durar o mandato. § 5º (Revogado). [...] (NR) Art. 2º A alínea b do inciso I do caput do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 102. [...] I – [...] b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os Presidentes Nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; [...] NR) Art. 3º Fica revogado o § 5º do art. 53 da Constituição Federal. Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

A PEC buscava alterar dispositivos constitucionais sobre imunidades, prisão e medidas cautelares contra parlamentares (art. 53), reintroduzindo barreiras e ritos mais protetivos, a exemplo de exigências adicionais para prisão e processamento penal e, em

SUMÁRIO

versões discutidas, a retomada de votações secretas para autorização de medidas. O ministro Luís Roberto Barroso, monocraticamente, permitiu o andamento do debate legislativo, mas advertiu para riscos de colisão com competências do Judiciário — uma moldura que revela o jogo fino entre autonomia parlamentar e limites constitucionais. Em 2025, a tramitação registrou novos movimentos no Senado, incluindo pareceres e discussões na CCJ, sinalizando que a pauta segue sendo reelaborada no tabuleiro político. Em suma, a PEC ilustra a disposição do Congresso de recalibrar, a seu favor, o alcance do controle judicial sobre a conduta de seus membros.

As imunidades parlamentares (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2019) — material e formal — são a espinha dorsal dessa autodefesa. A imunidade material, prevista no *caput* do art. 53 da Constituição, garante inviolabilidade civil e penal por opiniões, palavras e votos, protegendo a liberdade de expressão no exercício do mandato; a imunidade formal disciplina prisões e o processamento penal (por exemplo, a regra de prisão somente em flagrante de crime inafiançável, com comunicação à Casa). Essas salvaguardas asseguram independência ao Parlamento, mas não são absolutas: o STF tem afirmado limites quando condutas extrapolam o nexo funcional com o mandato, como no caso Daniel Silveira (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2022a), em que a Corte concluiu que ataques e incitações à violência contra ministros não se amparavam na imunidade material. O atrito recorrente sobre “o que é” ato funcional e “o que não é” revela a zona cinzenta onde se trava a disputa entre liberdade parlamentar e tutela constitucional da ordem democrática.

Em conjunto, esses elementos explicam por que a “presidencialização” do Congresso não é somente retórica: ao combinar poder de agenda centralizado, controle (ou tentativa de controle) de recursos orçamentários e reforço de prerrogativas pessoais de seus membros, o Legislativo opera como um polo de poder capaz de condicionar Executivo e tensionar o Judiciário. Quando o STF intervéem (Mendes, 2022) — podando práticas opacas no orçamento ou

SUMÁRIO

demarcando limites às imunidades — reequilibra-se momentaneamente o tabuleiro, mas a resposta congressional costuma vir em forma de novas propostas normativas ou de reorganização dos instrumentos de poder, preservando a lógica de autoconservação institucional.

Por fim, essa trajetória reforça um ponto analítico: a “presidencialização” congressional emerge menos como substituto do presidencialismo de coalizão e mais como variação dele, na qual lideranças legislativas acumulam atributos típicos de um centro executivo — definem prioridades, distribuem recursos e arbitram conflitos — ao mesmo tempo em que a Suprema Corte funciona como contrapeso, delimitando o perímetro constitucional da autodefesa parlamentar. O resultado é um ciclo contínuo de ação e reação entre poderes, no qual a manutenção do próprio Congresso, como instituição e corpo político, permanece o fio condutor.

ORÇAMENTO SECRETO: IMPACTO SOCIAL, FINANCEIRO E A INSTABILIDADE DO SISTEMA POLÍTICO

O processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, analisado à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, expôs de maneira cristalina uma fratura profunda na autonomia do subsistema jurídico, que se viu sobreposto pela lógica operativa do subsistema político. A obra “O Direito da Sociedade”, de Luhmann (2016), fornece o arcabouço teórico essencial para compreender a relação problemática entre os sistemas jurídico e político evidenciada no caso do impeachment de Dilma Rousseff e na consequente consolidação do orçamento secreto. Luhmann afirma que o sistema jurídico se caracteriza pelo seu fechamento operativo, reproduzindo-se através do código binário lícito/ilícito, que representa a unidade

SUMÁRIO

do sistema (2016, p. 56). Contudo, como demonstra a análise do caso brasileiro, quando o sistema político sobrepõe sua lógica de governo/oposição, ocorre o que Marcelo Neves (2006, p. 89-90), baseado em Luhmann, denomina alopoiese — uma corrosão da autonomia jurídica na qual o sistema do direito, incapaz de remeter-se a si em seus atos, vê-se impossibilitado de funcionar.

A judicialização do orçamento secreto via ADPF 854 representou uma tentativa do STF de reafirmar esse fechamento operativo, restabelecendo a primazia do código jurídico. No entanto, a resistência política ilustra precisamente a tensão descrita por Luhmann entre autorreferência e heterorreferência, na qual o sistema jurídico, para manter sua autonomia, precisa observar o ambiente político sem se deixar determinar por ele. O episódio confirma que, quando essa fronteira sistêmica se dissolve, as expectativas normativas — que, segundo Luhmann, “podem continuar atuando” (2016, p. 50) mesmo quando frustradas — perdem sua capacidade de estabilização social, gerando a instabilidade crônica e a corrosão institucional que caracterizam o caso em análise.

As consequências desse episódio histórico transcendem em muito o afastamento de uma chefe de governo eleita; elas se materializaram e se consolidaram em práticas institucionais que passaram a reger a governança, baseadas na negociação opaca de recursos públicos. Entre essas práticas, destaca-se o chamado “orçamento secreto” — um sofisticado mecanismo de alocação de emendas parlamentares sem qualquer transparência quanto aos destinatários finais. A sua posterior judicialização perante o Supremo Tribunal Federal (STF), através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, revela com clareza os desdobramentos perversos e duradouros da subjugação do código binário jurídico (lícito/ilícito) pelo código binário político (governo/oposição). Este capítulo tem, portanto, o objetivo de analisar o orçamento secreto como fenômeno emergente direto do contexto pós-impeachment, demonstrando seus nefastos impactos sociais e financeiros, bem

SUMÁRIO

como seu papel central na instabilidade crônica do sistema político. Argumenta-se que a legitimação do impeachment de Dilma Rousseff como um instrumento predominantemente político — um *“recall à brasileira”* — abriu as portas para a consolidação de práticas que corrompem sistemicamente as expectativas normativas do Estado Democrático de Direito, configurando uma nova e “monstruosa” forma de operação do Estado.

A obra de Fernando Limongi (2023) oferece uma análise detalhada e fundamentada sobre os bastidores políticos e as articulações que culminaram no afastamento da presidente. Limongi (2023) investiga minuciosamente as fissuras na coalizão governista, o papel central de atores como Eduardo Cunha e como a Operação Lava Jato foi instrumentalizada no contexto político. O autor demonstra que o impeachment não foi um movimento espontâneo ou resultado direto de pressão popular, mas sim uma decisão calculada por elites políticas que visavam recompor alianças e proteger interesses próprios diante das investigações. Passagens da obra revelam, por exemplo, como a ruptura de Cunha com o governo foi decisiva e como a Lava Jato, ao colocar a classe política no banco dos réus, criou um ambiente de crise que permitiu o avanço do processo de impeachment:

O presidente da Câmara, que a essa altura já era réu em processo no Supremo, sequer criticou a decisão tomada. Os detalhes que regulariam a tramitação eram, agora, irrelevantes. O resultado do processo eram favas contadas. No dia 17 de março, o processo contra a presidente voltou a correr. Os casuísmos enxertados por Cunha já não eram relevantes. Os líderes partidários, incluindo o do PMDB, Leonardo Picciani, não eram mais um empecilho. O PMDB demorou para oficializar a saída do governo. A formalização só veio no final do mês. Dilma jogou sua última carta, oferecendo ao PP o Ministério da Saúde, o da Integração Regional e a Caixa Econômica Federal. O esforço foi inútil. Os líderes do PP haviam condicionado sua permanência na base à decisão do PMDB. Oficialmente,

SUMÁRIO

o partido deixou o governo no dia 11 de abril. No mesmo dia, a Comissão Especial acatou o pedido de abertura do processo de impeachment (Limongi, 2023, p. 146).

Essa análise corrobora a tese de que o processo foi essencialmente político, e não jurídico, estabelecendo as condições para o surgimento de mecanismos como o orçamento secreto. O julgamento de 2016, conforme detalhado na análise do caso, foi marcado de forma indelével pela preponderância de critérios políticos sobre os estritamente jurídicos. A própria decisão do Senado Federal, ao condenar a presidente sem impor a pena de inabilitação prevista na Constituição, foi um sinal eloquente de que o processo estava mais vinculado a uma avaliação de conveniência e força política do que à estrita subsunção a um crime de responsabilidade. Esta percepção é amplamente reforçada por uma gama de juristas que, à época e posteriormente, criticaram asperamente a operacionalidade do impeachment, apontando para a fragilidade jurídica das acusações das “pedaladas fiscais” e a natureza nitidamente política de todo o processo, inclusive com parecer contrário no tocante a bases legais para o processo de impeachment em uma encomenda feita pelo próprio PSDB aos juristas Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal (Limongi, 2023, p. 78).

Em contraponto a esta situação, o parecer do senador Antônio Anastasia (Agência Senado, 2016) manifestou e deu apreciação pela admissibilidade da denúncia que viria a gerar o processo de impeachment, entendendo estarem preenchidos os requisitos legais para a instauração do processo de impeachment e a consequente abertura de prazo para a Presidente apresentar sua defesa, conforme prevê o artigo 49 da Lei 1.079/1950. Em sua análise, Anastasia identificou plausibilidade na acusação, que, em sua visão, aponta para uma grave irresponsabilidade na condução da política fiscal pela Chefe de Governo. Para embasar seu entendimento, o senador em questão recorreu ao clássico pensamento de Montesquieu em “O Espírito das Leis”, para quem a gestão do dinheiro público representa o “ponto

SUMÁRIO

mais importante da legislação”, salientando que a questão transcende um mero problema de governo, configurando-se como uma questão de Estado com repercussões sobre as gerações futuras.

Anastasia sustentou que os atos imputados à Presidente — a edição dos chamados “decretos não numerados” em 2015 e os repasses irregulares relativos ao Plano Safra — encontravam-se devidamente descritos na denúncia, com indícios suficientes de autoria e materialidade. O senador argumentou (Agência Senado, 2016) que os fatos se enquadram nas tipificações aprovadas pela Câmara dos Deputados, caracterizando ofensa a dispositivos constitucionais e à Lei de Crimes de Responsabilidade, especialmente pela abertura de créditos suplementares sem a devida autorização do Congresso Nacional. Ainda, enfatizou que o rito em curso à época garantia plenamente o devido processo legal, utilizando-se de forma subsidiária do Código de Processo Penal, além de sólidos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais. Ele também invocou a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo artigo 73 prevê expressamente a responsabilização por crime de responsabilidade em caso de descumprimento de seus dispositivos.

Por fim, Anastasia posicionou-se de maneira contundente contra as alegações de que o processo caracterizaria um “golpe”. Em sua perspectiva, tal narrativa é insustentável diante de um procedimento marcado pela ampla defesa, pelo contraditório, por sessões públicas e transparentes, e pela estrita observância aos ditames constitucionais sob a supervisão do Supremo Tribunal Federal. Para o Relator, longe de ser um ato excepcional, o impeachment é um instrumento fundamental de *check and balance* e de *accountability* horizontal entre os Poderes, concebido precisamente para situações como esta, em que se apura o cometimento de crimes de responsabilidade pelo Chefe do Executivo.

Esta configuração, gestada no pós-impeachment, é verdadeiramente “monstruosa” no sentido de que ela deforma a função

SUMÁRIO

essencial do Estado e perverte a relação fundamental entre representantes e representados. O impeachment de Dilma Rousseff, longe de ser um exercício de *accountability*, tornou-se o símbolo máximo desta nova era, onde o político se sobrepõe ao jurídico. Ele normalizou a ideia de que os instrumentos jurídicos constitucionais podem ser moldados e acionados conforme as conveniências políticas do momento. O orçamento secreto é a materialização prática e lógica dessa premissa. Conforme a teoria de Limongi (2023, p. 11-12), o impeachment, ao se tornar uma ferramenta para resolver crises de apoio parlamentar e popular, abre espaço para que outras práticas de estabilização política, ainda que espúrias, se consolidem. A resistência do Congresso à decisão do STF na ADPF 854, incluindo propostas de retaliação ao Tribunal e a busca por novas formas de manter o controle sobre a alocação de recursos, demonstra a profundidade do problema. O sistema político, uma vez corrompido sistemicamente, resiste ferozmente a qualquer tentativa de reestabelecer os limites da legalidade.

Foi neste vácuo de juridicidade, neste ambiente onde a política havia demonstrado sua capacidade de eclipsar o direito, que se consolidou no Congresso Nacional a prática do orçamento secreto: um sistema de distribuição de vultosos recursos orçamentários por meio de emendas de relator, cuja autoria e destinação final permaneciam deliberadamente ocultas do escrutínio público. Este mecanismo, intensificado no período posterior a 2016, funcionava como a moeda de troca por excelência para a formação de maiorias parlamentares, garantindo a governabilidade do Executivo ao custo da transparência, da moralidade administrativa e do próprio interesse público. Conforme documento do Projeto Comprova (2022), o chamado “orçamento secreto” refere-se às Emendas de Relator (RP9), um mecanismo orçamentário criado em 2019 e implementado em 2020 durante o governo de Jair Bolsonaro. Diferentemente das emendas parlamentares tradicionais, as RP9 são alocadas pelo relator-geral do Orçamento sem a obrigatoriedade de transparência

SUMÁRIO

sobre os parlamentares proponentes ou o destino dos recursos, dificultando o controle social e facilitando práticas de corrupção. Apesar de o ex-presidente Bolsonaro ter afirmado publicamente à época que teria vetado a medida, na realidade, após um veto inicial, seu governo acabou por sancionar o texto que a instituiu. A alegação de que o Partido dos Trabalhadores (PT) seria o “pai” do orçamento secreto também é imprecisa; embora o partido tenha tido participação decisiva em sua manutenção ao derrubar um veto no Senado — com o voto crucial do senador Rogério Carvalho (PT-SE), em desacordo com a orientação partidária —, a criação do mecanismo é atribuída ao Palácio do Planalto. Tal prática foi amplamente utilizada como moeda de troca para garantir apoio político ao governo no Congresso, tendo sido judicializada no Supremo Tribunal Federal, que exigiu maior transparência em sua execução devido às graves violações aos princípios da administração pública.

A ADPF 854, ajuizada no STF, emergiu como a principal trincheira jurídica para confrontar esta prática. De um lado, o STF posicionou-se na sua função de guardião da Constituição, entendendo que a opacidade na alocação de recursos públicos configurava grave afronta aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência. O Tribunal buscava, assim, restabelecer a fronteira sistêmica, reafirmando a primazia do código lícito/ilícito. De outro, o Congresso Nacional resistiu ferozmente, defendendo a prática como um instrumento legítimo e necessário de articulação política em um presidencialismo de coalizão, onde a distribuição de recursos é vista como o cimento que mantém a frágil unidade governista. Neste conflito, verifica-se uma “alopoiese do direito” descrita por Marcelo Neves (2006), onde os códigos político e econômico se sobrepoem ao jurídico, impossibilitando a sua autopoiese, ou seja, a sua autorreprodução autônoma.

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, representam um marco na jurisprudência brasileira

SUMÁRIO

ao declarar a incompatibilidade com a ordem constitucional das práticas comumente associadas ao denominado “orçamento secreto”. Conforme sintetizado em nota informativa do Senado Federal (2025), o núcleo dessa prática residia na utilização das emendas de relator-geral do orçamento (classificadas sob o indicador RP9) como instrumento para a inclusão de novas despesas ou reprogramações no projeto de lei orçamentária anual, frequentemente para atender a solicitações de parlamentares ou de usuários externos à administração pública por meio de vias informais e opacas.

Em decisão de mérito proferida em 19 de dezembro de 2024, o STF, por maioria, não somente declarou a inconstitucionalidade dessas práticas, como também conferiu interpretação conforme à Constituição às leis orçamentárias anuais de 2021 e 2022. Essa interpretação veda expressamente a utilização de despesas sob a rubrica RP9 para atender a indicações de beneficiários realizadas por deputados, senadores, relatores da Comissão Mista de Orçamento ou quaisquer outros agentes externos. Ademais, afastou o caráter vinculante dessas indicações, transferindo aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas a responsabilidade pela orientação da execução dos recursos, que deve observar estritamente os programas e projetos preexistentes em suas áreas de atuação.

Para além da específica modalidade RP9, o Tribunal estabeleceu um conjunto de parâmetros interpretativos de caráter permanente, por meio de interpretações conforme a Constituição, que reconfiguram o regime de execução de todas as emendas parlamentares. Ficou assentado que a execução orçamentária deve pautar-se por critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, sendo vedada qualquer interpretação que confira caráter absoluto à chamada “impositividade” das emendas. Nesse novo contexto, impõe-se ao Poder Executivo o poder-dever de aferir, de modo motivado e transparente, a aptidão das emendas para execução, com base nos requisitos constitucionais e legais, inclusive mediante a aprovação prévia de planos de trabalho.

SUMÁRIO

Um dos princípios basilares extraídos das decisões é o da equivalência orçamentária, segundo o qual existe somente um único Orçamento Geral da União (OGU), e não dois. Dessa premissa, decorre que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo aplicam-se, reciprocamente, às emendas parlamentares, e vice-versa, afastando a possibilidade de tratamentos diferenciados ou excepcionais que privilegiem despesas de origem parlamentar.

Portanto, as decisões do STF, ao combater o “orçamento secreto” e instituir um novo marco de transparência e controle, reafirmam a supremacia dos princípios constitucionais da administração pública, subordinando a execução de todo e qualquer recurso público, inclusive os de origem parlamentar, a critérios de legalidade, economicidade e interesse coletivo.

Essa concentração de poderes no Poder Executivo, que levou a gerar o presidencialismo por coalizão, decorre do dispositivo constitucional de 1988, conforme pontua Guimarães (2020). O presidencialismo brasileiro, tal como conformado pela Constituição de 1988, caracteriza-se por uma notória centralização de competências legislativas e de agenda na figura do Presidente da República. Este arranjo institucional, que alguns autores denominam de “presidencialismo de coalizão”, conferiu ao Executivo instrumentos poderosos para conduzir o processo legislativo, assegurando-lhe um papel preponderante. Conforme destacam Figueiredo e Limongi (1998), o Executivo emerge como o principal legislador do país, dominando o processo e influenciando decisivamente seus resultados. Essa centralização manifesta-se de forma mais evidente por meio de três instrumentos constitucionais: a iniciativa legislativa, a edição de medidas provisórias e o poder de veto.

No que tange à iniciativa legislativa, Guimarães (2020, p. 105-106) analisa que os dados demonstram a primazia do Executivo na produção normativa nas três décadas subsequentes à promulgação

SUMÁRIO

da Carta Magna. Entre 1988 e 2018, aproximadamente 66,3% das proposições convertidas em lei foram de autoria presidencial. Contudo, observa-se uma trajetória de relativo declínio nessa dominância, com uma mudança significativa a partir de 2015, durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer (Guimarães, 2020, p. 108), quando, pela primeira vez, a taxa de proposições originárias do Legislativo (52,2%) superou a do Executivo (44,8%). Embora esse fenômeno possa ser associado à crise política e ao enfraquecimento da Presidência naquele período, a análise comparativa com outros momentos de instabilidade, como o impeachment do Presidente Collor, não permite afirmar com certeza que se trate de uma tendência duradoura, sendo a influência presidencial no Legislativo ainda uma variável profundamente dependente da conjuntura política e da capacidade de articulação do chefe do governo.

