

# A POLÍTICA E O SUPREMO ENTRE PACTOS E ESPADAS: uma análise à luz da filosofia política de Thomas Hobbes

Antonio Oneildo Ferreira<sup>1</sup>

SUMÁRIO: Introdução. 1. A regra da política: Hobbes, pactos e a espada. 2. A prática da política: o Congresso Nacional como vítima do Centrão. 2.1. *O caso do “orçamento secreto”*: as emendas parlamentares do relator. 3. O limite da política: o Supremo como a espada em nome da Constituição. Considerações finais.

*“E os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém.”*

(Hobbes, **no capítulo XVII** do *Leviatã*.)

## **Introdução**

Se mirarmos a história, não há razões para duvidar de que o ser humano tende a viver em sociedade. Daí a célebre premissa de Aristóteles, que embasa seu pensamento político: o homem é um animal social e, por conseguinte, político (*zoon politikon*)<sup>2</sup>. É político porque, uma vez presente a sociabilidade, torna-se inevitável a luta pelo poder. Política, portanto, confunde-se com o poder. Percebe-se que há, por trás dessa concepção, uma especulação sobre a natureza humana, tratada de forma variada por uma plêiade de pensadores – a cada qual corresponde uma convicção sobre a indagação “o que é o homem?”. Se tomada como referência a filosofia política de Thomas Hobbes (1588-1679) – a partir, sobretudo, de sua seminal obra *Leviatã*<sup>3</sup> (cuja primeira edição inglesa data de 1651) –, há um afastamento da noção naturalista de Aristóteles<sup>4</sup>; em lugar dela, aponta-se para um estado de natureza em que os homens são

---

<sup>1</sup> Advogado. Presidente da OAB/RR no período de 2001 a 2012. Diretor-Tesoureiro do CFOAB no período de 2013 a 2019.

<sup>2</sup> Conferir: ARISTÓTELES. *Política*. Trad.: Mário da Gama Kury. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

<sup>3</sup> Neste artigo, cito diretamente a partir desta tradução em língua portuguesa, que compila trechos das principais obras hobbesianas (Coleção *Os Pensadores*): HOBBS, Thomas. *Hobbes*. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

<sup>4</sup> Conferir: FRATESCHI, Yara. *A Física da Política: Hobbes contra Aristóteles*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

“lobos” uns para os outros; em que, na anarquia, haveria uma “guerra de todos contra todos”. Adentrarei os pormenores da teoria de Hobbes na seção 1.

Por ora, sobreleva assentar que os pressupostos hobbesianos contribuem demasiado para analisar a política brasileira hodierna. Mas até certo ponto; pois nosso cotidiano político recente (principalmente de 2013 para cá<sup>5</sup>) sugere um estado anterior a um “pacto de soberania”: não é exagero concluir que vivemos, na política nacional, ao menos momentaneamente, uma guerra de todos contra todos. Após o mandato **do conservador e reacionário Jair Bolsonaro** (2018-2022), a eleição de Lula (2022) sinalizou o retorno a um período genuinamente democrático. No entanto, as relações com o Congresso Nacional permanecem delicadas, especialmente em função da manipulação em torno da governabilidade maquinada pelo Centrão – o que não é novidade, já que, como veremos adiante<sup>6</sup>, o Centrão **se infiltra na política** brasileira desde, no mínimo, a redemocratização pós-1985; e, atualmente, apropria-se indevidamente de toda a estrutura do Poder Legislativo nacional, inclusive do orçamento (adiante, mencionaremos as **controversas** emendas parlamentares, componentes de um “orçamento secreto”). Disso tratarei na seção 2.

Um aspecto que quero ressaltar nas ideias de Hobbes é a indispensabilidade do direito positivo para a vida em sociedade, sintetizada na máxima “*os pactos sem a espada não passam de palavras*”<sup>7</sup>. Isto é, acordos sem o receio de coerção, sem um meio de compelir os pactuantes à obediência do contrato social, se esvaziam; são meras palavras jogadas ao vento. E, curiosamente, percebo que a “espada” que tem insurgido para refrear as intenções quase nunca nobres do Centrão é o Supremo Tribunal Federal – STF. Já me manifestei, noutras

---

<sup>5</sup> Sob o *slogan* “o Gigante acordou” (sendo o Gigante uma antonomásia da palavra Brasil), milhões de brasileiros foram às ruas de todo o País, em junho de 2013, para protestar contra a crise de legitimidade da representação política naquele período. Embora a “primavera tupiniquim” tenha sido amorfa em seus propósitos e suas reivindicações, foram seus alvos preferenciais o Congresso Nacional e o governo da então presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Como refluxo desses protestos de proporções astronômicas, é certo que emergiu uma tendência ostensivamente reacionária, que vinha sendo recalçada desde a redemocratização nacional. Sob o pretexto da contestação da legitimidade política, tal movimento reacionário esteve na base das articulações para o *impeachment* de Dilma, em 2016. Desde então, o reacionarismo à brasileira tem crescido exponencialmente.

<sup>6</sup> Para tanto, consulte, entre outros, os artigos: BEZERRA, Gabriella; VIEIRA, Márcia. “Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira”. In: *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 10, n. 1, pp. 36-59, 2022. SENA JÚNIOR, Carlos Zacarias; MIGUEL, Luís Felipe; FILGUEIRAS, Luiz. “O terceiro governo Lula: limites e perspectivas”. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 36, p. 1-10, e023024, 2023. KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. In: *Lua Nova*, São Paulo, 88: 141-184, 2013.

<sup>7</sup> HOBBS (1988, p. 103). Noutra formulação da mesma ideia, **no capítulo XVIII**: “(...) compreender esta simples verdade: que os pactos, não passando de palavras e vento, não têm qualquer força para obrigar, dominar, constranger ou proteger ninguém, a não ser a que deriva da espada pública” (*Ibidem*, p. 108).

oportunidades<sup>8</sup>, quanto aos riscos indesejados de uma “ditadura do Poder Judiciário”. De fato, qualquer desequilíbrio de um dos Poderes na balança de freios e contrapesos é preocupante para o Estado de direito. Não obstante, é simplesmente factual que o Supremo tem sido a única instituição capaz de impor limites à promiscuidade do Centrão – como uma *espada*, no exercício de sua atribuição e missão constitucional de guardião da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB<sup>9</sup>. O Poder Executivo, por seu turno, está cada vez mais refém dos **ardis do Parlamento**, incapaz de estabelecer acordos políticos com segurança e equidade, inexistindo uma confiabilidade recíproca entre a Presidência da República e o Congresso Nacional. Conclamado a salvaguardar a Carta Cidadã, o Supremo desempenha, hoje, protagonismo necessário, imprescindível para a democracia pátria. Desenvolverei essa tese na seção 3.

Antes de passar às seções deste artigo, já à guisa de antecipar uma conclusão propositiva, gostaria de incitar os leitores a uma reflexão algo otimista sobre formas de, por meio de amplo e democrático engajamento social, pensarmos modelos mais efetivos de controle social do patrimônio público. Vá-se, então, aos argumentos.

## **1. A regra da política: Hobbes, pactos e a espada**

Nesta seção, estabelecerei minhas premissas filosóficas de análise, a partir da leitura e interpretação da teoria do contrato social de Hobbes, extraindo desta o que for útil para compreender o tema ora proposto. Tal teoria foi fundante do juspositivismo moderno, ao entender o direito como uma convenção, no contexto turbulento da Guerra Civil inglesa (1642-1651)<sup>10</sup>. Noutra obra<sup>11</sup>, assim busquei contextualizar e sintetizar o pensamento hobbesiano:

No século XVII, no auge das monarquias absolutistas europeias, acreditava-se que apenas um Estado unificado governado por um soberano forte, onipotente, todopoderoso seria capaz de dar fim à guerra de todos contra todos; de apaziguar os ímpetos oriundos da inelutável busca pelo benefício próprio; de conciliar os direitos com a segurança coletiva e, em última instância, individual; de, em outras palavras, impedir que a igualdade de todos perante a lei natural tornasse a sociedade

---

<sup>8</sup> Por todas, conferir: FERREIRA, Antonio Oneildo. *A natureza contramajoritária da advocacia: Direitos Humanos, Igualdade de Gênero e Democracia*. Brasília: Editora OAB, Conselho Federal, 2017. Também: FERREIRA, Antonio Oneildo. *A constituição balzaquiana e outros escritos*. Brasília: Editora OAB, Conselho Federal, 2019. Nesta última coletânea de artigos, há que se destacar, no que concerne ao tema, o capítulo 2, “O ativismo judicial no trintenário da Constituição” (pp. 19-41), ao qual farei referências neste trabalho.

<sup>9</sup> Dispõe nestes termos a CRFB: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (...)”.

<sup>10</sup> Recorde-se que a primeira publicação do *Leviatã* coincide com o fim da guerra: 1651, a qual resultara do confronto entre o rei Charles I e o Parlamento liderado por Oliver Cromwell.

<sup>11</sup> FERREIRA (2017, p. 315), capítulo 25: “As instituições *sui generis* da República”.

ingovernável. Apostava-se na cessão contratual, tacitamente pactuada, da liberdade individual de cada um em benefício de uma liberdade soberana que a todos se impõe, da qual era titular o monarca absoluto, símbolo e depositário da lealdade do Estado. O pensamento hobbesiano é a expressão máxima dessa visão.

Seguindo essas pistas, assentemos que o edifício argumentativo de Hobbes consiste nestas fundações: (a) a compreensão do estado de natureza que exprime uma antropologia negativa, devido à (a.1) razão calculadora e à (a.2) igualdade generalizada; (b) a consequente guerra civil; (c) a necessidade de pactuar a paz permanente, mediante um contrato social, (d) o qual constitui o soberano e o direito positivo, (e) cujas decisões são garantidas pela coerção do Estado. Se não, vejamos.