Outro instrumento de grande relevo analisado por Guimarães (2020, p. 109-111) é a medida provisória, prevista no art. 62 da Constituição, que confere ao Presidente o poder de editar normas com força de lei em casos de relevância e urgência. Esse mecanismo, de caráter inovador no contexto presidencialista, foi utilizado intensamente e, por vezes, de forma abusiva, especialmente no período anterior à Emenda Constitucional n.º 32, de 2001. Até então, a prática da reedição indefinida de medidas provisórias permitia que o Executivo prorrogasse sua vigência sem a análise do Congresso Nacional, gerando uma grave distorção no processo legislativo. A EC n.º 32/2001 coibiu esses excessos, vedando a reedição na mesma sessão legislativa, estabelecendo limitações materiais e alterando o regime de tramitação. Apesar das reformas, o instrumento seguiu como uma ferramenta central de governo, sendo utilizado para implementar políticas públicas cruciais, notadamente planos econômicos. Ademais, o novo rito de tramitação, que confere prioridade às medidas provisórias após certo prazo, frequentemente “tranca” a pauta das Casas legislativas, subjugando a autonomia congressional e dificultando a apreciação de proposições de origem parlamentar, conforme crítica de Longo Filho (2024).

SUMÁRIO

Por fim, o veto presidencial (Guimarães, 2020, p. 114-117) constituiu-se como um poderoso mecanismo de intervenção do Chefe do Executivo no processo legislativo. Entre 1989 e 2018, os Presidentes da República vetaram, total ou parcialmente, 1.372 proposições, representando cerca de 10,8% do total de matérias aprovadas pelo Congresso e encaminhadas para sanção. Contudo, a eficácia deste instrumento foi historicamente amplificada pela omissão do Poder Legislativo, que, até 2013, deixou de apreciar a esmagadora maioria dos vetos, utilizando-se de uma interpretação regimental que permitia postergar indefinidamente a análise. Essa “crônica omissão constitucional” foi superada somente a partir da Resolução n.º 1/2013 do Congresso Nacional, que passou a observar o prazo constitucional para apreciação. A partir de então, os vetos passaram a ser efetivamente votados, mas a taxa de rejeição permaneceu baixa (cerca de 7% entre 2014 e 2018), indicando que a manutenção do veto é a regra. A derrubada tende a ocorrer somente em temas de interesse específico de bancadas regionais ou temáticas com forte poder de articulação, não havendo uma correlação direta e sensível entre a popularidade presidencial e a eficácia de seus vetos.

Em síntese, o modelo presidencialista brasileiro pós-1988, ao conferir amplos poderes legislativos ao Executivo, buscou conferir agilidade decisória e evitar os impasses que marcaram períodos democráticos anteriores. No entanto, esse mesmo modelo gerou distorções, como o engessamento da agenda congressual e a subjugação relativa do Poder Legislativo. Paradoxalmente, a concentração de poderes nas mãos do Presidente tornou-o ainda mais dependente de um efetivo apoio político no Congresso para fazer valer suas prerrogativas, consolidando a dinâmica do presidencialismo de coalizão como uma característica fundamental do sistema político brasileiro.

A análise empreendida ao longo deste capítulo demonstra que o impeachment da presidente Dilma Rousseff não foi um evento isolado, mas um ponto de inflexão crítico na dinâmica institucional brasileira. À luz da teoria de Luhmann, o processo evidenciou

SUMÁRIO

uma perigosa sobreposição do código binário do sistema político (governo/oposição) sobre o código do sistema jurídico (lícito/ilícito), corroendo a autonomia deste último e configurando um claro cenário de alopoiese, conforme teorizado por Marcelo Neves. A decisão política, calcada em cálculos de poder e articulação de elites — minuciosamente detalhados por Limongi (2023) —, prevaleceu sobre a estrita subsunção a critérios jurídicos, legitimando o impeachment como um “*recall* à brasileira”, conforme destacado por Silva (2024).

Este novo paradigma, onde a política eclipsa o direito, criou o ambiente fértil para a consolidação de práticas espúrias de governança. O orçamento secreto emerge, assim, não como uma anomalia pontual, mas como a materialização lógica e direta dessa nova ordem. Ele representa a institucionalização de um mecanismo de barganha opaca, onde a governabilidade é comprada ao preço da transparência e do interesse público, aprofundando a instabilidade crônica do sistema.

A reação do Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 854, representou uma tentativa crucial de reafirmar os limites constitucionais e restaurar a autonomia do sistema jurídico. As decisões do STF, que declararam a inconstitucionalidade das práticas do orçamento secreto e estabeleceram um novo marco de transparência e equivalência orçamentária, constituem um contraponto essencial à lógica política hegemônica pós-2016. Contudo, a feroz resistência do Congresso Nacional demonstra a profundidade do problema e a dificuldade em reestabelecer fronteiras sistêmicas uma vez dissolvidas.

Por fim, é fundamental compreender que esse fenômeno se insere em um contexto estrutural mais amplo: o presidencialismo de coalizão conformado pela Constituição de 1988. Como demonstrado por Guimarães (2020), a centralização de poderes legislativos no Executivo — via iniciativa de leis, medidas provisórias e veto —, paradoxalmente, torna o Presidente refém de uma base congressional volátil. O orçamento secreto tornou-se a moeda de troca por

S U M Á R I O

excelência para gerir essa dependência, revelando as entranhas de um sistema onde a concentração de poder no Executivo, em vez de gerar eficiência, frequentemente alimenta práticas que minam os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a conjunção entre o impeachment de 2016 e a ascensão do orçamento secreto ilustra um ciclo perverso: a instrumentalização política do jurídico para a tomada do poder cria as condições para a consolidação de mecanismos antirrepublicanos de governança, que, por sua vez, realimentam a corrosão das expectativas normativas e a instabilidade sistêmica. Romper este ciclo exige mais do que decisões judiciais pontuais; demanda uma recomposição da soberania do código jurídico e um reforço incessante dos mecanismos de controle e transparência, sob pena de ver a “monstruosidade” institucional se tornar a nova normalidade operativa do Estado brasileiro. O impeachment de 2016, portanto, não resolveu uma crise, mas deu origem a uma nova e mais complexa configuração institucional, cujos efeitos deletérios ainda estamos por superar integralmente.

3

**A JURISDIÇÃO
CONSTITUCIONAL DO STF SOBRE
O NEOPRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO**

SUMÁRIO

O triênio de 2019 a 2022 inaugurou um dos períodos mais conturbados e decisivos para a arquitetura institucional brasileira do século XXI, marcado por uma tensão sem precedentes entre os Poderes da República. Este capítulo sustenta a tese central de que a dissolução programática do presidencialismo de coalizão, catalisada pela estratégia de confronto do governo Bolsonaro, desencadeou uma reengenharia forçada do papel do Supremo Tribunal Federal (STF), transformando-o de um árbitro constitucional em um ator político de última instância. Diante do colapso dos mecanismos tradicionais de mediação e barganha política, a Corte, anteriormente descrita como um colegiado fragmentado em “onze ilhas”, foi compelida a uma metamorfose operacional, desenvolvendo uma blindagem judicial proativa que redefiniu os contornos da separação de poderes no país. Este processo, longe de ser uma mera usurpação de funções, constitui uma resposta contingente e complexa a uma crise de governabilidade multifacetada, cuja análise exige um exame minucioso das interações entre o sistema político em falência e o sistema jurídico sob cerco.

A primeira seção deste capítulo realiza uma radiografia dos mecanismos de autoproteção institucional do STF, investigando a transição interna da Corte de uma coleção de vozes individuais para uma fortaleza coesa. Conforme documentado de forma penetrante por Recondo e Weber (2023), a exposição a ataques coordenados e a percepção de uma ameaça existencial forjaram uma unidade de ação inédita. Instrumentos como o Inquérito das Fake News — Inquérito 4.781 — e a prisão do deputado Daniel Silveira emergem como episódios paradigmáticos desta nova realidade. Eles não são analisados aqui como casos isolados de ativismo, mas como a materialização de uma “jurisprudência de guerra” — uma doutrina de emergência na qual a Corte, fundamentando-se em uma hermenêutica expansiva de seu regimento interno, concedeu a si mesma poderes investigatórios e sancionatórios tradicionalmente dispersos entre o Ministério

SUMÁRIO

Público e o Legislativo. Esta seção busca compreender os imperativos estratégicos por trás dessa mudança, recorrendo até mesmo ao Princípio da Autoconservação do Estado, tal como formulado por Silva (2019), para explicar a lógica de sobrevivência institucional que passou a orientar decisões da Corte.

Em um segundo movimento, o capítulo lança um olhar crítico sobre os fundamentos e os limites desta atuação expansionista, através da análise doutrinária da interferência do STF na esfera de discricionariedade do Executivo. A obra de Eduardo José da Fonseca Costa oferece o contraponto fundamental para esta discussão, ao questionar a legitimidade da Corte para invalidar nomeações políticas no delicado tabuleiro do presidencialismo de coalizão. O argumento é aprofundado com um recurso à teoria constitucional, mobilizando a clássica distinção entre princípios e regras, elaborada por Sousa (2011) a partir das contribuições seminais de Ronald Dworkin e Robert Alexy. A crítica que se delineia é contundente: ao anular nomeações com base em uma aplicação direta e não mediada do princípio da moralidade administrativa — na ausência de uma regra legal densificada —, o STF estaria cometendo uma confusão categorial. Nesta perspectiva, a Corte transforma um mandamento de otimização (o princípio), que exige ponderação com outros valores, em uma regra definitiva, que opera na lógica do tudo ou nada. Essa operação, conforme alerta Costa, configura uma “pseudo jurisdição” que fragiliza a autonomia do Executivo e subtrai do Legislativo sua competência primordial de densificar os contornos legais da moralidade, representando, assim, uma subtração democrática.

Finalmente, o capítulo procura recontextualizar a atuação do STF no quadro mais amplo da falência do presidencialismo de coalizão, argumentando que a blindagem judicial não pode ser compreendida fora do vácuo político-institucional que a gerou. A seção demonstra como a estratégia de confronto do governo Bolsonaro, que deliberadamente rompeu com a lógica de negociação e distribuição

SUMÁRIO

de cargos que sustentava o modelo de Abranches (1988), criou um vazio de governabilidade. Foi neste cenário de paralisia do Executivo e de fragilidade do Legislativo que o STF viu-se arrastado para o centro do palco. A judicialização de políticas públicas sanitárias durante a pandemia da COVID-19 e a anulação de decretos presidenciais em áreas sensíveis como meio ambiente e proteção indígena são, portanto, reinterpretadas. Elas não representam, primordialmente, um assalto ao poder, mas uma estabilização de emergência do Estado federativo e um freio de arrumação a uma agenda de desconstrução que ultrapassava o crivo congressional. A análise se encerra com a conceituação de Barroso (2016), que distingue a inevitável judicialização — fenômeno decorrente do desenho institucional brasileiro — de um ativismo judicial escolhido como postura. Conclui-se que a atuação do STF no período, embora permeada por momentos de inegável ativismo, foi em grande medida uma resposta reativa à inércia dos Poderes políticos, configurando um contrapeso indispensável, porém custoso, para a manutenção do Estado Democrático de Direito em um contexto de crise sistêmica.

A leitura integrada deste capítulo revela, portanto, uma dinâmica institucional profundamente dialética. A implosão do presidencialismo de coalizão, longe de simplesmente enfraquecer o STF, paradoxalmente forjou-o como um hiperpoder, armado com novos instrumentos e uma coesão interna férrea. Para decifrar essa equação complexa, o capítulo mobiliza um arcabouço teórico multifacetado, que entrelaça a ciência política empírica de Recondo e Weber, a crítica jurídica rigorosa de Costa, a filosofia do direito de Dworkin e Alexy, e a teoria dos sistemas de governo de Abranches e Barroso. O retrato que emerge é o de um tribunal que, para salvar a Constituição de um assalto externo, viu-se na contingência de ressignificar seu próprio lugar dentro dela, legando ao futuro um debate profundo e inadiável sobre os limites da jurisdição constitucional e os perigos da judicialização da política em uma democracia sob tensão.

SUMÁRIO

SISTEMA DE GOVERNO:
A LEITURA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL PÓS-2019

O período compreendido entre 2019 e 2022 representou uma significativa transformação na atuação do Supremo Tribunal Federal no equilíbrio dos Poderes da República. Recondo e Weber (2023), em obra na qual analisam a blindagem do Supremo Tribunal Federal e o contexto que levou a essa defesa institucional, demonstram que o Tribunal, anteriormente caracterizado como um tribunal fragmentado em “onze ilhas”, desenvolveu mecanismos robustos de autoproteção institucional que, em diversos momentos, prescindiram da atuação do Congresso Nacional, configurando um fenômeno de blindagem judicial em face do Legislativo e Executivo.

Um dos instrumentos mais emblemáticos dessa autonomia foi a instauração do Inquérito 4.781/STF, popularmente conhecido como Inquérito das Fake News. Conforme registram os autores, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, determinou a abertura do inquérito de ofício, baseando-se em interpretação expansiva do regimento interno. Essa interpretação permitiu ao STF investigar ataques direcionados à Corte sem depender do Ministério Público ou do Congresso Nacional. Toffoli justificava que “se o STF se aferiasse ao texto exatamente como escrito, a sua defesa dependeria de outras instituições” (Recondo; Weber, 2023, p. 74). A manutenção do inquérito pelo plenário, por 10 votos a 1, consolidou o que os autores denominam como autonomia investigatória do STF (Recondo; Weber, 2023, p. 79).

Cumpre ainda referir que a interferência do STF nas regras do jogo desse novo formato de presidencialismo surgiu anteriormente ao período Bolsonaro. O artigo “Controle Judicial de Nomeação

SUMÁRIO

Política?”, de Eduardo José da Fonseca Costa, presente na obra *Supremos Erros: decisões inconstitucionais do STF*, relaciona-se diretamente com o presidencialismo de coalizão e com a interferência do STF em outros poderes ao discutir os limites do controle jurisdicional sobre atos discricionários do Presidente da República, especialmente em nomeações para cargos políticos.

No contexto do presidencialismo de coalizão, o Presidente depende de apoio político no Congresso para governar, o que frequentemente implica a distribuição de cargos ministeriais e outras posições estratégicas como moeda de troca. Nessa senda, Costa (2020, p. 111-112) argumenta que: “As nomeações políticas são de livre escolha do Presidente da República (e, por paralelismo de formas, igualmente são de livre exoneração). As razões subjetivas, que levam a autoridade máxima do Poder Executivo a escolher alguém, são insondáveis.” Essa liberdade de nomeação é essencial para a sustentação política do governo em um sistema de coalizão. Quando o Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal, interfere nessas escolhas com base em suposto desvio de finalidade ou imoralidade administrativa, fragiliza-se a autonomia do Executivo e altera-se o equilíbrio entre os Poderes.

Quanto à interferência do STF, o autor critica a atuação da Corte ao invalidar nomeações presidenciais sem amparo constitucional explícito. Para Costa (2020, p. 114), essa postura configura: “Mais um episódio temerário de ativismo judicial progressista da atual composição neoiluminista do STF.” Ele sustenta que a invocação do princípio da moralidade administrativa para anular nomeações políticas, sem que haja regra legal sólida, representa uma usurpação de competência legislativa e uma violação à separação de Poderes. Essa intervenção judicial indevida subverte a lógica do presidencialismo de coalizão, na qual a confiança política e a conveniência governamental são fundamentais para a estabilidade institucional.

SUMÁRIO

Nesse sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 32) argumenta:

Dentro desta construção ideológica, que ganhou enorme e proveitosa aceitação, é fundamental dividir-se o exercício destas aludidas funções entre diferentes órgãos. Sem embargo, nos vários Direitos Constitucionais positivos — e assim também no brasileiro — sua distribuição não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da função que lhe confere o nome. Esta solução normativa de estabelecer contemperamentos resultaria, ao menos no início, do explícito propósito de compor os chamados “freios e contrapesos”, mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados “poderes”, isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno.

Assim, essa obra oferece um contraponto a essa atuação politizada e uma crítica contundente à judicialização da política e ao excesso de ativismo do STF, defendendo que o controle sobre nomeações políticas deve restringir-se a casos expressos na Constituição, como a inexistência de requisitos formais, e não a avaliações subjetivas de motivação ou moralidade.

Sousa (2011) oferece uma base teórica sólida para aprofundar a crítica de Eduardo José da Fonseca Costa quanto ao uso do princípio da moralidade administrativa pelo STF para invalidar nomeações políticas. A análise da distinção entre princípios e regras, tal como elaborada por Ronald Dworkin e Robert Alexy, e as críticas a essa distinção “forte” são centrais para entender os riscos da atuação judicial nesse contexto.

Segundo a distinção “forte” (Sousa, 2011, p. 96), defendida por Dworkin e Alexy, princípios são mandamentos de otimização, que demandam a realização de um estado ideal de coisas na maior medida possível, considerando as possibilidades fáticas e jurídicas.

SUMÁRIO

Sua aplicação se dá por meio de ponderação, em que *colidem* com outros princípios e prevalecem conforme seu peso relativo no caso concreto. Já as regras são mandamentos definitivos, aplicáveis na modalidade tudo-ou-nada por subsunção: ou se aplicam integralmente, ou não se aplicam.

Ao retomar a crítica de Costa, vemos que o STF, ao anular nomeações políticas com base no princípio da moralidade administrativa sem que haja uma regra densificada definindo concretamente o que constitui violação a esse princípio, está tratando um princípio como se fosse uma regra — ou pior, está criando uma regra a partir do princípio, sem legitimidade democrática para tanto. Como afirma Costa, “aplicar princípio” sem mediação de uma regra prévia é exercer “pseudo jurisdição” e usurpar competência legislativa.

A teoria de Alexy reforça essa crítica ao destacar que princípios, como mandamentos de otimização, exigem mediação normativa para produzir efeitos definitivos. Sem essa mediação — ou seja, sem que o legislativo tenha definido previamente os contornos da moralidade administrativa em lei —, o juiz que invoca diretamente o princípio para invalidar um ato discricionário está, na verdade, legislando a partir do tribunal. Essa prática, além de violar a separação de poderes, gera insegurança jurídica e abre espaço para o ativismo judicial, como bem alerta Costa.

Por outro lado, a posição de Humberto Ávila (Sousa, 2011, p. 102), que defende uma distinção “fraca” entre princípios e regras — baseada em critérios como generalidade, fundamentalidade e aplicação —, também serve de contraponto. Para Ávila, a aplicação de princípios exige concretização prévia para evitar arbitrariedades. No contexto das nomeações políticas, a ausência de parâmetros legais claros sobre o que configura “imoralidade” ou “desvio de finalidade” transforma o princípio em um instrumento de discricionariedade judicial, justamente o que a teoria de Ávila busca combater.

SUMÁRIO

A discussão entre Dworkin e Alexy, de um lado, e críticos como Ávila, de outro, ilustra assim o dilema central apontado por Costa (2020): Se o STF aplica o princípio da moralidade administrativa como princípio (mandamento de otimização), ele deveria ponderá-lo com outros princípios (como a discricionariedade do Executivo e a separação de poderes), sem necessariamente invalidar o ato. Se o aplica como regra (invalidando o ato definitivamente), está criando uma norma que não existe, substituindo-se ao legislador.