A antropologia hobbesiana (sua concepção acerca da natureza humana) afasta-se da concepção aristotélica à medida que se aproxima da concepção maquiavélica. O humano, segundo Aristóteles, é naturalmente “animal social” (*zoon politikon*) e só desenvolve suas potencialidades dentro da sociedade. Pressupõe-se daí uma sociedade harmônica, bem contrária à visão tensionada de Hobbes, que, ao invés, detecta o conflito (a “guerra civil”) e almeja contê-lo<sup>12</sup>. Ambas as filosofias divergem fundamentalmente<sup>13</sup> já no seu ponto de partida: enquanto a razão humana em Aristóteles é “ética” e comunitária, voltada a servir a *polis* em busca do *bem comum*, a razão humana em Hobbes é “antiética”, *calculadora*, voltada a assegurar o *benefício próprio*, seja a vantagem, seja a glória<sup>14</sup>. A ideia de razão calculadora é, antes, tributária de Maquiavel<sup>15</sup>, para quem o mundo seria desprovido de harmonia natural, motivo pelo qual nada asseguraria a plausibilidade de compreender a política sob o primado da ética, daí a política estar à mercê da força e da coerção<sup>16</sup>. Entendemos então por que o indivíduo depende de um instrumento político equivalente a uma *ordem social estável*: porque, em sua experiência da condição humana, empreende cálculos racionais, sendo a ordem política o caminho mais *racional* para que atinja seus objetivos e interesses<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Conferir: RIBEIRO, Renato Janine. “Hobbes: o medo e a esperança”. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2006. (p. 57.)

<sup>13</sup> Ao passo que a primeira sumariza o republicanismo cívico grego, a segunda configura as bases do liberalismo político individualista inglês.

<sup>14</sup> Conferir: FRATESCHI (2008); FERREIRA (2017, p. 99), capítulo 6: “Um observatório de controle social para a aplicação do Novo CPC”.

<sup>15</sup> Conferir: MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad.: Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

<sup>16</sup> Conferir: MORRISON, Wayne. “Tomas Hobbes e as origens da teoria imperativa do direito: ou *mana* transformando em poder terreno”. In: *Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo*. Trad.: Jefferson Luiz Camargo. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (p. 91.)

<sup>17</sup> *Ibidem* (p. 93).

Junta-se ao pressuposto da razão calculadora o pressuposto da igualdade generalizada entre todos os homens no estado de natureza. Sendo todos naturalmente iguais tanto nos interesses quanto nos direitos, ceticamente Hobbes<sup>18</sup> vaticina, **no capítulo XIV**:

O direito de natureza, a que os autores geralmente chamam *jus naturale*, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim'. (...) O estado de natureza é uma condição de guerra, porque cada um se imagina (com razão ou sem) poderoso, perseguido, traído.

Os desejos humanos perfazem a busca pela autopreservação (sob o medo) e pela vantagem (impulsionada pela esperança). Se todos desejam os mesmos bens com capacidades semelhantes de auferi-los, e se esses bens são escassos, instaura-se a inevitável competição que, ao se generalizar, aflora na *guerra civil*<sup>19</sup>. Isso porque, dotados da razão calculadora já no estado de natureza, conforme anota o jusfilósofo Wayne Morrison<sup>20</sup>, “os homens recorrem à violência e ao embuste, à fraude e à trapaça para satisfazer seus desejos e necessidades”. No entanto, não se trata de uma luta necessariamente real, mas de uma disposição para guerrear na ausência de garantias para a paz **(como se anota no capítulo XIV)**:

(...) durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida<sup>21</sup>.

Desse contexto abstratamente belicoso, surgiria a necessidade de firmar o *contrato social* **(veja-se o capítulo XIV, idem)**:

Desta lei fundamental da natureza, mediante a qual se ordena a todos os homens que procurem a paz, deriva esta segunda lei: *Que um homem concorde, quando outros também o façam, e na medida em qual tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo*. Porque enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira, todos os homens se encontrarão numa condição de guerra<sup>22</sup>.

Veja-se que a cessão da liberdade dos indivíduos uns aos outros é que permitirá a liberdade geral compositiva de uma *unidade política*. A liberdade irrestrita, antissocial e

---

<sup>18</sup> HOBBS (1988, p. 78).

<sup>19</sup> Se conjugarmos os pressupostos da razão calculadora e da igualdade, visualizaremos que, na ausência de um Estado que controle e reprima os impulsos humanos, “fazer a guerra contra os outros é a atitude mais *racional* que eu posso adotar” (RIBEIRO, 2006, p. 55).

<sup>20</sup> MORRISON (2012, p. 107).

<sup>21</sup> HOBBS (1988, p. 76).

<sup>22</sup> *Ibidem* (pp.78-79).

apolítica do estado natural é então transferida ao soberano<sup>23</sup>, “este, sim, responsável pela guarida da paz social, pelo apaziguamento da guerra de todos contra todos”<sup>24</sup>. Na verdade, a própria sociedade nasce concomitantemente à *constituição* do Estado, como se lê nesta passagem do **capítulo XVII**:

(...) conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é, mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: *Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações*<sup>25</sup>.

Promana daí o *direito positivo*: são as regras editadas pelo soberano, no papel de representante de cada cidadão do Estado, que hão de ser subsumidas à vontade de cada indivíduo representado. A liberdade individual dá-se na forma de *cessão contratual*, a qual fundamenta a irrevogável autoridade do soberano (do Leviatã), artefato criado pela anuência de uma multidão amorfa de indivíduos isolados e calculistas<sup>26</sup>. Esse monstro bíblico, essa criatura teratológica evocada pelo Estado impinge medo aos súditos, que, pelo medo mesmo, lhe devotarão obediência. A coerção jurídica, logo, é uma força externa que visa à garantia de não ruptura do pacto social. É o direito posto pelo soberano, aliás, que definirá o que são justiça e injustiça (a saber: justa é a manutenção dos termos pactuados, enquanto injusto é seu rompimento). A fim de garantir a estabilidade da ordem social e conferir-lhe legitimidade, a coerção atua como poder garantidor do cumprimento dos contratos: “estes serão inúteis a menos que exista algum poder capaz de fazê-los cumprir – e punir seu rompimento”<sup>27</sup>. A esse propósito, leiam-se as palavras de Hobbes<sup>28</sup>, **no capítulo XV**:

(...) antes que as palavras ‘justo’ e ‘injusto’ possam fazer sentido, é preciso haver algum *poder coercitivo que obrigue igualmente os homens a cumprir seus pactos por medo de algum castigo* que seja maior que o benefício que esperam obter mediante o rompimento do pacto, e também capaz de valorizar aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, em recompensa pelo direito universal de que abriam mão; e esse poder não existe antes da criação de um Estado. (...) Vínculos cuja força

<sup>23</sup> Equivocadamente, muitos acusam Hobbes de defensor da monarquia, quando, se o lermos corretamente, veremos que ele reconhece uma assembleia como possível soberano (conforme consta na transcrição *supra*).

<sup>24</sup> FERREIRA (2017, p. 331), capítulo 27: “Crítica antiutilitarista à política judiciária restritiva de jurisdição”.

<sup>25</sup> HOBBS (1988, pp. 105-106).

<sup>26</sup> Conferir: MORRISON (2012, p. 117).

<sup>27</sup> *Ibidem* (p. 110).

<sup>28</sup> *Apud* MORRISON (2012, pp. 110-111). (Grifamos.)

não provém de sua própria natureza (uma vez que nada se quebra mais facilmente do que a palavra de um homem), mas do *temor de alguma consequência funesta que decorra da ruptura*. (...) De modo que a natureza da justiça consiste em manter a *validade dos pactos*, mas tal validade só começa com a constituição de um poder civil suficiente para forçar todos os homens a mantê-los (...).

Por serem justos e necessários os pactos, e por ser o homem naturalmente egoísta e indisposto ao seu cumprimento, é necessária a instauração do medo – da força estatal, da coerção do direito –, porquanto, sem medo, ninguém abriria mão de sua liberdade natural. O soberano governa pelo temor (*awe*) infligido aos súditos. Essa constante ameaça é exprimida pela *metáfora da espada* – artifício presente na capa da primeira edição inglesa do *Leviatã*<sup>29</sup>. Já na epígrafe deste ensaio, alude-se à metáfora da espada; vale repisar a máxima hobbesiana: “*os pactos sem espadas não passam de palavras*”.

Quero retomar essa conclusão em torno do objeto da espada, com a finalidade de analisar a política brasileira dos últimos anos sob uma perspectiva hobbesiana. Aqui, será feita a transição da regra para a prática de nossa política: se compreendermos a Constituição brasileira como soberana, logicamente vamos reconhecer no direito positivo a sua espada, na medida em que este dota de coercibilidade o “pacto constitucional” que funda nossa Nação. Apesar da espada (isto é, do direito público objetivo), a política nacional empreendida pelo Poder Legislativo parece à deriva, sem esteio no pacto constitucional, como se fosse anterior a este, notadamente em razão da pérfida política que vem há décadas sendo praticada pelo Centrão. Passemos a esse ponto.

## **2. A prática da política: o Congresso Nacional como vítima do Centrão**

No marco da redemocratização brasileira pós-1985, sob os estertores da ditadura civil-militar que se arrastara por 21 anos, retornou-se oficialmente à competição dos sistemas multipartidários. O processo constituinte de 1987/1988 foi o cenário em que legendas foram reformuladas ou criadas. Em meio às facções formadas nesse processo, o Centrão floresceu como um *método de ação* de mobilização institucional questionadora das decisões da comissão de sistematização da Assembleia Nacional Constituinte – ANC<sup>30</sup>. De perfil acentuadamente

---

<sup>29</sup> A imposição do medo é crucial na teoria hobbesiana. Relembremos que *Leviatã* é o monstro bíblico do *Livro de Jó*, e que a gravura à capa da edição original inglesa do *Leviatã* mostra um príncipe brandindo uma espada sobre a cidade, envolto em armadura feita de escamas, as quais remetem aos seus súditos. Conferir: *Ibidem* (p. 71).

<sup>30</sup> Durante o processo constituinte, o STF foi diuturnamente acionado pelo Centrão como “estratégia geral dos conservadores em manter intacta a estrutura institucional existente”, de modo a limitar o escopo progressista da futura Constituição. Conferir: KOERNER; FREITAS. *Op. Cit.* (pp. 178, 181.)

conservador, estratégico e pragmático<sup>31</sup>, nesse bloco atuavam integrantes dos partidos PMDB, PDS, PTB, PDC e PFL<sup>32</sup>.