Dessa forma, o texto de Sousa contribui para fundamentar teoricamente a crítica de que a invocação direta da moralidade administrativa para anular nomeações políticas — sem densificação legislativa — configura não só um ativismo judicial, mas uma confusão categorial entre princípios e regras, com sérios riscos para a segurança jurídica e o equilíbrio entre os Poderes.

A atuação do STF durante a pandemia de COVID-19 representou outro momento significativo dessa blindagem institucional. Diante do que os ministros classificaram como “política pública de caráter genocida” (Mendes, 2020 *apud* Recondo; Weber, 2023, p. 118), o tribunal assumiu papel ativo na condução de políticas sanitárias, reconhecendo a competência concorrente de estados e municípios para adoção de medidas restritivas. Conforme analisa o ministro Alexandre de Moraes, “o pior que podia acontecer naquele momento dramático de crise era uma guerra federativa” (Moraes, 2020 *apud* Recondo; Weber, 2023, p. 117), cabendo ao STF mediar o conflito entre os entes federativos.

Mas o processo de blindagem institucional encontra outros episódios anteriores, ocorridos anteriormente a este período descrito, conforme Rogério Greco (2020), que analisa criticamente a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na instauração e condução de inquéritos que, segundo o autor, violam princípios constitucionais e processuais penais. O texto destaca como o STF tem se utilizado de mecanismos legais e regimentais para se blindar contra críticas

SUMÁRIO

e consolidar um papel ativista e intervencionista, muitas vezes em desrespeito à separação de Poderes.

Greco (2020) inicia ressaltando que a Constituição de 1988 adotou o sistema acusatório, no qual o Ministério Público é o titular exclusivo da ação penal, vedando ao juiz a iniciativa de investigações. No entanto, o STF, por meio de seus ministros, tem ignorado esse princípio ao instaurar inquéritos sem base legal específica, como os Inquéritos de número 4.781 e 4.828.

O Inquérito n.º 4.781, instaurado pela Portaria GP n.º 69/2019 do Ministro Dias Toffoli, visava apurar ofensas e ameaças a ministros do STF veiculadas em redes sociais. Greco (2020, p. 260) aponta que a portaria “não lhe confere esse poder”, uma vez que o regimento interno só permite a instauração de inquéritos para infrações ocorridas na sede ou dependências do Tribunal, o que não era o caso. Além disso, a designação direta do Ministro Alexandre de Moraes como relator, sem distribuição por sorteio, violou o princípio da imparcialidade e o regimento interno do STF.

Já o Inquérito n.º 4.828, aberto a pedido da PGR para investigar supostos atos contra a segurança nacional, também foi alvo de críticas. Greco (2020, p. 263-264) questiona a competência do STF para investigar deputados federais por fatos alheios ao exercício do mandato, contrariando entendimento anterior da própria Corte. O autor afirma que o inquérito teve viés político e seletivo, direcionado contra conservadores e críticos do governo Bolsonaro, enquanto atos semelhantes de grupos de esquerda foram ignorados.

Em ambos os casos, o STF determinou o sigilo dos autos, dificultando o acesso da defesa e ferindo a Súmula Vinculante n.º 14, que assegura amplo acesso aos elementos de prova. Para Greco (2020, p. 270-271), tais inquéritos funcionam como instrumentos de intimidação e disseminação do medo, visando calar vozes críticas e prolongar indefinidamente investigações sem fundamento legal

SUMÁRIO

robusto. Ainda, o autor enfatiza que o regimento interno não pode criar competências investigatórias que a Constituição não atribuiu. Isso viola o princípio da estrita legalidade e o sistema acusatório puro, no qual a investigação criminal é atribuição do Ministério Público e das polícias judiciárias.

A prisão do deputado federal Daniel Silveira constitui exemplo paradigmático da atuação autônoma do STF em relação ao Congresso. O ministro Alexandre de Moraes determinou a prisão do parlamentar por ataques ao STF sem qualquer consulta ao Legislativo, fundamentando que as “manifestações revelam-se gravíssimas [...] com claro intuito de impedir o exercício da judicatura” (Moraes, 2021 *apud* Recondo; Weber, 2023, p. 89). A manutenção da condenação mesmo após o perdão presidencial reafirmou o que os autores caracterizam como “autoridade sobre atos do Executivo e Legislativo” (Recondo; Weber, 2023, p. 92).

O STF tem o dever de ser o guardião da Constituição Federal, conforme preceitua o Artigo 102 da Magna Carta (Brasil, 1988), nos moldes do proposto por Hans Kelsen (2003, p. 237-315). Em sua obra clássica “Quem deve ser o guardião da Constituição?”, originalmente publicada em 1931, o jurista austríaco desenvolve uma teoria fundamental sobre a necessária instituição de um órgão específico e técnico para a proteção da norma fundamental do Estado. Partindo de sua Teoria Pura do Direito, Kelsen argumenta que a função de guardião da Constituição não pode ser confiada a um órgão político, como o Parlamento ou o Chefe de Estado, mas sim a um Tribunal Constitucional especializado.

Para Kelsen, a Constituição representa o ápice da ordem jurídica, a norma fundamental que valida todo o ordenamento. Qualquer violação a seus preceitos corrompe a estrutura legal na totalidade. Entretanto, essa violação nem sempre é evidente ou facilmente identificável por órgãos majoritários, cuja natureza é essencialmente política e sujeita a flutuações e interesses contingentes. Um parlamento,

SUMÁRIO

por exemplo, ao julgar a constitucionalidade de seus próprios atos, estaria atuando como “juiz em causa própria”, o que comprometeria a imparcialidade e a segurança jurídica.

A solução de Hans Kelsen, portanto (2003, p. 237-315), é a criação de um Tribunal Constitucional como um órgão jurisdicional independente. Esse tribunal teria a competência exclusiva para o controle de constitucionalidade, atuando como um “legislador negativo” — não criando novas leis, mas podendo anular aquelas que contrariem a Constituição. Sua atuação se daria com base em critérios estritamente jurídicos, afastando-se de juízos de valor ou conveniência política. Dessa forma, Kelsen afasta a ideia, então vigente em alguns países, de que o próprio chefe de Estado (como o Presidente do Reich na Alemanha Weimar) seria o guardião natural da Constituição, pois este também é um órgão político e parte do governo, podendo ter seus atos contestados.

A unidade institucional do STF, conforme documentado pelos autores, foi crucial para essa blindagem. Após os ataques públicos do presidente Bolsonaro em 7 de setembro de 2021, o tribunal emitiu nota conjunta onde afirmava categoricamente: “Ninguém fechará esta Corte. Nós a manteremos de pé” (Fux, 2021 *apud* Recondo; Weber, 2023, p. 101-102). Essa coesão, antes inexistente, permitiu ao STF desenvolver o que os ministros internamente denominavam “jurisprudência de guerra” (Recondo; Weber, 2023, p. 109-110), caracterizada por decisões rápidas e unificadas em resposta às ameaças institucionais. Na área de políticas públicas, o STF também ampliou sua atuação, anulando decretos presidenciais e determinando a implementação de políticas em áreas como cultura, meio ambiente e proteção indígena. Conforme registram Recondo e Weber (2023, p. 104-105), a ministra Cármen Lúcia afirmou em audiência pública que “censura não se debate, censura se combate”, posicionando o STF como protetor de direitos fundamentais independentemente da atuação congressional.

SUMÁRIO

Conforme Silva (2019, p. 256), a necessidade fundamental de preservar a vida e evitar a morte é uma lei natural que leva os seres humanos tanto a se prepararem para a guerra quanto a criarem um Estado soberano. Esse mesmo instinto de sobrevivência, que é inerente ao ser humano, estende-se, por analogia ou acordo social, ao próprio Estado. Disso, emerge o Princípio da Autoconservação do Estado, que rege essa blindagem estudada.

Uma vez criado, o Estado age como um mecanismo autônomo, cuja função primordial é garantir sua própria existência — ou seja, manter sua soberania, que constitui sua força vital. Ao assegurar sua própria preservação, o Estado, por consequência, também protege a vida e os direitos de todos os seus cidadãos, os quais são partes essenciais desse corpo político.

O período analisado evidenciou uma transformação significativa no papel do STF no equilíbrio institucional. Como concluem Recondo e Weber (2023, p. 12), “foi a voz da instituição, a coesão, as decisões rapidamente chanceladas pela maioria que garantiram a resistência ante a ameaça autoritária”. O STF transitou de guardião da Constituição para gestor ativo de crises políticas, desenvolvendo mecanismos próprios de defesa institucional que, em diversos aspectos, prescindiram da colaboração do Congresso Nacional, configurando um novo paradigma nas relações entre os Poderes no Brasil. A atuação autônoma do Supremo Tribunal Federal, analisada no tópico anterior, não pode ser compreendida isoladamente do contexto mais amplo de transformação nas relações entre os Poderes. O fenômeno da blindagem judicial relaciona-se diretamente com o colapso do modelo de presidencialismo de coalizão durante o governo Bolsonaro, configurando uma resposta institucional à ruptura dos mecanismos tradicionais de governabilidade.

O presidencialismo de coalizão, tal como formulado por Abranches (1988), baseia-se na capacidade do Presidente da República de formar e manter maiorias parlamentares através da

SUMÁRIO

distribuição de cargos e recursos, mediando conflitos e garantindo a governabilidade por meio de negociações com partidos do chamado “centrão”. Entretanto, o governo Bolsonaro representou uma ruptura deliberada com essa lógica. Conforme demonstram Recondo e Weber (2023), Bolsonaro governou em constante atrito com o núcleo do sistema partidário, adotando uma retórica antissistema e antipartidária que enfraquecia os canais tradicionais de negociação. Essa postura resultou no que podemos caracterizar como um presidencialismo de confrontação, em substituição ao modelo cooperativo.

A OAB-SP (Ordem dos Advogados do Brasil — Seccional São Paulo) instalou uma comissão de estudos visando propor uma reforma abrangente do Poder Judiciário, com foco especial na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme Boechat e Vittorrazzi (2025), a iniciativa surge da percepção de que a Corte adquiriu um “protagonismo excessivo” nos últimos anos, aproximando-se demasiadamente da classe política e desviando-se de sua função precípua de guardião da Constituição.

A proposta central da OAB-SP, conforme explicou seu presidente, Leonardo Sica, é a redução da competência criminal do STF. A avaliação é que o tribunal se transformou em um “grande tribunal penal”, onerando sua agenda com julgamentos de políticos e causas de menor relevância constitucional. Sica argumenta que “quem julga muitos políticos fica muito próximo, se aproxima excessivamente da classe política. A gente acha que tem que ter um ajuste nessa regra” (Boechat; Vittorrazzi, 2025). O objetivo é resgatar o papel constitucional do STF, evitando sua sobrecarga e politização.

Além da proposta central de reduzir a competência criminal do STF, a reforma do Judiciário proposta pela OAB-SP engloba outros eixos fundamentais. Um deles em discussão é a possibilidade de estabelecer um mandato fixo para os ministros do Supremo Tribunal Federal, em substituição ao regime de vitaliciedade atualmente vigente, com o intuito de repensar a estrutura de atuação

SUMÁRIO

dos membros da Corte. A revisão do foro por prerrogativa de função também integra a pauta, com a comissão propondo rediscutir os contornos e a abrangência desse instituto, frequentemente alvo de questionamentos. Por fim, a elaboração de um código de conduta específico para magistrados visa assegurar padrões éticos mais claros e alinhados às demandas contemporâneas da sociedade.

A comissão, composta por juristas de notório saber, como os ex-ministros do STF Ellen Gracie e Cezar Peluso, e ex-ministros da Justiça, tem previsão de apresentar um anteprojeto de reforma ao Congresso Nacional e ao próprio Judiciário no início de 2026. A iniciativa busca fomentar uma “autocorreção” do sistema, por meio de um debate cordial e moderado, longe de extremos, conforme destacou o presidente da OAB-SP.

A ruptura com a lógica da coalizão criou um vácuo de mediação política que foi progressivamente ocupado pelo STF. Como registram Recondo e Weber (2023, p. 41), Dias Toffoli sustentava que “era preciso dialogar com Bolsonaro”, mas essa tentativa de conciliação mostrou-se infrutífera diante da indisposição do Presidente em seguir os ritos e liturgias do cargo. O vácuo institucional resultante obrigou o STF a assumir funções de arbitragem de conflitos que, no modelo tradicional, seriam resolvidos via negociação no âmbito do Executivo e Legislativo.

Na prática, essa transformação manifestou-se de forma mais evidente durante a pandemia de COVID-19. Com o Executivo federal adotando uma postura negacionista e o Congresso mostrando-se incapaz de impor uma agenda coordenada de enfrentamento à crise, o STF foi compelido a atuar como garantidor de uma governabilidade mínima. Por meio de decisões como aquelas proferidas nas ADIs 6341 e 6422, o tribunal estabilizou a federação ao reconhecer a competência concorrente de estados e municípios para decretar medidas sanitárias. A judicialização de políticas públicas em áreas como meio ambiente e proteção indígena também refletia essa dinâmica. O que

SUMÁRIO

os autores denominam de “Pauta Verde” (Recondo; Weber, 2023, p. 105) representou um freio de emergência a uma agenda de desconstrução que não passava pelo crivo legislativo adequado, mas que era implementada via decretos e atos infralegais por um Executivo que operava à margem do Congresso.

Críticas a essa blindagem e interferência do STF nos demais poderes surgem da comunidade jurídica, como podemos analisar na entrevista à BBC News Brasil, o renomado autor de Direito Processual Penal, Aury Lopes Jr. analisou a denúncia contra o ex-presidente Jair Bolsonaro por suposta tentativa de golpe de Estado, tecendo críticas à atuação do Supremo Tribunal Federal sob uma perspectiva jurídica que dialoga diretamente com o fenômeno da blindagem judicial e do ativismo da Corte.

Lopes Jr. considera a denúncia ao ex-presidente “robusta” e tecnicamente apta, com indícios suficientes para a abertura de processo, baseando-se no conjunto probatório da Polícia Federal, que inclui provas digitais e o relatório de 800 páginas (Lopes Jr., 2025 *apud* Schreiber, 2025b). No entanto, seus principais questionamentos dirigem-se à legitimidade do STF para processar e julgar o caso. Para o jurista, sendo Bolsonaro um ex-presidente sem foro por prerrogativa de função, o processo deveria tramitar em primeira instância, e não no Supremo. Esta posição contesta frontalmente o entendimento majoritário da Corte, que, a partir de uma interpretação expansiva de seu regimento interno iniciada com o Inquérito das Fake News, passou a atrair casos considerados ataques ao próprio STF e ao Estado Democrático de Direito.

O ponto mais crítico destacado por Lopes Jr. é a imparcialidade do ministro Alexandre de Moraes, relator do caso. Segundo Aury, Moraes já estaria “contaminado” por seu intenso envolvimento na fase investigatória e por ser alvo de um suposto plano integrante dos fatos denunciados. Lopes Jr. argumenta que “quando você é chamado a tomar várias decisões sobre o caso (durante o inquérito)

SUMÁRIO

e depois você tem que julgar esse caso, você está contaminado. Você já tem uma visão pré-estabelecida, isso é da natureza humana" (Lopes Jr., 2025 *apud* Schreiber, 2025b). Ele defende que a declaração de suspeição de Moraes seria "salutar" para a lisura e a credibilidade do processo, ainda que não espere que isso ocorra, dado o histórico do STF em rejeitar tais argumentos.

Além disso, o processual penalista critica qualquer eventual aceleração do julgamento com o intuito de evitar que ele "contamine o processo eleitoral de 2026". Para Lopes Jr., numa análise estritamente jurídica, "o Supremo não deveria estar preocupado com expectativas políticas de um julgamento" (Lopes Jr., 2025 *apud* Schreiber, 2025b), devendo pautar-se exclusivamente pelo rito do devido processo legal, cuja complexidade, em condições normais, poderia levar cerca de dois anos até uma sentença.

A análise de Aury Lopes Jr. reforça as críticas doutrinárias exploradas anteriormente, que apontam para um STF que, ao ampliar sua competência e atuar de forma investigativa e judicial em casos que o atingem diretamente, arrisca violar princípios basilares do processo penal, como o do juiz natural e da imparcialidade do julgador, consolidando um paradigma de "blindagem judicial" que suplanta as instâncias judiciárias ordinárias.

Paradoxalmente, a postura beligerante do governo Bolsonaro em relação ao STF contribuiu para unificar o tribunal e fortalecer seus mecanismos de autoproteção. Os episódios de 7 de setembro de 2021, quando o Presidente incitou publicamente seus apoiadores contra o tribunal, e a invasão de 8 de janeiro de 2023, consolidaram a percepção entre os ministros de que estavam diante de uma ameaça existencial à instituição. Como sintetizam Recondo e Weber (2023, p. 12), "o ciclo iniciado com a eleição de Bolsonaro se encerrou com a forte resistência do tribunal unido diante de um presidente com uma agenda autoritária".

SUMÁRIO

Em análise do ministro Barroso (2016, p. 232), a judicialização é uma realidade no sistema institucional brasileiro. O ativismo judicial, por outro lado, é uma postura que implica interpretar a Constituição de forma expansiva e proativa, ampliando seu significado. Esse comportamento geralmente surge — como no Brasil — em contextos de inércia do Legislativo e de um distanciamento entre a classe política e a sociedade, dificultando o atendimento de certas demandas sociais. O contrário do ativismo é a autocontenção judicial, uma postura na qual o Judiciário evita interferir nas decisões dos outros Poderes. A principal diferença metodológica reside no fato de que o ativismo busca explorar ao máximo as possibilidades do texto constitucional, criando normas concretas a partir de conceitos amplos. Já a autocontenção prioriza deferir as escolhas aos Poderes políticos, limitando a intervenção judicial.

Nesse contexto, instrumentos como o Inquérito das Fake News e a prisão de figuras como o deputado Daniel Silveira funcionaram como mecanismos de autodefesa institucional contra uma ofensiva que não encontrava barreiras eficazes no sistema político. Conforme analisa Gilmar Mendes na obra referida, “não fosse essa decisão, muito provavelmente teríamos tido algum tipo de ameaça de descarrilamento” (Mendes, 2023 *apud* Recondo; Weber, 2023, p. 79).

Em síntese, a blindagem do STF em relação ao Congresso representou menos uma usurpação de funções e mais uma resposta contingente ao colapso do presidencialismo de coalizão. O tribunal, diante da inação ou incapacidade do Legislativo em conter um Executivo que operava fora da lógica da coalizão, viu-se compelido a desenvolver o que os próprios ministros denominavam internamente de “jurisprudência de guerra” (Recondo; Weber, 2023, p. 109). Essa transformação configura um significativo realinhamento nas relações entre os Poderes, no qual o STF assumiu, ainda que reativamente, funções de moderação e estabilização institucional em um contexto de crise aguda do sistema político.

SUMÁRIO

PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-
PARTIDÁRIA NA COALIZÃO:
A ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DO “CENTRÃO”

As crises políticas recorrentes, em especial a partir das Jornadas de junho de 2013, expuseram as limitações desse modelo clássico de presidencialismo de coalizão proposto por Abranches, sugerindo sua transmutação para uma forma disfuncional. É nesse contexto que o conceito de “pemedebismo”, desenvolvido por Marcos Nobre (2013), e a reemergência do fenômeno do “centrão” oferecem uma chave explicativa fundamental para compreender a paralisia decisória e a corrosão programática que marcam o cenário político atual. Esta análise argumenta que o “centrão” contemporâneo constitui a materialização institucionalizada da lógica do “pemedebismo”, representando a fase degenerativa do presidencialismo de coalizão, na qual a barganha pura e simples suplanta qualquer projeto substantivo de governo.