A moderna configuração do Centrão (inicialmente apelidado “baixo clero”), entretanto, deu-se na forma de seu ressurgimento organizado, em 2014, então liderado pelo deputado federal Eduardo Cunha (PMDB/RJ), o qual veio a ser eleito Presidente da Câmara dos Deputados em 2016, consolidando-se de vez o auge do Centrão como força mobilizadora da política institucional nacional. Naquele ano, o bloco foi decisivo no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT)<sup>33</sup>. Embora o contexto e os objetivos deste Centrão sejam distintos daquele da Constituinte, ambos se igualam no *modus operandi*: a união de vários partidos sectários de perfis ideológicos não tão definidos, em torno de agendas de ocasião, conduzidas de forma pragmática. O período após a deposição de Dilma, durante o governo de seu Vice-Presidente Michel Temer (PMDB), coincidiu com a reconfiguração e com a consolidação dos posicionamentos do Centrão<sup>34</sup>, que viria a ter protagonismo também no governo Bolsonaro (2019-2022).

A despeito de ter prometido<sup>35</sup> não negociar com o Centrão<sup>36</sup>, ícone da “velha política” (do qual ele era originário, porém, o que denota contradição com sua história política), o presidente Jair Bolsonaro (à época do PSL), eleito em 2018, teve de fazê-lo mesmo a contragosto, principalmente a partir da eleição de Arthur Lira (PP/AL) – uma das principais lideranças do bloco – à Presidência da Câmara, em 2020. Com mais razão, teve de ceder às negociações no ano pré-eleitoral de 2021, a fim de angariar o vasto eleitorado dominado pelo Centrão<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Denota-se a “permanência de comportamentos promíscuos e reorganização das velhas elites do atraso, (...) buscando refrear os arroubos de uma esquerda ainda pouco afeita ao cenário da competição política institucional (BEZERRA; VIEIRA, 2022, p. 41).

<sup>32</sup> Conferir: *Ibidem* (pp. 39-40).

<sup>33</sup> A governabilidade do Poder Executivo ruiu após o desfazimento da coalização entre PMDB e PT, que fora o sustentáculo do governo Dilma, ruptura inicialmente articulada por Eduardo Cunha e, finalmente, sufragada pelo Vice-Presidente Michel Temer.

<sup>34</sup> *Ibidem* (pp. 41-42).

<sup>35</sup> A eleição de Bolsonaro consumou-se, entre outros fatores, pela sua adesão ao discurso lavajatista de moralização da política. No entanto, ao ser confrontado com a *real politik*, o Executivo cedeu às pressões para “entrar no sistema”, com o intuito de aumentar sua base de apoio em prol da aprovação das pautas governamentais. Conferir: *Ibidem* (p. 38).

<sup>36</sup> Em julho de 2022, o Centrão agregava cerca de 345 parlamentares, distribuídos em onze partidos: PP, PL, PTB, Republicanos, Solidariedade (núcleo fixo), PSD, Avante (núcleo conjuntural), DEM, MDB, PROS e Podemos (partidos-satélite, eventualmente participantes). Conferir: *Ibidem* (pp. 51-52).

<sup>37</sup> *Ibidem* (pp. 51-52).



As cientistas sociais Gabriella Bezerra e Márcia Vieira<sup>38</sup> assim definem o “novo Centrão”:

O termo “centrão” busca nomear um bloco informal de partidos, frequentemente responsabilizado por algumas mazelas da política brasileira, e lembrado especialmente pela atuação de parlamentares que vinculam seu apoio nas votações de interesse do governo a cargos ou emendas parlamentares. Com alguma frequência, o termo intenciona apontar que esse tipo de negociação reflete a ausência de definição programática e perfil ideológico.

A cobertura da atuação do Centrão pela imprensa política nacional exprime visões majoritariamente pejorativas, associando o grupo a práticas espúrias, corruptas e fisiológicas<sup>39</sup>, como compra de votos, negociatas por cargos e verbas, e envolvimento em denúncias<sup>40</sup>. Não obstante, parece inconsistente a acusação de vácuo ideológico aos membros do “baixo clero”. Em verdade, verifica-se uma conexão clientelista com a base eleitoral, chamada de “curral”. Há, sim, nítida tendência ideológica dos componentes do Centrão: o conservadorismo esperado por seu “curral”, sobretudo na imposição de pautas religiosas. Assim, o “baixo clero” tem uma agenda propositiva e compõe suas alianças ao sabor de seus interesses<sup>41</sup>.

Para muitos analistas, a emergência do comportamento parlamentar descrito é “parte do jogo”, sintoma de um desenho institucional que, por meio do estímulo à fragmentação partidária, é consectário do *presidencialismo de coalizão*<sup>42</sup>, modelo no qual o Poder Executivo deve buscar a formação de consensos na realidade concreta das democracias pluripartidárias<sup>43</sup>. Em virtude do potencial de mobilização do Centrão, detentor de incontestado capital político, o Executivo torna-se refém de suas chantagens em torno da governabilidade e da aprovação de projetos normativos e políticas públicas, devendo-se ressaltar a volatilidade e

---

<sup>38</sup> *Ibidem* (p. 37.)

<sup>39</sup> “Entende-se por fisiologismo a conduta de certos representantes e servidores públicos que se preocupam com a satisfação de interesses ou vantagens pessoais ou partidários em detrimento do bem comum. O fisiologismo é uma relação de poder político em que determinadas ações e decisões políticas são tomadas em troca de favores, votos ou cargos políticos”. In: GIRARDI, Marcia; MIRANDA, Marcio. “O fisiologismo estatal e a crise institucional no estado de exceção à luz do pensamento de Giorgio Agambem”. In: *Revista Pensamento Jurídico* – São Paulo – Vol. 13, nº 1, jan./jun. 2019.

<sup>40</sup> Buscam-se especialmente a ocupação de cargos baixos (de “segundo ou terceiro escalão”) no Executivo federal, que não chamem muito a atenção midiática, e a realização de obras nos redutos eleitorais locais. Conferir: *Ibidem* (pp. 43, 53).

<sup>41</sup> *Ibidem* (p. 57).

<sup>42</sup> Segundo pioneira definição do cientista político Sérgio Abranches, em 1988, o presidencialismo de coalizão reflete a dinâmica da política brasileira: embora eleito pelo voto popular, o Presidente da República depende da articulação de amplas coalizações com múltiplos partidos, como condição para a governabilidade, o que implica a distribuição de cargos e verbas para assegurar o apoio legislativo. Conferir: ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. In: *Dados*, vol. 31, no. 1, 1988. (pp. 5-34.)

<sup>43</sup> O art. 1º da CRFB elenca como fundamento da República o pluralismo político (inciso V) e adota o pluripartidarismo, sendo “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos” (art. 17, *caput*).

permeabilidade (“natureza camaleônica”) dos parlamentares que o integram, que não inspiram confiança, dada sua disposição de abandonar o governo, à revelia dos acordos firmados.

A índole **de oportunismo** do Centrão denuncia-se notadamente em sua verve de gerador e possível contentor de crises e instabilidades políticas. Assiste-se a um cada vez mais frequente cortejo do Executivo a esse bloco informal, para obter a formação de maiorias. Não tem sido diferente no terceiro mandato de Lula – “Lula 3” (2023-2026), notadamente porque a esquerda e a centro-esquerda falharam em eleger uma bancada parlamentar majoritária, colocando-se na dependência de “negociações antirrepublicanas” para garantir a governabilidade. Acompanhe-se esta síntese dos professores Carlos Zacarias de Sena Júnior, Luís Felipe Miguel e Luiz Filgueiras<sup>44</sup>, a propósito da aludida dificuldade:

(...) dificuldades institucionais na relação com um parlamento majoritariamente de direita neoliberal e extrema-direita, e com forte conotação fisiológica – que caracteriza o “presidencialismo de coalização” brasileiro e interdita qualquer tipo de mudança estrutural que reduza a desigualdade social.

Algumas considerações acerca do presidencialismo de coalização brasileiro devem ser esposadas. Na atual quadra, ele se manifesta por notória incapacidade de engendrar programas políticos transparentes, que são substituídos por negociações casuísticas em torno de cargos e verbas. Assim, as facções partidárias oferecem seu apoio ao Executivo como “moeda de troca” para auferirem “verbas, ministérios e nacos de influência nos órgãos estatais federais”<sup>45</sup>. Trata-se de um modelo antirrepublicano, pois que corrupto e clientelista, que força o Presidente da República **à contemporização de interesses**, sob pena de perder seu sustentáculo parlamentar e, no limite, sofrer um processo de *impeachment*<sup>46</sup> – ameaça que mantém a governabilidade sob infinda tensão<sup>47</sup>.

Sendo sua base ideológica de sustentação (os partidos de esquerda e centro-esquerda) nitidamente minoritária na atual configuração do Congresso Nacional, o governo Lula 3 vê-se

---

<sup>44</sup> (2023, p. 1.)

<sup>45</sup> *Ibidem* (p. 3).

<sup>46</sup> Em 2017, Temer esteve à beira de ser denunciado na Câmara por crime de responsabilidade política, após a escandalosa divulgação de áudios de conversas com Joesley Batista, dono da empresa de frigoríficos JBS, nos quais Temer consente em “comprar” o silêncio do ex-deputado federal Eduardo Cunha na prisão. Embora o escândalo de propinas tenha ensejado a abertura de inquérito pela Procuradoria-Geral da República – PGR, Temer livrou-se da denúncia na Câmara graças a bem-sucedida articulação com o Centrão. Conferir: UOL. “Entenda em 5 pontos a 2ª denúncia contra Temer que foi rejeitada pela Câmara”. In: *UOL Notícias*. Publicado em: 25/10/2017. Disponível em: [https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/25/entenda-a-segunda-denuncia-contratemer-que-e-analisada-pela-camara.htm?utm\\_source=chatgpt.com](https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/25/entenda-a-segunda-denuncia-contratemer-que-e-analisada-pela-camara.htm?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 28/02/2025.