No modelo de Abranches, ainda era possível, em tese, identificar quem era responsável pela agenda (o presidente e sua coalizão). No modelo do “centrão”, a *accountability* desaparece. A *accountability* governamental é definida por João Cordeiro (2013, p. 27), como a prática de responsabilizar o Estado — incluindo o governo central, ministérios e outras repartições — por suas ações. Essa tarefa é de responsabilidade de políticos e funcionários públicos. Muitos países institucionalizam essa função em departamentos especializados. O caso mais emblemático é o do *U.S. Government Accountability Office* (GAO), nos EUA. Com sede em Washington, o GAO é uma entidade independente e neutra, que serve como um fiel guardião da Constituição. Sua principal função é avaliar a conduta e a eficácia dos órgãos federais, prestando contas diretamente ao Congresso sobre sua integridade e a consistência de seu trabalho.

SUMÁRIO

Marcos Nobre (2013) oferece uma análise profunda do “pemedebismo” como cultura política central na estruturação do sistema político brasileiro pós-redemocratização. O “pemedebismo”, segundo Nobre, não se restringe a um partido específico — o MDB —, mas designa uma lógica de funcionamento do sistema político caracterizada pela formação de supermaiorias parlamentares, pela blindagem contra demandas sociais transformadoras e pela hierarquização de vetos no interior de um “condomínio” de poder (Nobre, 2013, p. 9-11).

Se a análise de Nobre desvenda a lógica comportamental do sistema, a arquitetura institucional, por sua vez, não faz senão reforçá-la. Um exemplo paradigmático disso foi a Emenda Constitucional n.º 97, de 2017. Essa respectiva Emenda Constitucional representou uma transformação estrutural no sistema partidário-eleitoral brasileiro ao estabelecer dois eixos centrais de reforma: a extinção das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a implementação de uma cláusula de barreira progressiva. O primeiro eixo determinou o fim das coligações para cargos proporcionais — deputados federais, estaduais, distritais e vereadores — a partir das eleições de 2020. Essa medida obrigou os partidos a concorrerem isoladamente, impedindo as alianças casuísticas que caracterizavam o sistema anterior. O impacto mais imediato foi a dificuldade adicional para partidos menores, que perderam a estratégia de unir forças para superar o quociente eleitoral, gerando uma competição mais individualizada entre as legendas.

Como segundo eixo, a emenda criou um mecanismo de seleção partidária gradual, vinculando o acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão ao desempenho eleitoral. O sistema estabeleceu critérios progressivamente mais rigorosos: após as eleições de 2018, exigiam-se 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em um terço das unidades federativas, com mínimo de 1% em cada, ou a eleição de nove deputados federais; em 2022, esses patamares subiram para 2% dos votos ou onze deputados; para 2026, serão

SUMÁRIO

necessários 2,5% dos votos ou treze deputados; e a partir de 2030, vigorará a regra definitiva de 3% dos votos ou quinze deputados, sempre com exigência de distribuição regional mínima.

As consequências para os partidos que não atingirem esses patamares são severas: perdem o acesso aos recursos financeiros e de comunicação essenciais para a competitividade eleitoral. Contudo, os mandatos dos parlamentares eleitos são preservados, sendo-lhes facultada a migração para legendas que cumpram os requisitos — embora essa filiação não conte para a distribuição de recursos do partido receptor. Os objetivos declarados da reforma incluem reduzir a fragmentação partidária, fortalecer a identidade programática das agremiações e promover maior equidade na concorrência eleitoral. Contudo, analistas apontam que o novo desenho institucional pode aprofundar a concentração de poder nas mãos dos grandes partidos, criando barreiras quase intransponíveis para o surgimento de novas forças políticas e reforçando potencialmente o caráter oligárquico do sistema representativo brasileiro.

Nobre identifica a origem do “pemedebismo” no processo de transição controlada da ditadura para a democracia, capitaneada pelo PMDB na década de 1980. Sua primeira figura concreta aparece durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com a formação do “centrão”, bloco suprapartidário que atuou para neutralizar pautas progressistas e manter o controle da agenda política nas mãos das elites (Nobre, 2013, p. 8). O “centrão”, portanto, não foi um fenômeno ocasional, mas a materialização inicial de uma cultura política que privilegia a estabilidade pelo bloqueio, em detrimento de transformações estruturais.

Esse modelo se consolida após o impeachment de Collor, ao se cristalizar a ideia de que a “governabilidade” depende da formação de supermaiorias no Congresso — a segunda figura do “pemedebismo”. Como destaca Nobre (2013, p. 9):

SUMÁRIO

Após o impeachment, os canais de expressão das forças de oposição ao pemedebismo se estreitaram. A força das ruas que derrubou Collor foi substituída pouco a pouco pelo clamor da “opinião pública”. E a opinião pública foi substituída pela opinião da grande mídia. Para obrigar o sistema a mudar, pouco que fosse, era necessário produzir campanhas intensivas de denúncias vocalizadas pela grande mídia. Até o final do mandato de Itamar Franco, em 1994, as ferramentas de blindagem foram sendo produzidas, testadas e aperfeiçoadas. Seu desenvolvimento se deu ao longo dos dois mandatos consecutivos de FHC.

Devido a essas barreiras impostas pela Emenda Constitucional 97 de 2017, pelo menos onze partidos encontram-se em situação de risco, o que tem catalisado movimentos de fusão e formação de federações como estratégias de sobrevivência, como analisa Oliveira (2025). O caso mais emblemático é o do PSDB, que atualmente conta exatamente com 13 deputados — o limite mínimo — e mantém uma federação com o Cidadania. No entanto, conflitos internos tornam a manutenção dessa união incerta, e a legenda do partido já busca alternativas, como uma possível fusão com Podemos ou Solidariedade, que também estão ameaçados. A fusão, diferente da federação, implica a dissolução dos partidos originais para a criação de uma nova sigla, concentrando seus recursos eleitorais.

No espectro da esquerda, ainda analisa Oliveira (2025), partidos como PSB e PDT, que possuem bancadas de 15 e 17 deputados, respectivamente, discutem uma federação. Contudo, as negociações esbarram em conflitos regionais e pessoais, como a disputa entre os irmãos Ciro e Cid Gomes no Estado do Ceará. Paralelamente, legendas menores da esquerda, como PV e Rede, que atualmente integram federações com PT/PCdoB e PSOL, também avaliam novos arranjos para superar a barreira, visto que suas atuais uniões não serão renovadas.

Na contramão desse movimento defensivo, partidos do “centrão” enxergam na cláusula de barreira uma oportunidade para

SUMÁRIO

ampliar seu poder. Negociações avançadas entre União Brasil, PP e Republicanos visam criar uma superfederação com potencial para superar 150 deputados, formando o maior bloco da Câmara e consolidando ainda mais seu poder de barganha no Congresso Nacional. Esse movimento evidencia como a regra, em vez de somente forçar a concentração partidária, pode servir para cristalizar o domínio de grandes blocos já estabelecidos.

A lista de partidos sob risco inclui PSDB, Cidadania, Podemos, Solidariedade, PSB, PDT, PV, Rede, Avante, PRD e Novo. O desfecho dessas negociações não apenas determinará o mapa partidário pós-2026, mas também terá impacto profundo na dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão e na representatividade do sistema político brasileiro.

A relação entre “pemedebismo” e “centrão” é, portanto, de continuidade histórica e funcional. O “centrão” dos anos 1980 é o embrião de uma prática que se renova a cada governo, sob novas roupagens, mantendo a estrutura de veto a mudanças substantivas. Como explica Nobre (2013, p. 8), o sistema político conseguiu enfraquecer esses movimentos ao se apoiar na falta de uma agenda comum e na inexistência de um partido — ou de uma frente partidária — capaz de representar coesamente o desejo por mudanças. Foi desse processo que surgiu a primeira forma de proteção do sistema político contra as pressões da sociedade, que resultou no “pemedebismo”.

Ainda, essa lógica de manutenção dos agentes que estão no poder fica em evidência ao se fazer uma análise do sistema de financiamento e acesso à mídia eleitoral no Brasil, conforme estabelecido pela Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), que consolida um modelo que reforça assimetrias históricas no sistema partidário. Conforme disposto no art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 13.488/2017, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) são distribuídos de forma que partidos com maior

SUMÁRIO

representação no Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal — recebam a parcela majoritária dos recursos. Especificamente, 35% dos recursos são distribuídos conforme o desempenho na última eleição para a Câmara, 48% consoante o número atual de deputados federais e 15% conforme a bancada no Senado. Somente uma fração residual de 2% é dividida de forma igualitária entre todos os partidos, independentemente de seu tamanho ou representatividade. Essa estrutura assegura que as legendas já estabelecidas, detentoras de bancadas expressivas, consolidem sua vantagem financeira eleição após eleição, enquanto os partidos menores, frequentemente com projetos políticos emergentes ou de base mais local, sobrevivem com uma fração ínfima do fundo.

Esse mesmo princípio de distribuição desigual se repete no critério para alocação do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. O tempo é distribuído de maneira proporcional à bancada que cada partido possui na Câmara dos Deputados. Na prática, isso significa que grandes legendas controlam a maioria das janelas de horário eleitoral, essenciais para a visibilidade nacional das campanhas. Em contrapartida, partidos com pouca ou nenhuma representação parlamentar ficam restritos a poucos segundos de exibição, insuficientes para construir uma narrativa política coesa ou competir em condições de igualdade no debate eleitoral.

A combinação desses dois fatores — escassez de recursos financeiros e de tempo de mídia — gera um ciclo vicioso de dificuldade de crescimento para os partidos pequenos. Sem a capacidade de financiar campanhas robustas ou de veicular sua mensagem para um eleitorado massivo, essas agremiações têm sua capacidade de competição seriamente comprometida. Paradoxalmente, o sistema, que à primeira vista poderia incentivar a fragmentação ao permitir a criação de novas legendas, na prática, estimula sua subordinação às grandes legendas. Incapazes de prosperar de forma autônoma, os partidos menores são frequentemente coagidos a atuar em coligações eleitorais, nas quais negociam seu apoio em troca de migalhas

SUMÁRIO

de recursos e espaço em coligações lideradas pelos grandes partidos, perdendo, assim, sua identidade programática e autonomia política.

O efeito prático desse desenho institucional é a criação de uma barreira de fato — uma “cláusula de barreira” não oficial. Partidos que não conseguem eleger uma bancada parlamentar mínima ou alcançar um patamar de votação significativo veem-se impossibilitados de se sustentar financeira e politicamente de maneira independente. A trajetória típica para a sobrevivência dessas agremiações envolve, portanto, sua fusão com outros partidos ou sua absorção por legendas maiores, num movimento de concentração que perpetua o domínio das elites partidárias já estabelecidas. Dessa forma, o sistema eleitoral, sob o pretexto da governabilidade e da estabilidade, acaba por blindar o cenário político contra inovações e renovações substantivas, cristalizando o poder nas mãos dos atores hegemônicos.

O modelo de Abranches (1988) parte de uma premissa funcionalista. O presidente, para viabilizar sua agenda, precisa negociar com as lideranças partidárias (Weller e Limongi, 2024), formando uma coalizão majoritária por meio da distribuição de cargos no primeiro e segundo escalões e da partilha de poder de veto. Tratava-se, portanto, de um “sistema de governo” que, embora oneroso, visava à consecução de um fim: a governabilidade e a implementação de uma agenda.

A contribuição seminal de Marcos Nobre (2013) foi identificar a metamorfose desse sistema. Para ele, o “pemedebismo” não é um arranjo, mas uma lógica de poder que se sobrepõe ao sistema. Trata-se de um “padrão de comportamento que transforma a política em máquina de obstrução e barganha permanente” (Nobre, 2013, p. 94). Nessa nova lógica, o objetivo deixa de ser governar para se tornar a manutenção do *status quo* e a extração de benefícios particulares por meio da ameaça constante de obstrução. A coalizão, então, se transforma. Deixa de ser uma aliança de apoio para se

SUMÁRIO

tornar uma “coalizão de veto”, cuja função principal é paralisar qualquer iniciativa que ameace os interesses da própria elite política. O conteúdo programático é esvaziado, e a política se reduz à troca de favores, na qual a negociação é um fim em si.

Se o “pemedebismo” é a lógica abstrata, o “centrão” é seu agente concreto na cena política do século XXI. O termo, de contornos fluidos, refere-se a um bloco suprapartidário composto por legendas como PL, PP, União Brasil e Republicanos, entre outras, cuja principal característica é a ausência de lastro ideológico e programático definido. Este bloco não é uma oposição clássica, tampouco uma base fiel; é um ator pivô permanente, cuja posição é determinada pela maximização de seus ganhos imediatos. A relação entre o “pemedebismo” e o “centrão” é de simbiose perfeita. Cada traço do “centrão” espelha a lógica descrita por Nobre: A fluidez programática que caracteriza o atual bloco de poder denominado “centrão” representa a expressão mais acabada do esvaziamento programático inerente ao “pemedebismo”.

O poder dessa anomalia criada para sua própria manutenção no poder possui resguardo constitucional. O artigo 66, § 4º, da Constituição Federal de 1988, estabelece um procedimento que confere vantagem estratégica ao “centrão”. Diante de um veto presidencial — inclusive fundamentado em alegada inconstitucionalidade —, a prerrogativa de apreciação desloca-se para o Congresso Nacional em sessão conjunta. A rejeição do veto, que exige maioria absoluta em escrutínio secreto, faz com que o juízo de constitucionalidade do Legislativo prevaleça sobre o do Executivo, convertendo o projeto em lei (§§ 5º e 7º). Esse mecanismo permite que coalizões majoritárias, como o “centrão”, assegurem a validade de matérias de seu interesse, independentemente da posição do Chefe do Executivo.

Excetuadas as matérias resguardadas por cláusulas pétreas, a palavra final sobre o direito constitucional vigente cabe ao Congresso Nacional, no exercício de sua competência como poder

SUMÁRIO

constituente derivado. Caso o Poder Legislativo discorde da exegese realizada pelo Supremo Tribunal Federal acerca de uma norma constitucional, ele possui o instrumento de emendá-la. A condição para tanto é a obtenção do quórum qualificado de três quintos dos votos em ambas as casas legislativas, com o cumprimento das demais formalidades do processo legislativo constitucional (Constituição Federal de 1988, artigo 60). Existem precedentes, no direito comparado e na história constitucional brasileira, nos quais emendas foram efetivamente utilizadas para modificar interpretações consolidadas pela Corte Suprema.

No Brasil, sob a vigência da Constituição de 1988, esse fenômeno de alteração do texto constitucional para reverter ou consolidar entendimentos jurídicos ocorreu em várias oportunidades. Exemplos concretos disso foram a Emenda Constitucional n. 19/1998, que tratou da inclusão de vantagens pessoais no teto remuneratório dos servidores públicos; a EC n. 20/1998, que versou sobre a incidência de contribuição social sobre os rendimentos de administradores e trabalhadores autônomos; e a EC n. 29/2000, que disciplinou a admissibilidade da progressividade do IPTU. Ainda nesse contexto, a EC n. 33/2001 regulamentou a cobrança de ICMS nas importações realizadas por pessoas físicas; a EC n. 39/2002 autorizou Municípios e o Distrito Federal a instituírem contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública; e a EC n. 41/2003 estabeleceu a cobrança de contribuição previdenciária sobre inativos e pensionistas. Posteriormente, a EC n. 57/2008 impôs ao Congresso Nacional a obrigação de legislar sobre a criação e alteração de Municípios, e a EC n. 58/2009 definiu o limite para o número de vereadores por Município (Barroso, 2016, p. 280).

Nesta configuração política, a clivagem esquerda-direita e os debates ideológicos cedem espaço a uma lógica operacional onde a única ideologia consistente é a da barganha pura e simples. Como observa Nobre (2013), a política transforma-se em “mecanismo de barganha permanente”, onde projetos de governo são substituídos

SUMÁRIO

por cálculos de vantagem imediata. A agenda do “centrão” não se orienta por visões de sociedade ou programas de desenvolvimento, mas pela perpetuação no poder e pelo acesso a recursos que garantam sua reprodução como força política.

Esta lógica encontra sua materialização mais evidente no foco obsessivo na distribuição de cargos e controle orçamentário. O mecanismo por excelência dessa relação tornou-se o chamado “orçamento secreto”, institucionalizado através das Emendas de Relator do RP9. O sistema de barganha que outrora se organizava em torno da distribuição de ministérios e cargos no primeiro escalão transformou-se em um mercado político institucionalizado, onde o apoio legislativo é cotizado em valores orçamentários precisos, esvaziando completamente o conteúdo programático do processo decisório. Esse mecanismo acabou barrado pelo STF, ao configurar uma afronta a múltiplos fundamentos e princípios da ordem constitucional. Tal prática colide com os alicerces do Estado Democrático de Direito, notadamente a soberania popular e o ideal republicano (Constituição Federal de 1988, artigo 1º), e com os postulados da Administração Pública (Constituição Federal de 1988, artigo 37). Mostra-se ainda dissonante do sistema de planejamento e execução orçamentária (Constituição Federal de 1988, artigo 166) e da disciplina da responsabilidade na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000). Por fim, ofende o direito fundamental à informação e as diretrizes constitucionais e legais que consagram a transparência como regra, a publicidade ativa e o controle social como instrumentos de gestão (Constituição Federal de 1988, artigo 5º, XXXIII).

A descrição “*schmittiana*” de um parlamento fragmentado e incapaz de decisões unitárias ecoa perturbadoramente na realidade brasileira. Schmitt (Bercovici, 2004) fundamenta sua rejeição às manobras partidárias quando analisa o parlamento como guardião da constituição a partir de uma análise da crise do Estado Liberal e da ascensão do que ele denomina Estado Total. Ele argumenta que o Estado Liberal, caracterizado por seu dualismo entre Estado e

SUMÁRIO

sociedade e pela primazia do Parlamento (um Estado Legislativo ou *Gesetzgebungsstaat*), era, paradoxalmente, um “Estado antipolítico” (Schmitt, 1996 *apud* Bercovici, 2004, p. 3). Conforme o autor, esse modelo entra em colapso com a consolidação da democracia de massas, que exige uma identidade entre governantes e governados, dissolvendo a separação liberal entre Estado e sociedade, onde se argumenta que, no novo contexto, o parlamentarismo torna-se inviável. Schmitt sustenta não haver mais uma força política capaz de se colocar acima dos conflitos sociais que se digladiam no interior do Parlamento (Schmitt, 1996 *apud* Bercovici, 2004, p. 3). A fé no parlamentarismo é um resquício do liberalismo, não da democracia, cuja essência Schmitt localiza na homogeneidade do povo. Essa arena de disputas fragmentárias é exatamente o ambiente onde o “centrão”, como ator desprovido de lastro programático, encontra seu habitat ideal, confirmando a tese de Schmitt sobre a inviabilidade decisória em contextos de pluralismo extremo.

A estratégia de obstrução permanente completa este quadro disfuncional, constituindo o “centrão” como operador de uma “máquina de obstrução” em estado puro. Ao se colocar como bloco de veto permanente, este ator político não se define como base governista nem como oposição sistemática, mas como força de chantagem constante. Neste cenário, o Presidente da República já não forma propriamente uma coalizão governista, mas negocia diariamente sua sobrevivência política com um poder soberano que detém o controle de facto do plenário. A governabilidade deixa de ser construída mediante convergências programáticas para transformar-se em sequência ininterrupta de resgates negociados, onde cada votação crucial representa nova oportunidade de extração de concessões. Esta configuração representa a radicalização do presidencialismo de coalizão descrito por Abranches (1988), transformando-o de mecanismo de governabilidade em instrumento de paralisia decisória.