<sup>47</sup> Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023, p. 3) reconhecem aí uma crise da democracia contemporânea, em que a oposição se expande para a destruição, a qualquer preço, da gestão estatal, desprezando as “regras tácitas da política” e esforçando-se para “manter a tensão sempre em elevadíssimo nível”.

acuado<sup>48</sup> e forçado a fazer cada vez mais vultosas concessões ao Centrão, sobretudo pela entrega de ministérios e órgãos do Estado ao fisiologismo<sup>49</sup>:

A desenvoltura do “Centrão” é tão grande que, antes do governo completar seis meses, em que pesem algumas pastas terem sido entregues ao PSD, ao PP e mesmo ao MDB e a União Brasil, passou a reivindicar a ocupação do Ministério da Saúde, conforme um *modus operandi* que exige espaços que tenham visibilidade, orçamento robusto e forte *lobby* dos interesses privados – no caso da saúde; (...) no início do segundo semestre do ano, voltou a sua sanha para os Ministérios dos Esportes e do Desenvolvimento e Assistência Social.

A tensão de Lula 3 advém já das circunstâncias eleitorais: Lula regressou ao poder graças a uma *frente ampla*: além dos partidos de sua coligação, a Brasil da Esperança – a saber: PT, Pcdob, PV, PSB, PSOL, Rede, Solidariedade, Avante, Agir e Pros –, agregou, após a vitória, MDB, PSD, União Brasil, PP e Republicanos, concedendo-lhes ministérios. Apesar da distribuição de cargos-chave no Executivo federal, nenhum dos partidos do Centrão garante<sup>50</sup>, até o momento, apoiar Lula em eventual reeleição em 2026 – o que reforça o estereótipo de pouco confiável desse bloco “camaleônico” e oportunista.

A governabilidade tem sido frágil e insuficientemente propiciada por meio de sucessivos pactos<sup>51</sup>, *a fortiori* com a eleição, na abertura do ano legislativo de 2025, dos centristas Hugo Motta (Republicanos/PB) e Davi Alcolumbre (União/AP) para ocuparem as presidências, respectivamente, da Câmara e do Senado. Também o resultado das eleições municipais, favoráveis à direita e à centro-direita, impulsionaram o Centrão a pleitear mais concessões para

---

<sup>48</sup> Apesar do diagnóstico pessimista, Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023, p. 7) detectam um potencial de reversão do quadro, por meio de recurso às bases eleitorais populares, que legitimaram pelo voto a eleição de Lula, às quais cabe pressionar o governo para o espectro mais à esquerda, em busca de uma efetiva redução da desigualdade estrutural.

<sup>49</sup> Atualmente, onze ministérios estão entregues às principais legendas do Centrão, cuja bancada soma 241 deputados e 43 senadores (isto é, cerca de metade do Congresso). Conferir: MATTOS, Marcela. “Lula faz apelo, mas Centrão foge de garantir apoio em 2026”. In: *Veja*. Publicado em: 09/02/2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/lula-faz-apelo-mas-centrao-foge-de-garantir-apoio-em-2026>. Acesso em: 26/02/2025.

<sup>50</sup> A revista *Veja* apurou que as lideranças do Centrão esperam, antes de definir sua postura nas eleições presidenciais de 2026, a reação do governo ante os baixos índices de popularidade e de estagnação econômica, já avaliando “alternativas” para o próximo pleito. Conferir: MATTOS, Marcela. *Op. Cit.* Conferir também: MATTOS, Marcela. “Lula se aproxima da metade do mandato com Centrão mirando ministérios mais robustos”. In: *Veja*. Publicado em: 16/11/2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/lula-se-aproxima-da-metade-do-mandato-com-centrao-mirando-ministerios-mais-robustos>. Acesso em: 26/02/2025.

<sup>51</sup> Por exemplo, Lula teve de articular pessoalmente com as lideranças do Congresso a aprovação do pacote de medidas de ajuste fiscal, para cumprir a meta do arcabouço, sob ameaças de rejeição pelos deputados centristas. Conferir: FERNANDES, Leonardo. “Dois anos de Lula 3: balanço de um governo ‘encalacrado’”. In: *Brasil de Fato*. Publicado em: 04/01/2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/01/04/dois-anos-de-lula-3-balanco-de-um-governo-encalacrado/>. Acesso em: 26/02/2025.

que permaneçam, ao menos provisoriamente, fiadores do governo<sup>52</sup>. No presente momento, Lula tem gestado uma ampla reforma ministerial, a fim de acomodar mais nomes do Centrão<sup>53</sup>.

Dentre os temas sob renhida disputa, certamente o *controle orçamentário* detém primordial relevo, tanto por motivos ideológicos mais estruturais<sup>54</sup> quanto pela conjuntura parlamentar capitaneada pelo Centrão. Tem-se propalado pelos meios de comunicação o termo “orçamento secreto” – alcunha das emendas parlamentares introduzidas pelo relator no Congresso Nacional ao projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. De tal monta é este assunto, que reservo a ele subsecção à parte. Ora, vejamos.

### **2.1. O caso do “orçamento secreto”: as emendas parlamentares do relator**

Como seu próprio nome denuncia, a cultura do segredo é absolutamente antidemocrática e descabida na gestão do dinheiro público. Isso não impediu que surgisse no Brasil uma **prática deletéria**: o chamado “orçamento secreto”, epíteto atribuído às emendas parlamentares<sup>55</sup> do

---

<sup>52</sup> De acordo com o cientista político João Henrique Hummel Vieira, a governabilidade corre risco caso o Palácio do Planalto subestime a representação que o Centrão exerce quanto ao pensamento da maioria do eleitorado brasileiro, sendo tática inviável “continuar brigando contra as vontades da sociedade por meio do STF”. Conferir: RIBAS, Silvio. “Derrotas da esquerda deixam Lula mais dependente do Centrão para governar”. In: *Gazeta do Povo*. Publicado em: 08/10/2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/derrotas-da-esquerda-deixam-lula-mais-dependente-do-centrao-para-governar/>. Acesso em: 26/02/2025.