Barroso (2016, p. 228) analisa em contraponto a essa “presidencialização do Congresso” que, no Estado constitucional de

SUMÁRIO

direito, a Constituição é reconhecida como uma lei com força vinculante. Nesse sistema, ela não só determina o processo de criação de novas leis, mas também define limites para seu conteúdo e estabelece obrigações que o Estado deve cumprir. Esse modelo é caracterizado pela posição central da Constituição e pela supremacia do Poder Judiciário, especialmente de um tribunal constitucional ou suprema corte, que detém a autoridade final para interpretar as normas constitucionais de forma obrigatória para todos.

A ascensão do “centrão” sinaliza uma mudança estrutural no presidencialismo de coalizão. Na fase clássica, o presidente era o núcleo do sistema, o articulador que, a partir do Palácio do Planalto, costurava as alianças necessárias. Na fase do “pemedebismo” potencializado pelo “centrão”, o núcleo de poder desloca-se para o Congresso, em especial para a liderança desse bloco. Os governos recentes ilustram essa transição. Michel Temer, ao legalizar as práticas de barganha orçamentária, institucionalizou o preço da coalizão. Jair Bolsonaro, eleito sob um discurso antipolítico, viu-se forçado a uma submissão completa ao “centrão” para garantir sua governabilidade e evitar o impeachment. O terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva inicia-se já sob o signo dessa nova realidade, tendo que destinar, *a priori*, uma parcela significativa do Orçamento da União ao bloco como condição indispensável para assumir o cargo. Nesse formato, a distribuição de cargos e recursos não é mais um meio para construir uma maioria em torno de um projeto, mas um “aluguel” pago a um ator hegemônico e autônomo.

Em decorrência desse fenômeno da constitucionalização abrangente e analítica — que resguarda grandes proporções com a governabilidade do “centrão” — Barroso (2016, p. 230-231) analisa que a imensa maioria das controvérsias com desdobramentos políticos, sociais e morais são submetidas à apreciação do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal. A enumeração que se segue, de caráter meramente exemplificativo, ilustra a abrangência temática da judicialização: (i) instituição de contribuição dos inativos

SUMÁRIO

na Reforma da Previdência (ADI 3.105-DF); (ii) criação do Conselho Nacional de Justiça na Reforma do Judiciário (ADI 3.367-DF); (iii) pesquisas com células-tronco embrionárias (ADI 3.510-DF); (iv) liberdade de expressão e racismo (HC 82.424-RS — caso Ellwanger); (v) interrupção da gestação de fetos anencefálicos (ADPF 54/DF); (vi) restrição ao uso de algemas (HC 91.952-SP e Súmula Vinculante n. 11); (vii) demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol (Pet 3.388-RR); (viii) legitimidade de ações afirmativas e quotas sociais e raciais (ADI 3.330); (ix) vedação ao nepotismo (ADC 12-DF e Súmula 13); (x) não recepção da Lei de Imprensa (ADPF 130-DF). O elenco poderia ser extensivamente ampliado com a menção a casos emblemáticos, a exemplo da extradição do italiano Cesare Battisti, da disputa sobre a importação de pneus usados e da vedação ao uso de amianto.

Lassalle (2007, p. 12 e 37) argumenta, seminalmente, que uma Constituição não se resume ao seu texto formal. Para o autor, a verdadeira Constituição de um país consiste na relação real e efetiva de forças sociais, políticas e econômicas que determinam seu funcionamento concreto. O documento escrito seria, nas suas célebres palavras, uma mera “folha de papel” se não correspondesse a esses fatores reais de poder que emanam da sociedade. Esta distinção teórica entre a Constituição formal (escrita) e a Constituição material (real) oferece uma lente poderosa para analisar as dinâmicas constitucionais no Brasil pós-1988.

Formalmente, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema presidencialista robusto, no qual o presidente, eleito diretamente, acumula as funções de chefe de Estado e de governo, detendo amplas atribuições legais e constitucionais. No entanto, na prática — ou seja, na constituição real que rege o país —, o sistema político opera sob uma lógica profundamente coalicionista e parlamentarizada. Para governar e viabilizar sua agenda, o presidente é compelido a negociar incessantemente com um Congresso Nacional estruturalmente

SUMÁRIO

fragmentado, formando uma base de sustentação majoritária através da distribuição de cargos, recursos e concessões políticas.

A análise demonstra que os conceitos de presidencialismo de coalizão, “pemedebismo” e “centrão” não são mutuamente excluídos, mas representam fases de um mesmo processo de degeneração do sistema político brasileiro. O modelo funcional descrito por Abranches foi gradualmente corrompido pela lógica de poder identificada por Nobre, encontrando no “centrão” seu sujeito histórico ideal.

O “centrão” é, portanto, a evolução do “pemedebismo”, com traços ainda mais maquiavélicos. Ele opera como uma coalizão de veto permanente, cuja existência e poder são sustentados pela paralisia decisória e pela barganha desprovida de conteúdo programático. O presidencialismo de coalizão, em sua forma atual, já não se assemelha a um parlamentarismo de fato, mas a um regime de refém, no qual o Executivo negocia diariamente sua capacidade de agir com um bloco cujo principal interesse é a manutenção do próprio sistema de deturpação de base que o sustenta. A superação desta crise profunda exigirá, necessariamente, uma reforma política que enfraqueça os incentivos à pura transação econômica e restabeleça os vínculos entre representação, programas de governo e interesse público.

DA MARCHA DA INSENSATEZ AO SEMIPRESIDENCIALISMO: ENFRENTAMENTO INSTITUCIONAL PARA A CRISE NO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL

O presidencialismo de coalizão no Brasil, tal como teorizado por Sérgio Abranches, já demonstrou funcionar de maneira eficaz em momentos históricos específicos, nos quais a barganha política

SUMÁRIO

serviu como instrumento para a realização de projetos nacionais substantivos. O exemplo mais emblemático ocorreu durante a implementação do Plano Real (1994-1995), quando os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso articularam uma ampla base congressional — centrada no PSDB, mas incluindo PFL e PMDB — para aprovar e consolidar um programa de estabilização econômica bem-sucedido contra a hiperinflação (Nobre, 2013, p. 59).

Similarmente, no ano 2000, essa mesma lógica de coalizão permitiu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, como analisa o autor, consolidou o poder econômico na esfera federal, reduzindo a autonomia dos governos estaduais. Embora tenha imposto um controle mais rígido sobre as finanças públicas e fortalecido o Congresso como arena para negociações e veto (Nobre, 2013, p. 81), essa lei também centralizou no governo federal a prerrogativa de decisões fiscais excepcionais e de resposta a crises, além de perpetuar uma distribuição orçamentária desigual na Federação, concentrando na União a maioria dos recursos e o poder de definir o ritmo dos repasses constitucionais para estados e municípios, que, em contrapartida, passaram a operar com uma margem de ação financeira muito mais limitada.

Outro caso notável foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) durante a Assembleia Constituinte de 1987-88, quando um movimento suprapartidário uniu parlamentares de diferentes legendas em torno de um projeto programático claro; já no governo Lula, a formação de uma base ampla, que incluía até antigos adversários, foi crucial para a criação e consolidação do Programa Bolsa Família, política pública que tratava a erradicação da fome como um objetivo nacional. O que distingue esses momentos de sucesso da atual realidade é a presença de elementos comuns: um inimigo ou objetivo nacional claro (como a inflação ou a fome), uma agenda programática bem-definida, uma liderança presidencial ativa na articulação e, sobretudo, o uso da barganha política — distribuição de cargos e recursos — como meio para viabilizar um fim governamental

SUMÁRIO

substantivo. A degeneração desse modelo para o que Marcos Nobre chamou de “pemedebismo” e para a atuação do “centrão” ocorre precisamente quando a barganha deixa de ser um instrumento e se torna um fim em si, esvaziando a política de seu conteúdo programático e paralisando a capacidade decisória do Estado. A análise comparativa dos casos de sucesso e do cenário atual de paralisia revela que a chave para o funcionamento do sistema está na subordinação dos interesses particulares a um projeto nacional claro e compartilhado.

Esse quadro se aproxima do que Barbara Tuchman (1989) denomina “marcha da insensatez”. Em *A Marcha da Insensatez*, a historiadora explora como sociedades, ao longo da história, tomaram decisões políticas que, contra todas as evidências e conselhos, prejudicaram seus próprios interesses. Ela utiliza exemplos como a queda de Tróia (Tuchman, 1989, p. 39), as escolhas desastrosas dos papas da Renascença (Tuchman, 1989, p. 53), a perda das colônias americanas pelos britânicos (Tuchman, 1989, p. 131) e a intervenção dos EUA no Vietnã (Tuchman, 1989, p. 237) para ilustrar o comportamento irracional de líderes e governos em momentos críticos, mostrando como a “insensatez” se manifesta em políticas que, embora sabidamente prejudiciais, são persistidas sem reflexão ou questionamento. Essa lógica pode ser comparada à derrocada do presidencialismo de coalizão no Brasil: construído sobre a necessidade de formar alianças políticas complexas para garantir a governabilidade, o sistema acabou gerando um modelo de governo em que decisões cruciais frequentemente contrariaram os interesses de longo prazo do país.

Políticas públicas como a gestão fiscal e as reformas estruturais foram muitas vezes adiadas ou negligenciadas em favor de acordos imediatos que garantiam estabilidade de curto prazo, mas fragilizavam as instituições e tornavam o sistema político ainda mais vulnerável a crises econômicas e políticas. Como Tuchman descreve, líderes políticos tendem a não reconhecer a oportunidade de mudança quando estão profundamente envolvidos em estratégias que, a princípio, parecem vantajosas, mas que, no longo prazo, se revelam

SUMÁRIO

autodestrutivas. No Brasil, as negociações e concessões excessivas do presidencialismo de coalizão criaram um ciclo de instabilidade e fragilidade institucional — uma verdadeira marcha insensata — em que a resistência à mudança e a busca pela “governabilidade” mantiveram o país em uma trajetória de baixo crescimento e desequilíbrio político, culminando na crise que resultou no impeachment de Dilma Rousseff e, posteriormente, na emergência mais enfática da chamada “Presidencialização do Congresso”. Assim como nos exemplos históricos analisados por Tuchman, o Brasil atravessa um processo em que, apesar dos sinais claros de esgotamento do modelo, persiste-se em práticas que conduzem à sua própria derrocada.

Diante dessa crise estrutural, o debate sobre alternativas institucionais ganha centralidade. O sistema semipresidencialista, analisado por Manuel de Lucena (1996), apresenta-se como uma alternativa relevante para países que enfrentam crises crônicas de governabilidade, como no Brasil. A experiência portuguesa pós-1976 demonstra como esse sistema pode oferecer soluções para impasses políticos que parecem insolúveis no modelo presidencialista puro. A essência do semipresidencialismo reside no que o autor identifica como “uma ordem de ideias, em matéria de divisão de poderes, inteiramente diferente da que tem prevalecido na ilustre democracia de além-Atlântico” (1996, p. 832). Trata-se da divisão funcional do poder executivo entre um Presidente da República, eleito por sufrágio universal e detentor de poderes próprios significativos, e um Primeiro-Ministro, responsável perante o parlamento. Essa dupla liderança não representa simplesmente um meio-termo entre presidencialismo e parlamentarismo, mas um sistema com lógica própria, capaz de se adaptar a diferentes contextos políticos mediante o que Duverger chamou de “grelha de transformação” (1996, p. 840), que permite seguir “as metamorfoses do poder ‘semipresidencial’”.

Para o Brasil, onde a instabilidade política se tornou endêmica, essa arquitetura poderia oferecer vantagens significativas precisamente porque, como observa Lucena, “as constituições

SUMÁRIO

semipresidencialistas são quadros compromissórios, cuja potencial estabilidade jurídica depende da aptidão que manifestam — em tempos de grande instabilidade política e carência de hegemonias — para acolherem à sua sombra diversos sistemas de governo” (1996, p. 863). A figura do Primeiro-Ministro, dependente de sustentação parlamentar, permitiria uma governabilidade mais orgânica e negociada, adequada a um sistema partidário fragmentado como o brasileiro. Simultaneamente, o Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, manteria a função de representação nacional unificada e atuaria como moderador e garantia institucional.

Esses chefes de Estado são, à partida, “não só defensores por excelência da integridade territorial dos respectivos países mas também responsáveis máximos, em última instância, da coordenação das várias funções do Estado” (Lucena, 1996, p. 852). Nos momentos de impasse legislativo, o Presidente teria a faculdade de dissolver o parlamento, criando assim um mecanismo constitucional de resolução de crises que “abre algumas vias a um tipo de relações e de luta pelo predomínio institucional que o sistema norte-americano de todo em todo exclui” (Lucena, 1996, p. 835). A experiência portuguesa demonstra como o semipresidencialismo pode funcionar como um sistema de contenção mútua, em que “o presidente pesa bastante: em todos os países citados nomeia o primeiro-ministro e em vários pode demiti-lo; em quase todos participa no poder diplomático e na nomeação de funcionários. Mas nem por isso o essencial da governação deixa de estar nas mãos do primeiro-ministro e do governo, que ‘dirigem normalmente a política da nação, sob o olhar de um parlamento que os pode derrubar’” (Lucena, 1996, p. 835).

Essa dinâmica cria incentivos para cooperação e negociação, elementos frequentemente ausentes no presidencialismo brasileiro. “Ao permitir que o presidente dissolva em conflito político com a maioria parlamentar — remetendo a decisão para o soberano — também pressupõe que o chefe de Estado possa afinal representar a vontade popular ou nacional melhor [...] do que a representativa assembleia”

SUMÁRIO

(Lucena, 1996, p. 852). A implementação do semipresidencialismo no Brasil exigiria uma profunda reforma constitucional, mas os benefícios potenciais justificam plenamente sua consideração, sobretudo num contexto de crescente descrença nas instituições democráticas. O modelo poderia representar, para o país, aquilo que o autor identifica como a capacidade de funcionar como “verdadeiro guardião ou ‘regulador’ do sistema político, e não como detentor de um poder tão-só ‘arbitral’” (Lucena, 1996, p. 864), preservando a democracia mesmo em momentos de forte turbulência política.

É nesse contexto que se insere o debate jurídico-político apresentado em “Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semipresidencialismo e outros modelos” (Gussoli; Hachem, 2022), que analisa se é possível alterar o sistema de governo brasileiro sem convocar uma nova Constituinte e até que ponto tal mudança poderia enfrentar os problemas estruturais do presidencialismo de coalizão. Entre outros interlocutores, o texto recorre a Juan Linz para destacar que, no presidencialismo, crises de governo tendem a se converter em crises de regime, já que o Executivo não pode ser dissolvido e substituído com a mesma fluidez de um sistema parlamentarista (Gussoli; Hachem, 2022, p. 16).

Essa característica torna especialmente grave que o presidente dependa de amplas coalizões em um sistema partidário fragmentado: a governabilidade fica permanentemente sujeita a bloqueios e chantagens, reforçando a ideia de que a crise do presidencialismo brasileiro não é episódica, mas estrutural. Desde 1995, os autores mostram que diversas Propostas de Emenda Constitucional buscaram reduzir a rigidez do modelo, seja mediante formas moderadas de semipresidencialismo, seja pela adoção de um parlamentarismo mais pleno (Gussoli; Hachem, 2022, p. 7-14). Nesse percurso, o Mandado de Segurança 22.972, que sustentava que o plebiscito de 1993 teria tornado o presidencialismo imutável, acabou não tendo seu mérito julgado pelo Supremo Tribunal Federal, o que

SUMÁRIO

manteve a questão em aberto do ponto de vista jurídico (Gussoli; Hachem, 2022, p. 13-14).

A tese central do artigo é que é juridicamente possível alterar o sistema de governo por meio de uma PEC, porque o presidencialismo não é cláusula pétrea: “o sistema de governo não consta entre as matérias protegidas pelo art. 60, §4º” e o próprio constituinte originário previu a possibilidade de parlamentarismo no ADCT (Gussoli; Hachem, 2022, p. 19-20). Contudo, essa mudança não pode ser implementada sem legitimação democrática: “a substituição do presidencialismo depende de consulta popular prévia [...] por meio de plebiscito” (Gussoli; Hachem, 2022, p. 21-22). Existe, portanto, viabilidade jurídica, mas ela está condicionada à autorização explícita da população. Ao mesmo tempo, os autores são cautelosos quanto aos efeitos práticos dessa transformação: afirmam que “não existe panaceia institucional” (Gussoli; Hachem, 2022, p. 28-29) e destacam que o maior obstáculo à governabilidade no Brasil não é necessariamente o sistema de governo em si, mas o sistema partidário superfragmentado, com indisciplina legislativa e baixa coesão programática.

Esse argumento vem reforçado por um grupo de estudos da USP (Cortez; Heck, 2023). A maioria das comissões examinadas pelo grupo teve parecer favorável sobre a constitucionalidade da adoção do semipresidencialismo, concluindo que a medida não viola as cláusulas pétreas da Constituição. A análise concentra-se especificamente nos incisos II (voto direto, secreto, universal e periódico) e III (separação dos Poderes) do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988.

Quanto ao voto direto, reconhece-se que o sistema alternativo preserva formalmente a eleição direta para Presidente da República, com mandato fixo. Admite-se que pode haver um certo enfraquecimento do poder concreto do eleitor sobre o governo, pois uma parte das atribuições executivas seria transferida para a figura do primeiro-ministro, não eleita diretamente pela população.

SUMÁRIO

No entanto, argumenta-se que essa mitigação do poder de escolha não equivale à abolição do instituto do voto direto em si. O exercício desse direito fundamental permaneceria garantido na sua forma constitucionalmente prescrita.

Em relação à separação dos Poderes, Cortez e Heck (2023) identificam uma questão mais complexa. Eles reconhecem que a proposta, ao retirar competências do Presidente e atribuí-las a um primeiro-ministro dependente da confiança do Congresso, interfere na configuração específica do equilíbrio entre os Poderes desenhada pela Constituição de 1988. Essa interferência, em tese, representaria uma mitigação do modelo original de separação.

Este é o ponto crucial do raciocínio. O fato de os constituintes originais terem aberto explicitamente a possibilidade de mudança do sistema de governo demonstra que eles não consideravam o modelo presidencialista então vigente como parte intocável da separação de poderes. Em outras palavras, a cláusula pétrea protegeria o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes, mas não o desenho institucional específico adotado em um dado momento.

A literatura mobilizada, em especial Mainwaring e Shugart, citados pelos autores, sugere que modelos parlamentaristas podem ser ainda mais frágeis quando dependem de partidos pouco institucionalizados, o que significa que, em contextos como o brasileiro, a simples troca de sistema pode agravar a instabilidade em vez de reduzi-la (Gussoli; Hachem, 2022, p. 27-28). O artigo, assim, conecta-se diretamente ao debate sobre soluções para o presidencialismo de coalizão ao mostrar que mudar o sistema é possível, mas insuficiente: a estabilidade política não virá somente da adoção do parlamentarismo ou do semipresidencialismo, pois o problema de fundo está nas características do sistema partidário. Sem reformas que fortaleçam os partidos, reduzam a fragmentação, aumentem a disciplina parlamentar e aproximem representantes e representados, qualquer novo modelo pode reproduzir ou até agravar as mesmas

SUMÁRIO

crises que hoje afetam o presidencialismo. A solução sugerida é gradual e institucional: combinar eventuais mudanças no sistema de governo com um conjunto mais amplo de reformas estruturais que reconstruam a base de funcionamento da democracia brasileira.

Consoante o estudo de Mark Fisher, a lógica neoliberal “não só domina economicamente, mas também coloniza a imaginação política”, o que dificulta imaginar um mundo fora do capitalismo. Fisher observa que, apesar das crises do sistema, como a crise financeira de 2008, o neoliberalismo se fortalece, absorvendo suas falhas e transformando-as em oportunidades para sua própria perpetuação (Divan; Vizzoto; Alba, 2025, p. 58). Isso reflete a dinâmica política no Brasil, onde, apesar das desigualdades e crises estruturais, o governo segue uma linha neoliberal que privilegia a competitividade do mercado, em detrimento da justiça social e da participação democrática ativa.

Wendy Brown, em *El pueblo sin atributos*, discute como o neoliberalismo reconfigura as noções de Estado e cidadania, afirmando que ele transforma o caráter político, o significado e a operação dos elementos constitutivos da democracia em algo econômico (2017, p. 9). Esse fenômeno é evidente no Brasil, onde, como em outros contextos neoliberais, o Estado não age mais como um regulador das desigualdades, mas como um “gerente” que facilita a acumulação de capital. Essa transformação enfraquece a ideia de “governo do povo”, transformando o cidadão em “*homo oeconomicus*”, um sujeito tratado como uma mercadoria a ser valorizada de acordo com seu capital humano.

Além disso, Brown enfatiza que o neoliberalismo esvazia a democracia (2017, p. 10) ao reinterpretar princípios como a liberdade e a igualdade em um viés econômico, substituindo a soberania popular e a justiça social por uma lógica de mercado que vê o bem-estar coletivo apenas como um meio para o crescimento econômico. No contexto do Brasil, isso pode ser visto nas políticas que priorizam a

SUMÁRIO

austeridade fiscal e as privatizações, enfraquecendo as garantias de direitos sociais e reconfigurando a cidadania em termos mercadológicos, como um capital humano que deve se autoinvestir para ser competitivo no mercado.

Esse processo pode ser relacionado diretamente ao conceito de neopresidencialismo que, no Brasil, se caracteriza pela aplicação de princípios neoliberais nas estruturas de governança. O governo torna-se um “gerente” da economia, priorizando a eficiência econômica em detrimento das políticas sociais e da ampliação dos direitos, o que se reflete em uma perda de substância da cidadania, a qual é reduzida a uma mercadoria. Isso ressoa diretamente com a crítica de Brown sobre o “neoliberalismo” que enfraquece as fundações da democracia e transforma os indivíduos em agentes do mercado, mais preocupados com seu valor de mercado do que com sua autonomia política.

Mark Fisher, por sua vez, complementa essa análise ao discutir como o neoliberalismo age para manter a ordem estabelecida e evitar qualquer possibilidade de mudança substancial. Em seu conceito de “realismo capitalista”, Fisher explica que, apesar das falhas evidentes do sistema neoliberal — como as crises econômicas —, o sistema se adapta e se fortalece (Divan; Vizzoto; Alba, 2025, p. 58). O neoliberalismo não só sobrevive às suas falhas, mas as utiliza como oportunidade para perpetuar sua lógica. No contexto do neopresidencialismo brasileiro, isso se traduz na ideia de um governo que age como um “gestor econômico” e que reduz sua própria função de promotor de direitos sociais, tornando as políticas públicas uma extensão da lógica do mercado. A governança, sob a ótica do neopresidencialismo, trata as políticas sociais como simples medidas de “competitividade”, alinhadas aos interesses de um mercado global, e não como direitos fundamentais da cidadania.

Portanto, o neoliberalismo, conforme descrito tanto por Fisher quanto por Brown, pode ser entendido como um sistema que, ao

SUMÁRIO

transformar todas as esferas da vida em questões de mercado, enfraquece a democracia, desumaniza os indivíduos e enfraquece a capacidade do Estado de agir em nome do bem comum. Esse processo é particularmente visível no Brasil, onde o neopresidencialismo adota uma abordagem de governo voltada para a eficiência econômica, em detrimento de uma visão mais substancial e inclusiva da política.

Esse diagnóstico estrutural pode ser aprofundado com a chave conceitual da “melancolia de esquerda”, desenvolvida por Wendy Brown (1999) a partir de Walter Benjamin. Tal noção ajuda a compreender não somente a estagnação de setores da esquerda em abstrato, mas também os impasses concretos da política brasileira e, em especial, a armadilha do presidencialismo de coalizão. Trata-se de um sistema no qual o Executivo negocia com um Congresso fragmentado à base de cargos, verbas e concessões programáticas, frequentemente paralisando agendas transformadoras e corroendo a credibilidade política. A dificuldade em superar esse modelo não é somente técnica ou conjuntural; é também sintoma de um apego melancólico a formas, instituições e identidades políticas de um passado que não existe mais. No caso brasileiro, esse apego se manifesta como uma ligação afetiva a um certo “Estado idealizado” — herdeiro da era Vargas e da social-democracia do século XX —, gerido a partir do próprio presidencialismo de coalizão. O que se perdeu, nos termos de Brown, foi a crença em um Estado verdadeiramente democrático e emancipador; o que se preserva é o hábito de negociar dentro dessas estruturas, como se a mera ocupação de espaços de poder, por si só, fosse um fim revolucionário. A teórica define essa condição como “um apego melancólico, conservador e retrógrado a um sentimento, análise ou relacionamento que foi materializado e congelado no coração do suposto esquerdista” (Brown, 1999, p. 21-22, tradução própria).

Essa melancolia também se revela na substituição de um projeto de futuro por uma nostalgia de momentos passados de “glória” — como os governos Lula, que, em meio ao *boom* das *commodities*, pareciam dominar com sucesso o jogo do presidencialismo

SUMÁRIO

de coalizão. Em vez de realizar uma autocrítica sobre os limites e contradições daquele modelo — sua dependência de setores como o agronegócio e o sistema financeiro —, parte significativa da esquerda permanece afeiçãoada àquela fórmula específica. Quanto ao aspecto do direito, essa melancolia também é enfatizada frequentemente, principalmente, com alusões ao período da ditadura militar.

Esse olhar voltado para trás impede a inovação política e a construção de novas formas de organização popular. A autora adverte que esse apego ao passado representa “uma recusa em aceitar o caráter particular do presente” e “um certo narcisismo em relação às suas antigas ligações políticas e de identidade” (Brown, 1999, p. 20, tradução própria), que sufoca o investimento em mobilizações contemporâneas.

Além disso, a esquerda melancólica precisa de um “objeto substituto” para direcionar seu ódio e sua frustração, preservando assim sua autoimagem de pureza. No Brasil, esse papel é frequentemente ocupado pelo “centrão” ou pela “direita golpista”. Embora a crítica a esses setores seja necessária e justa, ela pode servir como muleta discursiva para ocultar a falta de um projeto convincente e renovador. A luta contra a direita torna-se, assim, o objeto de amor substituto que unifica a esquerda política no lugar de um horizonte positivo e mobilizador para o futuro. Citando Freud, Brown explica que “Se o amor pelo objeto... se refugia na identificação narcisista, então o ódio entra em ação sobre esse objeto substituto, abusando dele, degradando-o, fazendo-o sofrer” (1999, p. 22, tradução própria). No contexto brasileiro, esse “objeto substituto” que é abusado e culpabilizado pode ser justamente o presidencialismo de coalizão em si, ou os atores que o personificam, enquanto a esquerda preserva sua identificação narcísica com a ideia de um “projeto puro” que nunca precisou se contaminar com as complexidades do poder de Estado.

Superar o presidencialismo de coalizão, portanto, exige primeiro superar essa melancolia que prende a esquerda ao sistema.

SUMÁRIO

Isso implica uma virada do olhar: em lugar de se agarrar às conquistas e métodos do passado, é necessário realizar uma análise radical e desapaixonada do presente — aquilo que Brown, seguindo Benjamin, chama de aderir ao “tempo de agora” (1999, p. 20, tradução própria). Significa reconhecer que o Estado brasileiro, em sua estrutura atual, é um campo de batalha profundamente marcado pelo patrimonialismo e pela desigualdade, e não um instrumento neutro a ser “ocupado”. Somente a partir desse diagnóstico realista será possível formular uma estratégia que não dependa exclusivamente de negociatas no topo.

Esse bloqueio imaginativo dialoga diretamente com o que Mark Fisher chama de “realismo capitalista”: “o sentimento disseminado de que o capitalismo é o único sistema político e econômico viável, sendo impossível imaginar uma alternativa a ele” (2020, p. 5). O presidencialismo de coalizão aparece, nesse sentido, como a expressão política local desse realismo: um arranjo no qual o Executivo negocia com dezenas de partidos para governar, sendo naturalizado como a única opção possível, criando uma paralisia imaginativa que impede reformas estruturais. Assim como o autor descreve o realismo capitalista como uma “atmosfera penetrante, que condiciona não somente a produção da cultura, mas também a regulação do trabalho e da educação — agindo como uma espécie de barreira invisível, limitando o pensamento e a ação” (Fisher, 2020, p. 22), o presidencialismo de coalizão se converteu nessa barreira invisível na política brasileira.

A impotência reflexiva identificada em estudantes britânicos — “Eles sabem que as coisas vão mal, mas mais do que isso, ‘sabem’ que não podem fazer nada a respeito” (Fisher, 2020, p. 28) — espelha o sentimento generalizado na sociedade brasileira em relação ao sistema político: as pessoas reconhecem as disfunções do presidencialismo de coalizão, mas internalizaram a crença de que qualquer alternativa é utópica ou impossível. Essa impotência é reforçada pela “privatização do estresse” — a conversão de problemas estruturais

SUMÁRIO

em questões individuais. No Brasil, a crise política é frequentemente atribuída a “falhas de caráter” de políticos específicos, em vez de ao sistema que perpetua fisiologismo e corrupção estrutural.

O “stalinismo de mercado” analisado por Fisher — “a valorização dos símbolos do resultado, em detrimento do resultado efetivo” (2020, p. 53) — encontra um equivalente claro na política de coalizão brasileira. Os acordos entre Executivo e Legislativo privilegiam frequentemente a aparência de governabilidade sobre a efetividade das políticas públicas. Ministérios são distribuídos como moeda de troca, e não por critérios de competência técnica, criando uma burocracia que “mudou sua forma; e essa forma nova e descentralizada permitiu a sua proliferação” (Fisher, 2020, p. 26). O resultado é um Estado que opera mais para sustentar a própria máquina política do que para servir à população. A interpassividade identificada no consumo cultural encontra paralelo na delegação excessiva da ação política a instituições como STF, Congresso ou Presidência. A sociedade espera que essas instâncias resolvam problemas estruturais, ao mesmo tempo em que mantém um distanciamento cínico em relação à política, o que apenas reforça as coisas como são.

Ainda assim, o mesmo autor aponta caminhos para romper essa paralisia. A repolitização do que foi naturalizado é essencial: “A tarefa de repolitizar a saúde mental é urgente se a esquerda deseja desafiar o capitalismo realista” (Fisher, 2020, p. 47). No contexto brasileiro, isso significa tratar o presidencialismo de coalizão não como destino inevitável, mas como construção histórica passível de transformação. Alternativas como o parlamentarismo, o voto distrital misto ou formas mais robustas de democracia participativa precisam ser colocadas no centro do debate público, não como utopias abstratas, mas como possibilidades concretas. “O que é atualmente chamado de realista já foi um dia ‘impossível’” (Fisher, 2020, p. 23), e o mesmo se aplica ao sistema político brasileiro: arranjos hoje naturalizados já foram considerados inviáveis, e alternativas vistas como utópicas

SUMÁRIO

podem se tornar realidade por meio da ação política organizada. Em tom esperançoso, ele conclui: “A longa e escura noite do fim da história deve ser encarada como uma enorme oportunidade. [...] De uma situação em que nada pode acontecer, de repente tudo é possível de novo” (Fisher, 2020, p. 98).

Se Fisher e Brown ajudam a compreender o bloqueio cultural e psíquico que sustenta o presidencialismo de coalizão, Pedro Abramovay e Gabriela Lotta (2022), em *A Democracia Equilibrada*, mostram experiências concretas onde a tensão entre técnica e política foi tratada de maneira produtiva no interior do Estado brasileiro. Por meio de casos concretos, os autores não somente diagnosticam desequilíbrios que fragilizam a democracia, mas também apontam caminhos virtuosos em que essa tensão gerou inovações institucionais. Esses exemplos bem-sucedidos oferecem um repertório valioso para se pensar a reforma do presidencialismo de coalizão, sugerindo a transição de um modelo baseado em barganhas clientelistas para outro ancorado em processos deliberativos que harmonizam domínio técnico e legitimidade política.

Um dos casos mais elucidativos é o programa “Pensando o Direito” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 110-115). Tratou-se de uma iniciativa que institucionalizou uma parceria entre o Ministério da Justiça e universidades para produção de estudos técnicos independentes sobre temas legislativos. O sucesso do programa residiu em seu desenho institucional: “o pressuposto do Pensando o Direito era dar autonomia total às universidades, mesmo que isso contrariasse as visões políticas da secretaria: nunca haveria interferência no trabalho desenvolvido pela academia. Mas, uma vez concluído, a secretaria fazia a articulação entre o trabalho técnico e a discussão política” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 113). Esse modelo evita tanto a tecnocracia, em que o técnico se sobrepõe ao político, quanto a politicagem, na qual a decisão ignora evidências. Para uma reforma do sistema de governo, o caso demonstra a viabilidade de criar arenas híbridas

SUMÁRIO

em que conhecimento especializado e mediação política interagem de forma sistemática, qualificando o debate legislativo e reduzindo a dependência de análises enviesadas por interesses imediatos.

Outro exemplo emblemático é o da Lei Seca, detalhado entre as páginas 126 e 131. A construção da lei partiu de um problema concreto — o altíssimo número de mortes no trânsito — e buscou sua solução na escuta qualificada da burocracia de campo, no caso, a Polícia Rodoviária Federal. Os policiais apontaram a dificuldade jurídica de usar o bafômetro, devido ao princípio da não autoincriminação, como o entrave central. A solução, portanto, não foi puramente técnica (descriminalizar a embriaguez) nem puramente política (ignorar a garantia constitucional), mas uma inovação jurídica que criou uma infração administrativa para quem se recusasse ao teste.

Os autores destacam que “a aliança entre as evidências, a escuta aos servidores de carreira, a análise dos riscos políticos da solução proposta e a criatividade jurídica para de fato alterar comportamentos foram fundamentais” para o sucesso da política, que reduziu as mortes de 66 mil para 53 mil entre 2007 e 2009 (Abramovay; Lotta, 2022, p. 130). Esse caso ilustra como o conhecimento prático da burocracia, quando efetivamente ouvido e articulado com a criatividade política, pode gerar soluções inovadoras e altamente efetivas. Aplicado a uma reforma mais ampla, sugere a valorização dos servidores de carreira como agentes de inovação, e não meros executores, integrando seu saber prático ao ciclo de formulação de políticas.

Talvez o caso mais complexo e inspirador seja o do Marco Civil da Internet (Abramovay; Lotta, 2022, p. 132-141). Diante de um tema novo, técnico e profundamente polarizado, o governo optou por um processo inédito de construção colaborativa da lei, mediado por uma plataforma online. Diferente de uma consulta pública tradicional, o processo foi deliberativo: “o governo mediaria a consulta, mas o debate seria entre os atores, o que mudava por completo a dinâmica de negociação de um projeto” (Abramovay; Lotta, 2022,

SUMÁRIO

p. 136). Isso forçou todos os interesses — sociedade civil, empresas, provedores — a defenderem publicamente seus argumentos, criando um ambiente de transparência e *accountability*. Os autores concluem que “em nenhum momento a [técnica] optou por sufocar a [política], que por sua vez soube escutar a primeira” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 140). Recorrem a Habermas para destacar a “força do melhor argumento” que emerge de um debate público não coercitivo. Esse caso é um antídoto direto aos vícios do presidencialismo de coalizão, ao substituir a barganha nos corredores pela deliberação pública, criando legitimidade e fragilizando a lógica do “toma-lá-dá-cá”.

O processo de elaboração do Estatuto dos Povos Indígenas (Abramovay; Lotta, 2022, p. 119-125) oferece uma lição crucial sobre a própria natureza do “discurso técnico”. Em um dos seminários, um jovem indígena, articulado no português formal, foi contrariado por um ancião, cujo discurso, em um português truncado e repleto de simbolismos, foi decisivo para a assembleia. Os autores refletem que “nossa argumentação técnica está impregnada de um estilo (que inclui entonação da voz, vocabulário, referências culturais e muito mais) que é branco, masculino, heteronormativo, etc.” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 120). Essa percepção é vital para uma reforma democrática: a superação do clientelismo exige não somente incluir novos atores, mas também valorizar outras formas de saber e discurso, rompendo com a hegemonia de um tecnicismo que, sob o véu da neutralidade, reproduz visões de mundo particulares.

A análise desses casos demonstra que a superação dos padrões clientelistas e corporativistas do presidencialismo de coalizão não está na substituição da política pela técnica, mas na sua integração virtuosa. Como sintetizam os autores, “os padrões de relação entre Estado e sociedade, como clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, só podem ser confrontados por meio de reformas estruturantes que os substituam pelo que cabe a um país democrático republicano: universalismo de procedimentos e participação” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 142). O caminho apontado é o de

S U M Á R I O

fortalecer instituições e processos — como conselhos, conferências, modelos colaborativos e parcerias com a academia — que institucionalizem esse equilíbrio. A saída, portanto, não é menos política, mas mais e melhor política: uma política informada pela técnica, enraizada na participação e comprometida com o interesse público, em que “a democracia pode pactuar novas maneiras de o Estado atuar na economia, a partir de negociações públicas lideradas pelos representantes eleitos, baseadas na análise de técnicos qualificados” (Abramovay; Lotta, 2022, p. 143).

Superar o presidencialismo de coalizão, portanto, é mais do que uma reforma institucional isolada: é um desafio cultural e existencial para o sistema político brasileiro. Significa trocar a nostalgia pela invenção, o apego às velhas formas pela coragem de criar novas instituições, e o medo do futuro pela ousadia de construir, desde já, um novo caminho para o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o presidencialismo de coalizão clássico era o remédio amargo para governar um país fragmentado, seu descendente neoliberal transformou-se em veneno que corrói a própria capacidade de governança. A trajetória reconstruída ao longo deste trabalho permite afirmar que o modelo descrito por Sérgio Abranches deixou de ser, no Brasil contemporâneo, um mecanismo funcional de articulação entre Executivo e Legislativo para converter-se em um arranjo patológico, no qual a governabilidade é convertida em moeda de chantagem. O que aqui se denominou neopresidencialismo de coalizão não é simples continuação do mesmo sistema, mas uma mutação institucional: a partir do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, o presidencialismo apoiado em coalizões minimamente programáticas degrada-se em um regime de refém, no qual o Executivo sobrevive negociando, dia após dia, a própria possibilidade de existir com um Legislativo “presidencializado”, desprovido de *accountability* coerente e ancorado no protagonismo difuso do chamado “centrão”. O impeachment opera, assim, como momento de virada, em que mecanismos excepcionais passam a ser acionados como instrumentos ordinários de recomposição de poder.

Os dados examinados, a literatura mobilizada e as decisões judiciais analisadas permitem responder com precisão ao problema central que orientou a pesquisa: a crise atual do presidencialismo de coalizão não decorre de um simples mau funcionamento passageiro de instituições consolidadas, mas de uma reconfiguração estrutural do arranjo entre Poderes. Nesse novo cenário, o Legislativo assume funções de governo sem assumir responsabilidade política equivalente, enquanto o Supremo Tribunal Federal é empurrado para uma posição de gestor recorrente de crises constitucionais. Em outras

SUMÁRIO

palavras, o presidencialismo de coalizão dos anos 1990 e início dos anos 2000 não subsiste como padrão efetivo; em seu lugar, consolidou-se um modelo híbrido e disfuncional, onde a forma constitucional se mantém, mas o conteúdo do equilíbrio entre os Poderes é reescrito por práticas de captura orçamentária, blindagem institucional e judicialização intensa de conflitos políticos.

É fundamental observar que a Constituição de 1988 está sendo progressivamente substituída por algo que não está no papel, num processo análogo — porém de sinal invertido — ao que ocorreu com a consolidação do presidencialismo de coalizão clássico. Se antigamente o arranjo de coalizão operava como um “fator real de poder” (na acepção de Lassalle) que, apesar de ser uma anomalia teórica, permitia uma harmonia possível entre os Poderes, o cenário atual rompe com essa lógica. O presidencialismo de coalizão clássico possuía dois braços: o da anomalia política e o da ligação constitucional, funcionando como a versão viável dos “freios e contrapesos” para a realidade brasileira. Já o “centrão” contemporâneo opera somente com o braço da anomalia, desprovido da lealdade ao texto constitucional. A Constituição normativa torna-se uma fachada transparente, enquanto a constituição real é escrita diariamente em emendas de relator e acordos de cúpula. Nem o presidencialismo de coalizão original nem o “neopresidencialismo” existem oficialmente do ponto de vista jurídico, mas enquanto o primeiro sustentava o sistema, o segundo força sua erosão e substituição fática. É crucial, contudo, avançar na análise *lassalliana* para compreender o papel contemporâneo do Congresso nessa equação dos fatores reais de poder. O Poder Legislativo brasileiro, em sua configuração atual, não atua primordialmente como um filtro ou um mediador neutro das pressões sociais externas. Em vez disso, transformou-se em um palco institucionalizado e privilegiado de defesa de interesses setoriais específicos. Sua composição reflete menos uma representação geral da nação e mais a aglutinação de nichos organizados que atuam abertamente como *lobbies* internos: a “bancada da Bíblia”,

SUMÁRIO

a “bancada da bala” e a “bancada do agronegócio” são exemplos paradigmáticos de grupos que utilizam a máquina legislativa para advogar, diretamente e sem subterfúgios, por suas pautas e visões de mundo particulares. Neste sentido, o Congresso não é, ele próprio, um fator real de poder originário (como seriam, por exemplo, as forças armadas ou o capital financeiro em determinados contextos), mas coloca-se a serviço destes e de outros fatores, funcionando como seu braço institucional e arena de barganha.

Contudo, desse arranjo emerge uma complexidade adicional: os interesses fisiológicos e corporativistas inerentes a essa dinâmica de defesa setorial passam a ser defendidos como se fossem “pautas” legítimas. Nesta ótica, pode-se argumentar que está se cristalizando um novo fator real de poder interno ao próprio Congresso: a lógica do fisiologismo e da negociação de carreiras políticas como fim em si. O chamado “centrão” — não um partido, mas uma coalizão supra-partidária e pragmática orientada por interesses de poder, cargos e orçamento — personifica essa realidade. Ele se torna um ator com interesses próprios e autônomos, um poder de fato que opera na máquina que, em tese, deveria controlar a conformidade do sistema com a Constituição.

Este fenômeno gera graves tensões na ordem constitucional. Ao priorizar a barganha fisiológica e a produção de reformas e emendas (como as PECs) frequentemente descoladas de um debate substantivo sobre sua conformidade com os princípios constitucionais, o Congresso acaba por esvaziar o texto formal. A consequência direta, na esfera jurídica, é a hipertrofia do papel do Supremo Tribunal Federal (STF), que se vê compelido a atuar como um freio contramajoritário constante, barrando medidas claramente inconstitucionais aprovadas pelo Legislativo. Tal dinâmica alimenta um ciclo perverso: por vezes, leis são propostas e aprovadas já na expectativa (ou mesmo com o propósito) de serem barradas pelo Judiciário, gerando uma tensão institucional calculada e um sentimento de despotismo legislativo, onde a vontade momentânea da coalizão dominante no

SUMÁRIO

Congresso se sobrepõe à arquitetura de limites e direitos plasmada na “folha de papel”.

Portanto, a análise de Lassalle, quando aplicada ao Brasil, revela não somente o clássico descompasso entre texto e realidade, mas uma mutação na natureza dos fatores reais. O que se observa é a constituição de um novo núcleo de poder no interior do próprio aparato de soberania formal — um poder que, embora opere no Congresso, tem sua agenda própria e nem sempre dialoga com os fundamentos da Constituição escrita. Este ponto de pressão interna, esta máquina de fisiologismo com ambições de poder real, coloca em xeque a capacidade do sistema de autopreservação constitucional, deslocando para o Judiciário um peso decisório que agudiza as crises de legitimidade e governabilidade. A “constituição real” brasileira é, assim, regida por uma teia complexa onde forças sociais tradicionais e este novo fator de poder intra-institucional negociam, frequentemente à margem do espírito do texto de 1988, os rumos efetivos do país.

O primeiro objetivo da pesquisa — reconstituir as raízes históricas e os principais refinamentos teóricos do presidencialismo de coalizão — foi alcançado ao demonstrar que esse arranjo não é um acidente, nem somente um “jeitinho institucional”, mas a expressão contemporânea de uma longa tradição de clientelismo, patrimonialismo e fragmentação partidária. A releitura de Abranches, Figueiredo e Limongi, Amorim Neto, Mangabeira Unger e outros evidenciou que, a despeito de suas disfunções, o modelo original possuía uma racionalidade mínima: presidentes dotados de poderes de agenda robustos, partidos dispostos a cooperar em troca de participação estável na coalizão governamental e um Legislativo que, embora permeado por práticas fisiológicas, aceitava compartilhar o processo decisório em troca de cargos, recursos e influência. Esse “equilíbrio instável” operava como um compromisso histórico entre governabilidade e pluralismo extremo, mitigando, com alto custo transacional, tensões inerentes a um sistema multipartidário fragmentado.

SUMÁRIO

O segundo objetivo — identificar o momento e as condições da ruptura desse equilíbrio — conduziu ao exame detalhado do impeachment de 2016. A análise documental e doutrinária confirmou a hipótese de que o afastamento de Dilma Rousseff não foi somente resposta a uma crise de governo, mas um ponto de inflexão institucional. A partir daquele processo, consolidou-se um padrão no qual o Legislativo deixa de se comportar como parceiro necessário de governo e atua como poder de veto soberano, com capacidade de derrubar presidentes, paralisar agendas, condicionar a execução orçamentária e redesenhar mecanismos de autoproteção de seus próprios membros. O “pemedebismo” descrito por Marcos Nobre, associado a uma função estabilizadora exercida por um partido pivô, cede espaço a um “centrão” mais difuso e agressivo, cuja lógica já não é integrar o governo, mas explorar qualquer governo como hospedeiro provisório. A chave de leitura deixa de ser a negociação contínua em torno de um programa mínimo e passa a ser a chantagem permanente em torno da sobrevivência do Executivo.

Desse segundo objetivo decorreu o terceiro — demonstrar que, nesse novo arranjo, o “centrão” se configura como ator “schmittiano”, capaz de decidir, na prática, sobre situações-limite do sistema político. A tipologia desenvolvida no trabalho evidenciou que esse bloco não se reduz a uma soma de partidos fisiológicos, mas assume a condição de poder constituinte difuso que opera na penumbra do texto constitucional. Ao controlar pauta, orçamento e estabilidade mínima de qualquer governo, o “centrão” decide quando uma crise se torna “insustentável”, quando um presidente pode ser derrubado, quando uma blindagem será aprovada e até onde o Supremo pode avançar em sua “jurisprudência de guerra” sem provocar reação política intolerável. Trata-se de uma soberania fragmentada, exercida por um parlamento que age como Executivo sem se apresentar como tal ao eleitorado. Essa soberania excepcional não se manifesta por meio de declarações formais, mas por práticas reiteradas de chantagem, bloqueio e liberação seletiva de cooperação.

SUMÁRIO

A análise sob a ótica de Carl Schmitt revela-se aqui perturbadora e essencial para a compreensão do fenômeno. Assim como Schmitt adaptava sua teoria para embasar as decisões do partido nazista conforme a evolução fática do poder, deixando lacunas para serem preenchidas conforme a conveniência de ocasião, o atual arranjo brasileiro demonstra que não existe mais um compromisso institucional fixo em prol da evolução democrática. O “decisionismo” migrou do Chefe de Estado para uma massa parlamentar amorfa. O exercício do poder soberano e o exercício político da decisão reconfiguram na prática o que a Constituição coloca no plano normativo. Ocorre uma substituição da legalidade estrita pela legitimidade da força política momentânea, onde as lacunas do texto não são preenchidas pela hermenêutica constitucional integradora, mas pela vontade de poder de quem detém a chave do orçamento e da pauta, criando um estado de exceção não declarado, porém operacional.

O quarto objetivo — analisar a reação do sistema jurídico-constitucional a essa mutação, com ênfase na atuação do STF — foi enfrentado a partir do diálogo entre a teoria dos sistemas de Luhmann, as leituras de Marcelo Neves e a tradição decisionista de Schmitt. A hipótese era que, diante da falência parcial de canais tradicionais de mediação política, o Supremo passaria a exercer uma espécie de “jurisdição de exceção constitucional”, na qual decisões formalmente ancoradas no texto da Constituição operam como mecanismos de contenção de ameaças sistêmicas. O estudo de casos emblemáticos — o Inquérito das Fake News, as decisões sobre o “orçamento secreto”, intervenções em nomeações estratégicas e o enfrentamento de tentativas de ruptura institucional — confirmou que o Tribunal se distancia do papel de guardião abstrato da Constituição e se aproxima da função de gestor de crises recorrentes, atuando em contexto de normalidade permanentemente tensionada.

A categoria da alopoiese mostrou-se particularmente útil para descrever esse processo. Em vez de produzir decisões majoritariamente a partir de referências internas ao próprio sistema

SUMÁRIO

jurídico, o STF passa, com frequência crescente, a decidir sob forte pressão do sistema político, seja para viabilizar rupturas (como no impeachment), seja para contê-las (como na reação a ataques institucionais). No neopresidencialismo de coalizão, a alopoiese opera em mão dupla: o Legislativo molda normas sobretudo para proteger seus integrantes, convertendo a produção legislativa em instrumento de neutralização de responsabilização; o Supremo, por sua vez, decide com horizonte voltado à preservação mínima da ordem democrática, ampliando margens de discricionariedade e testando constantemente os limites de sua própria legitimidade. O resultado é um arranjo em que nenhum Poder se reconhece integralmente nas fronteiras clássicas da separação funcional, e todos convivem com a tentação contínua da exceção.

O quinto objetivo — formular o conceito de neopresidencialismo de coalizão como chave interpretativa para o novo ciclo institucional — concentrou as contribuições teóricas originais do trabalho. A partir do diálogo crítico com Abranches, sustenta-se que a expressão tradicional “presidencialismo de coalizão” se tornou insuficiente para descrever o quadro pós-2016. O que se observa é: (a) um Executivo que perde grande parte de seus poderes de agenda e muitas vezes se limita a administrar orçamento repartido segundo critérios estabelecidos pelo Congresso; (b) um Legislativo que assume o controle de dispositivos orçamentários e de mecanismos de autoproteção penal e disciplinar, convertendo-se em Executivo orçamentário de fato; (c) um STF constantemente convocado a arbitrar conflitos não processados politicamente, aproximando-se da condição de poder moderador informal, sem base explícita no texto constitucional. Nesse contexto, o presidencialismo sobrevive sobretudo como fachada formal; em substância, o país se aproxima de um parlamentarismo às avessas, sem as regras claras de responsabilização que caracterizam regimes parlamentaristas consolidados.

Aqui reside uma ruptura fundamental com a lógica de Montesquieu, que merece destaque ampliado. Na prática política

SUMÁRIO

brasileira, a separação tripartite pura, idealizada pelo iluminismo francês, nunca existiu como tal; sempre foi necessário um arranjo político subjacente para o sistema sobreviver à sua própria rigidez. Contudo, no presidencialismo de coalizão clássico, essa “anomalia” funcionava num sistema de freios e contrapesos possível (“*checks and balances*”). Havia um teste de limites constante, mas a coalizão não visava anular a existência do outro poder, e sim integrá-lo em uma governabilidade compartilhada. Na configuração atual, a lógica dos três poderes está anormal e degenerada. Há uma tentativa estrutural de um poder atravessar, fagocitar e usurpar o outro. A ideia de freio constitucional foi abandonada em prol de uma disputa de sobrevivência, onde a governabilidade não é construída, mas extorquida. Não se pode mais afirmar que existem freios e contrapesos operantes quando há uma usurpação sistêmica de competências, transformando a “harmonia” prevista na Constituição em uma guerra de trincheiras institucionais.

Do ponto de vista da teoria política, as evidências reunidas apontam para a necessidade de atualização do modelo clássico de Abranches. Sua contribuição permanece fundamental para compreender a engenharia institucional da redemocratização, mas já não explica adequadamente o deslocamento de protagonismo para o “centrão” nem a centralidade assumida pela jurisdição constitucional na sustentação mínima do regime. O neopresidencialismo de coalizão aqui descrito não representa mero ajuste incremental; trata-se de uma alteração qualitativa: a coalizão deixa de ser instrumento para viabilizar governabilidade e é fonte central de paralisia decisória. A governabilidade, quando existe, resulta muito mais de pactos negativos — destinados a evitar colapsos simultâneos de todos os atores — do que de acordos programáticos minimamente consistentes.

No campo do direito constitucional, a pesquisa evidenciou que a tensão entre sistemas político e jurídico atingiu um nível crítico. A judicialização da política, fenômeno já amplamente estudado, assume feições distintas quando o Supremo é chamado a intervir

SUMÁRIO

em quase todas as crises relevantes, seja para permitir, seja para limitar iniciativas dos demais poderes. Blindagens institucionais, criação de inquéritos de ofício, decisões com efeitos orçamentários expressivos e reinterpretações de institutos clássicos, como imunidades parlamentares, compõem uma espécie de jurisprudência de guerra, situada na fronteira entre defesa da ordem constitucional e risco de hipertrofia judicial. O Tribunal torna-se, simultaneamente, indispensável para evitar rupturas mais profundas e alvo constante de acusações de “ativismo”, condição que tensiona sua autoridade e o expõe a pressões políticas permanentes.

No plano democrático, o quadro é inquietante. Os mecanismos tradicionais de freios e contrapesos mostram-se insuficientes para conter um Legislativo presidencializado e um Executivo enfraquecido, enquanto a cidadania assiste, em boa medida à distância, a conflitos resolvidos em espaços pouco transparentes: gabinetes, mesas de negociação orçamentária, decisões monocráticas e articulações de bastidor. O presidencialismo de coalizão, antes criticado pela dependência de transações intensas entre Executivo e partidos fisiológicos, converteu-se, no cenário atual, em um circuito de degeneração institucional: à medida que o modelo se torna mais disfuncional, os atores centrais reforçam dispositivos de autoproteção — normativos e interpretativos — afastando ainda mais o cidadão comum do centro efetivo da tomada de decisões. A distância entre representatividade formal e eficácia material da democracia atinge um ponto de saturação, no qual votar deixa de significar, de maneira minimamente inteligível, participar da definição de prioridades públicas.

A pesquisa reconhece, contudo, seus próprios limites. O primeiro decorre do recorte temporal, concentrado no período que se inicia com o impeachment de 2016 e alcança as reconfigurações institucionais perceptíveis até 2023/2024. Trata-se de um processo em andamento, cujos desdobramentos ainda se acumulam em decisões judiciais, reformas legislativas e recomposições partidárias. Qualquer

SUMÁRIO

juízo definitivo seria precipitado; o que se oferece é uma interpretação situada de um ciclo em aberto. O segundo limite advém da metodologia qualitativa adotada, fundada na análise documental, bibliográfica e de casos paradigmáticos, o que não permite generalizações estatísticas sobre todo o funcionamento do sistema político. O objetivo não foi medir tendências por meio de dados quantitativos, mas construir uma moldura teórico-jurídica capaz de ordenar e interpretar fenômenos complexos. Um terceiro limite está ligado ao recorte teórico: ao privilegiar a teoria dos sistemas, a tradição decisionista e a literatura sobre presidencialismo de coalizão, outras perspectivas — como abordagens pós-coloniais, feministas ou racializadas — são somente tangenciadas e permanecem abertas à exploração futura.

Também se reconhece, como limite e oportunidade de aprofundamento, que a pesquisa poderia ter avançado além da análise dogmática, jurisprudencial e teórica das legislações examinadas, incorporando um eixo específico de investigação sobre a história de sua tramitação no Congresso Nacional, seus quóruns, padrões de votação, emendas, negociações de bastidor e articulações políticas que condicionaram sua aprovação. Esse percurso permitiria demonstrar, com ainda maior densidade, como o conteúdo normativo frequentemente já nasce marcado pelas correlações de força próprias do neopresidencialismo de coalizão. Tal ampliação seria especialmente fecunda para tensionar, na conclusão, os aportes de Dworkin e Alexy, no que se refere à integridade, à argumentação jurídica e à pretensão de correção das decisões, em contraste com a chave decisionista de Schmitt e com a leitura sistêmica de Marcelo Neves, que ajudam a evidenciar como, em contextos de captura política e alopoiese, a produção normativa e sua posterior interpretação podem afastar-se dos compromissos constitucionais de coerência e legitimidade. Em outras palavras, uma análise minuciosa da tramitação legislativa poderia constituir um segundo eixo conclusivo do trabalho, apto a reforçar a tese central aqui defendida — a de que a erosão da governabilidade e da normatividade constitucional não

SUMÁRIO

se manifesta apenas nos conflitos entre os Poderes já consolidados, mas também no próprio processo de formação das leis —, sem prejuízo de se reconhecer que tal empreendimento demandaria fôlego metodológico próprio e, por isso, pode e deve ser desenvolvido em pesquisa autônoma futura.

Essas limitações não invalidam as conclusões, mas indicam caminhos fecundos para pesquisas posteriores. Estudos comparativos com outros regimes presidenciais e semipresidenciais poderiam esclarecer em que medida o caso brasileiro constitui exemplo extremo de tendências mais gerais de erosão democrática. Investigações empíricas sobre o impacto de mecanismos como emendas de relator, fundos partidários e reformas eleitorais recentes ajudariam a dimensionar a capacidade de autoproteção do sistema político e seus efeitos territoriais e sociais. Pesquisas interdisciplinares, que articulem sociologia, ciência de dados e psicologia política, poderiam iluminar como a cidadania percebe e reage a esse rearranjo institucional, especialmente em contextos de polarização e desinformação.

A partir do quadro delineado, foi possível traçar alguns cenários prospectivos. Em uma perspectiva pessimista, caso não ocorram reformas estruturais, o neopresidencialismo de coalizão tende a se consolidar como modelo extorsivo estável: governos sucessivamente fracos, dependentes de coalizões de veto; parlamentos fortes, porém orientados sobretudo à autopreservação; Supremo Tribunal Federal mantido em posição de bombeiro institucional, intervindo em crises sucessivas com capital de legitimidade cada vez mais pressionado. Nesse cenário, a democracia arrisca reduzir-se a um ritual procedimental, com baixa capacidade de resposta às demandas sociais e crescente descrédito das instituições. A nova vertente desse sistema não apenas força o arranjo a “andar de outro jeito”, como delineava o modelo antigo, mas obriga o sistema a se render, quebrar e se reconstruir inteiro. O presidente torna-se refém, e a saída institucional, como a adoção do semipresidencialismo, surge não como uma evolução natural ou amadurecida, mas como uma salvaguarda de

SUMÁRIO

emergência. O semipresidencialismo aparece no horizonte político não como virtude, mas como a formalização da derrota do Executivo, uma tentativa de legalizar o “golpe” parlamentar branco para evitar o colapso total de um modelo corrosivo que não tem mais interesse em funcionar na legalidade.

Em um cenário mais otimista, a própria crise poderia atuar como gatilho para reformas institucionais relevantes. O debate sobre semipresidencialismo ou formas mitigadas de parlamentarismo poderia ser retomado em bases menos casuísticas, com foco em mecanismos claros de responsabilização entre governo e maioria legislativa. Mesmo sem alteração de sistema de governo, medidas como fortalecimento das cláusulas de barreira, revisão do financiamento partidário, estímulo à fidelidade programática, simplificação do sistema partidário, ampliação de transparência orçamentária e repactuação federativa poderiam reduzir a margem para práticas opacas e chantagens estruturais, aproximando o país das metas do ODS 16, relativas a instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

Entre esses extremos, o cenário provável, ao menos no curto prazo, parece ser o de tensão permanente, no qual correções pontuais do STF e ajustes incrementais do Congresso produzem somente estabilizações provisórias, sem alterar decisivamente os incentivos fundamentais do sistema. Exemplos recentes dessa tensão anômala e da quebra de decoro institucional incluem o Senado Federal tentando forçar a mão na escolha de ministros do STF, sinalizando antecipadamente vetos a nomes específicos (como nas resistências políticas a indicações como a de Messias) e indicando preferências próprias, distorcendo o sistema de *checks and balances* em uma barganha de compadrio. De igual gravidade são propostas como a ventilada pelo ministro Gilmar Mendes, sugerindo que o pedido de impeachment só pudesse ser acionado pela PGR. Tais movimentos, de constitucionalidade duvidosa e casuísmo evidente, evidenciam a tentativa de blindagem mútua e a corrosão da separação de poderes.

SUMÁRIO

Nessa hipótese, o neopresidencialismo de coalizão persistirá como sintoma de uma democracia que ainda não encontrou um arranjo minimamente estável entre fragmentação partidária, pluralismo social e capacidade de decisão.

As recomendações que emergem da análise vão, portanto, além de ajustes técnicos circunscritos. Elas apontam para a necessidade de: (a) fortalecer mecanismos de responsabilização do Legislativo, por meio de transparência integral de decisões orçamentárias e disciplinares e de canais mais diretos de controle cidadão; (b) estabelecer limites e critérios mais nítidos para a atuação do STF em contextos de crise, de maneira a protegê-lo das tentações da exceção recorrente, sem o desarmar diante de ameaças reais à ordem constitucional; (c) incentivar uma cultura política menos dependente de acordos opacos e mais orientada por programas, participação social qualificada e processos deliberativos abertos. Essas diretrizes dialogam diretamente com a agenda de paz, justiça e instituições eficazes prevista no ODS 16, reforçando a percepção de que a crise brasileira não é somente doméstica, mas insere-se em um debate global sobre a resiliência das democracias contemporâneas.

Em síntese, os resultados alcançados permitem afirmar que o neopresidencialismo de coalizão não constitui solução de governabilidade, mas sintoma agudo de um problema estrutural: a dificuldade histórica do Brasil em compatibilizar fragmentação social, pluralismo político e governo democrático em um mesmo arranjo institucional. O compromisso forjado na redemocratização — entre presidencialismo forte, multipartidarismo extremo e controle judicial expandido — parece ter atingido o limite de sua capacidade de absorver conflitos sem se deformar. A hipertrofia do “centrão”, a “jurisdição de exceção” do STF e a marginalização da cidadania como sujeito efetivo de representação política são faces distintas de um mesmo ponto de saturação sistêmica. O antigo fator real de poder, que era o presidencialismo de coalizão, não obrigava o sistema a se reconstruir, apenas

SUMÁRIO

forçava a andar de outro jeito. Agora, o sistema pede socorro, com o Executivo em choque, o STF em hiperatividade reativa e o Legislativo em expansão predatória.

Superar esse ponto não significa apostar em saídas redentoras, mas reconhecer que a reinvenção da governabilidade brasileira exigirá mais política democrática, e não menos, com maior transparência, responsabilidade e participação. Exigirá revisar instituições consolidadas, enfrentar privilégios naturalizados e experimentar novos desenhos que articulem, de forma mais honesta, poder e responsabilidade. Se o presidencialismo de coalizão clássico foi, por décadas, o remédio possível para um país em transição — uma versão de freios e contrapesos que “deu para fazer”, um paliativo funcional que conectava a realidade política à Constituição — seu descendente degenerado indica que esse ciclo se esgotou.

O Brasil do século XXI segue em busca de uma fórmula de governabilidade à altura de sua sociedade complexa. O neopresidencialismo de coalizão, tal como descrito nesta obra, não oferece a resposta; ele apenas revela, com nitidez desconfortável, que a pergunta continua aberta — e mais urgente do que nunca.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista**: políticos e burocratas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. E-book. ISBN 978-65-5782-675-1.

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. *In*: ABRANCHES, Sérgio *et al.* **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 11-34.

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. E-book. ISBN 978-85-5451-801-1.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021. Disponível em: <https://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681>. Acesso em: 1 out. 2025.

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

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70. ISBN 978-85-7652-114-3.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 299-342, 1995. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/44055>. Acesso em: 25 maio 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Veja os principais pontos do relatório de Anastasia na Comissão do Impeachment**. Brasília, 04 maio 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/04/veja-os-principais-pontos-do-relatorio>. Acesso em: 05 nov. 2025.

SUMÁRIO

ALEIXO, Pedro. **Imunidades parlamentares**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020. 106 p. (Edições do Senado Federal; v. 274). ISBN 978-65-5676-007-0.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>. Acesso em: 1 jun. 2025.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. DOI: 10.1590/S0011-52582000000300003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. ISBN 978-85-392-0273-7.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 426 p. ISBN 978-85-02-62926-4.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, O Estado Total E O Guardiã Da Constituição. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 96-105, 2004. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v2i4.p96-105.2004. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2903>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BOECHAT, Gabriela; VITTORRAZZI, Davi. OAB-SP propõe reforma do Judiciário com STF menos politizado; entenda. **CNN Brasil**, Brasília, 02 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/oab-sp-propoe-reforma-do-judiciario-com-stf-menos-politizado-entenda/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021 (PEC da Imunidade/"PEC da Blindagem") — redação final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 17 set. 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3003057&filename=REDACAO+FINAL+PEC+3%2F2021. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

SUMÁRIO

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Altera os arts. 53, 102 e 105 da Constituição Federal, sobre a imunidade parlamentar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2001.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.**

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 1997, 9.096, de 1995, e 4.737, de 1965, e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Nota Informativa**: Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697): Posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Brasília, DF, 27 fev. 2025. 26 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2025.

SUMÁRIO

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021 — tramitação no Senado. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170519>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIs 5824 e 5825 — Imunidades formais de deputados estaduais. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499904&tip=UN>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF condena Daniel Silveira a oito anos e nove meses de prisão. Brasília, DF: STF, 20 abr. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485660&ori=1>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF julga orçamento secreto inconstitucional. Brasília, DF: STF, 19 dez. 2022b. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 20 out. 2025.

BROWN, Wendy. **El pueblo sin atributos**: La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Editorial, 2017.

BROWN, Wendy. Resisting left melancholy. **Boundary 2**, Durham, v. 26, n. 3, p. 19-27, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/303736>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CORDEIRO, João. **Accountability**: a evolução da responsabilidade pessoal nas empresas: o caminho da execução eficaz. São Paulo: Évora, 2013. ISBN 978-85-63993-71-7.

CORTEZ, Maysa Cortez; HECK, Leonardo Nochang. **Semipresidencialismo**: caso para debate em aula de Direito Constitucional. Supervisão de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/material/copi-material-semipresidencialismo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Controle judicial de nomeação política? In: PEREIRA JR., Antonio Jorge (Org.). **Supremos erros**: decisões inconstitucionais do STF. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2020. p. 103-114. ISBN 978-65-87424-28-6.

SUMÁRIO

DIVAN, Gabriel Antinolfi; VIZZOTO, Luiz Felipe Souza; ALBA, Bruna Segatto Dall. Estado, cidadania e direito: possibilidades políticas e jurídicas em meio ao “realismo capitalista”. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 32., 2025, São Paulo. **Anais do XXXII Congresso Nacional do CONPEDI**: Transformações na ordem social e econômica e regulação. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 44-61. ISBN 978-65-5274-273-5. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/6h25op4f/6ga2u4ty/R8x29Uw009wZnyL5.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. ISBN 85-314-0240-9.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia; RODRIGUES, Leandro de Pádua. Argelina Cheibub Figueiredo – Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**, São Paulo, Brasil, n. 3, p. 159-196, 2012. DOI: 10.11606/issn.2237-2423.v0i3p159-196. Disponível em: <https://revistas.usp.br/primeirosestudos/article/view/52546>. Acesso em: 6 set. 2026.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p. ISBN 85-225-0291-9.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? Tradução de: Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 208 p. ISBN 978-65-87233-09-3.

FOLHA DE S. PAULO. Veja 5 momentos em que Lula cedeu ao Centrão em troca de apoio no Congresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/10/veja-5-momentos-em-que-lula-cedeu-ao-centrao-em-troca-de-apoio-no-congresso.shtml>. Acesso em: 19 out. 2025.

FONSECA, Bruno; RESENDE, Santos. De filhos a aliados do centrão: veja interesses de Bolsonaro na Polícia Federal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/de-filhos-a-aliados-do-centrao-veja-interesses-de-bolsonaro-na-policia-federal.shtml>. Acesso em: 16 out. 2025.

S U M Á R I O

FRANZ, Paulo; CODATO, Adriano; FERNÁNDEZ, Virginia. Federalismo e coalizão: a representatividade dos estados nos gabinetes ministeriais brasileiros. **Dados**, v. 68, n. 2, p. e20230017, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.362>. Acesso em: 30 maio 2025.

GRECO, Rogério. O STF e seus inquéritos ilegais. *In*: PEREIRA JR., Antonio Jorge (org.). **Supremos erros**: decisões inconstitucionais do STF. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2020. p. 256-271. ISBN 978-65-87424-28-6. DOI: 10.36592/9786587424286-15.

GREEN, James. **Além do carnaval**: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX. São Paulo: Unesp, 2000.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. 247 p. E-book. ISBN 978-65-5506-040-9 (eletrônico).

GUSSOLI, Felipe Klein; HACHEM, Daniel Wunder. Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semi-presidencialismo e outros modelos. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1-35, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e91977. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/91977>. Acesso em: 16 nov. 2025.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Introdução e revisão técnica de Sérgio Sérvulo da Cunha. Tradução de Alexandre Krug (do alemão), Eduardo Brandão (do italiano) e Maria Ermantina Galvão (do francês). São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Justiça e direito). ISBN 85-336-1473-X.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. Prefácio de Aurélio Wander Bastos.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENZA, Pedro. **Coleção Esquematizado® - direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. E-book (ePUB). ISBN 978-85-5362-195-8.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 272 p. ISBN 978-8537818008.

LIMONGI, Fernando. **Operação impeachment**: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato. São Paulo: Todavia, 2023.

SUMÁRIO

LONGO FILHO, F. J. A constituição do experimentalismo democrático. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 146-166, 2024. DOI: 10.5335/rjd.v38i1.15856. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v38i1.15856>. Acesso em: 30 maio 2025.

LUCENA, Manuel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I). **Análise Social**, v. 31, n. 138, p. 831-892, 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011214>. Acesso em: 16 nov. 2025.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução: Saulo Krieger; Tradução das citações em latim: Alexandre Agnolón. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2016. Título original: **Das Recht der Gesellschaft**. ISBN 978-85-8063-298-9.

MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 157-179, 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0023879100023256>. Acesso em: 25 maio 2025.

MACEDO JÚNIOR, R. P. O decisionismo jurídico de Carl Schmitt. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 32, p. 201-215, abr. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000100011>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MENDES, Lucas. Orçamento secreto: entenda as regras do STF para acabar com o instrumento. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/orcamento-secreto-entenda-as-regras-do-stf-para-acabar-com-o-instrumento/>. Acesso em: 24 out. 2025.

MENDONÇA, Renata; PUFF, Jefferson. Impeachment de Dilma: Duas visões: juristas contra e a favor avaliam pedido de impeachment. **BBC News Brasil**, São Paulo; Rio de Janeiro, 2 dez. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_impeachment_2visoes_juristas_jp. Acesso em: 15 out. 2025.

MESQUITA, Lara. Congresso nunca é responsabilizado pelo que acontece, diz Lara Mesquita. **CNN Brasil**, São Paulo, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/analise-nao-importa-o-que-aconteca-congresso-nao-e-responsabilizado/>. Acesso em: 14 out. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023. ISBN 978-65-5977-494-4.

SUMÁRIO

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. Tradução do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Título original: **Zwischen Themis und Leviathan**: eine schwierige Beziehung. ISBN 85-336-2282-1.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 112 p.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. ISBN 978-85-8086-814-2.

OLIVEIRA, Wesley. Saiba quais partidos podem ser afetados pela cláusula de barreira em 2026. **Gazeta do Povo**, 29 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/saiba-quais-partidos-podem-ser-afetados-pela-clausula-de-barreira-em-2026/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 345 p.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (ed.). **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011. ISBN 978-0-268-03894-6.

PROJETO COMPROVA. **Saiba o que é e como funciona o orçamento secreto**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-orcamento-secreto/>. Acesso em: 02 nov. 2025.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **O tribunal**: como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. E-book. ISBN 978-85-359-3643-8.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 11. reimpr. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012. ISBN 978-85-359-0781-0.

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

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996. Trad. Inês Lohbauer.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político / Teoria do partisan**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SUMÁRIO

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHREIBER, Mariana. PEC da blindagem é barrada no Senado: como proposta foi derrotada. **BBC News Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 2025a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cqjewjqd5rqo>. Acesso em: 26 out. 2025.

SCHREIBER, Mariana. Processo contra Bolsonaro é robusto, mas STF não é lugar para julgá-lo, diz Aury Lopes Jr. **BBC News Brasil**, Brasília, 20 fev. 2025b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cvgw3j0z7d9o>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SCHÜLER, Fernando. Brasil precisa reencontrar caminho da retomada do Estado de Direito. **Estadão**, Pedro Augusto Figueiredo, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/brasil-precisa-reencontrar-caminho-da-retomada-do-estado-de-direito-diz-fernando-schuler/>. Acesso em: 27 out. 2025.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCZIMINSKI, Terezinha de Fátima Juraczky; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A soberania e a exceção no pensamento de Giorgio Agamben e Carl Schmitt. **Estação Científica**, [S. l.], n. 9, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/estacaocientifica/article/view/2355>. Acesso em: 7 nov. 2025.

SILVA, Claudyvan José dos Santos Nascimento. **Impeachment ou recall político à brasileira?** uma análise sistêmica da decisão de crime de responsabilidade da presidente Dilma Rousseff. 2024. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024.

SILVA, Luiz Carlos S. Às margens do Leviatã: soberania e medo da morte nas bases da Filosofia Política Hobbesiana. **Primordium**, v. 4, n. 8, p. 255-282, jul./dez. 2019. DOI: 10.14393/REPRIM-v4n8a2019-53431. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPRIM-v4n8a2019-53431>. Acesso em: 6 set. 2026.

SOUSA, Felipe Oliveira de. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 95-109, out./dez. 2011.

STEPAN, Alfred. **Arguing comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova York: NYU Press, 1995.

SUMÁRIO

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Judicialização da política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. E-book (ePUB). (Coleção O Que Saber). ISBN 978-85-5708-058-4.

TUCHMAN, Barbara Wertheim. **A marcha da insensatez**: de Tróia ao Vietnã. Tradução Carlos de Oliveira Gomes. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

UNGER, R. M. A constituição do experimentalismo democrático. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 257, p. 57-72, 2011. DOI: 10.12660/rda.v257.2011.8584. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v257.2011.8584>. Acesso em: 22 ago. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Acesso em: 30 maio 2025.

WELLER, Leonardo; LIMONGI, Fernando. **Democracia negociada**: política partidária no Brasil da Nova República. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2024. 1 recurso online (256 p.): ePub. ISBN 978-65-5652-335-4.

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR

Luiz Felipe Souza Vizzoto é Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF), onde foi bolsista FUPF no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, vinculado à linha de pesquisa **Relações Sociais e Dimensões do Poder**. Sua dissertação, *Neopresidencialismo de coalizão: questões jurídicas de novos sistemas de representatividade política da cidadania*, defendida em 2026 e aprovada com distinção, deu origem à presente obra.

Nascido e criado em Soledade, no Rio Grande do Sul, realizou sua formação escolar na rede pública estadual, na E.E.E.F. Eurípedes Dalla Costa e no Instituto Estadual Polivalente. Sua relação com a política começou ainda na infância. Filho de **Luiz Carlos Vizzoto**, ex-vice-prefeito de Soledade e vereador por dois mandatos, e de **Amalia Aparecida Souza**, vereadora por três mandatos no município, cresceu acompanhando de perto a dinâmica dos Poderes Legislativo e Executivo e o exercício cotidiano da representação política.

Desde os anos escolares, demonstrava interesse pela participação coletiva, exercendo funções de liderança como presidente de turma e presidente de grêmio estudantil. A escolha pelo Direito surgiu de sua facilidade com a comunicação, do interesse pela resolução de conflitos e da disposição para representar demandas de terceiros. Durante a graduação, a vivência política acumulada desde a infância encontrou no estudo do **Direito Constitucional** um campo para transformar antigas inquietações em investigação acadêmica.

O cenário de instabilidade política brasileira e a crescente desconfiança da população em relação às instituições e aos seus representantes intensificaram seu interesse pela **Ciência Política**, especialmente pelos mecanismos de representação, pelas relações entre os Poderes e pelo funcionamento do presidencialismo de coalizão. A recorrência dos debates acerca dos problemas estruturais do país, muitas vezes sem diagnósticos ou respostas satisfatórias, levou-o a buscar, no Direito e na pesquisa acadêmica, instrumentos para compreender criticamente essas questões e investigar alternativas institucionais.

É pós-graduado em **Direito do Trabalho e Previdenciário** pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera, advogado à frente do escritório **Vizzoto Advocacia**, com atuação em Soledade/RS e região, e palestrante nas áreas de relacionamento interpessoal, Ciência Política e Direito Constitucional.

Durante o mestrado, realizou estágio de docência na Universidade de Passo Fundo, ministrando, no segundo semestre de 2024, a disciplina de **Processo Penal** para uma turma do curso de Direito da UPF – Campus Soledade.

Integra o grupo de pesquisa **Poder, Direito e Igualdade** e possui outras publicações acadêmicas relacionadas às suas áreas de investigação, registradas em seu Currículo Lattes.

Sua trajetória pessoal, profissional e acadêmica converge para uma compreensão segundo a qual **Direito, política e democracia constituem dimensões inseparáveis da vida social**. Com esta obra, busca estimular o questionamento das estruturas tradicionais de representação e de poder, convidando o leitor a compreender a política não pela paixão dirigida aos seus agentes, mas como objeto de conhecimento, reflexão crítica e investigação científica.

E-mail: advvizzoto@gmail.com

Instagram: [vizzotolfs](#) e [vizzotoadvocacia](#)

www.PIMENTACULTURAL.com

Neopresidencialismo de coalizão

questões jurídicas
de novos sistemas
de representatividade
política da cidadania