<sup>53</sup> Ao menos nove ministérios tendem a ser franqueados aos partidos PSD, PP, MDB, Podemos e União Brasil. Conferir: HAUBERT, Mariana; MAIA, Mateus; PAOLA, Evellyn. “Lula avalia cortar espaço do PT para acomodar Centrão em reforma”. In: *Poder 360*. Publicado em: 18/12/2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-deve-cortar-espaco-do-pt-para-acomodar-o-centrao-em-reforma/>. Acesso em: 26/02/2025. Os partidos PP e Podemos têm buscado no mínimo mais um ministério para cada um, como condição para apoio a Lula em 2026. Conferir: CLAVERY, Elisa. “Mesmo após 'indireta' de Lula, partidos do Centrão com cargos no governo não cravam apoio ao presidente em 2026”. In: *G1*. Publicado em: 23/01/2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/01/23/mesmo-apos-indireta-de-lula-partidos-do-centrao-com-cargos-no-governo-nao-cravam-apoio-ao-presidente-em-2026.ghtml>. Acesso em: 26/02/2025. O primeiro passo rumo a essa reforma já foi dado: a Ministra da Saúde, Nísia Trindade, foi demitida por razões de articulação política nos embates com a oposição, abrindo vaga em pasta que é disputada pelo PT e pelo Centrão. Conferir: CRUZ, Valdo. “PT e Centrão disputam vaga na articulação política após troca de Nísia por Padilha no Ministério da Saúde”. In: *G1*. Publicado em: 26/02/2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2025/02/26/pt-e-centrao-disputam-vaga-na-articulacao-politica-apos-troca-de-nisia-por-padilha-no-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 26/02/2025.

<sup>54</sup> O dilema entre gastos sociais e os interesses do capital financeiro é sempre protagonista na discussão sobre o controle dos fundos públicos. A óptica neoliberal, dominante no Congresso, endossa a concentração de renda e patrimônio, na contramão do programa de governo de Lula, que, desde a campanha, comprometeu-se com a defesa e reconstrução da democracia e com o combate às desigualdades. Conferir: SENA JÚNIOR; MIGUEL; FILGUEIRAS (2023, p. 4). E mais: “As forças políticas neoliberais e neofascistas se associam com esse objetivo, obrigando o governo a se submeter a sua hegemonia (ideológica e fisiológica) no parlamento e impedindo-o de executar políticas monetária e fiscal condizentes com o seu programa” (*Ibidem*, p. 6).

<sup>55</sup> A lei orçamentária federal anual é encaminhada sob a forma de projeto pelo Presidente da República ao Congresso, podendo sofrer emendas de execução obrigatória, de cinco espécies: individual, de bancada, de comissão, de relator, e de ajuste. Dispõe *ipsis litteris* a CRFB: “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas

relator-geral da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO ao projeto de lei orçamentária anual – Orçamento Geral da União (sob o código RP 9). Tais emendas existem para que o Legislativo participe pontualmente do orçamento, em tese expressando os desejos e as necessidades do povo<sup>56</sup>.

De maneira nada republicana, mesmo à revelia do regimento *interna corporis* do Congresso, têm sido usadas quando outras formas de emenda deveriam sê-lo<sup>57</sup>, como moeda de troca entre os deputados e a Presidência da República: “executo a sua emenda se você votar no meu projeto”<sup>58</sup>. Os projetos são obras e atendimento de interesses nos redutos eleitorais dos parlamentares, cuja viabilidade seria garantida pela lei orçamentária do Executivo, em troca de apoio político das pautas deste em trâmite no Legislativo<sup>59</sup>.

Por essa razão, a vinculação entre orçamento secreto e desvio de recursos é inevitável, conexão agravada pelo *déficit* de *transparência* da prática: sendo apresentadas oficialmente pelo relator-geral da CMO, as emendas têm sua real autoria apagada. Ao mesmo tempo, confere-se desproporcional poder ao relator-geral. Remete-se a uma *corrupção sofisticada*, pela qual recursos de destinação indeterminada retornam, parcial ou totalmente, ao próprio parlamentar ou a seu grupo de interesses. Vê-se que “brechas normativas” têm, com efeito, acobertado **possíveis** atos de corrupção.

Haja vista a flagrante desconformidade dessa prática com a Constituição, acionou-se o STF para escrutiná-la. O Pretório Excelso julgou<sup>60</sup> o orçamento secreto como inconstitucional, em 19 de dezembro de 2022, restringindo seu alcance a erros e omissões no projeto de lei orçamentária. A relatora do tema no tribunal, a então Min. Rosa Weber, acusou a violação dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da transparência, por não ser prevista com clareza a identificação do proponente e dos destinatários dos recursos. Já para o então Min. Ricardo Lewandowski, a prática é prejudicial à governabilidade e ofende o mecanismo constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes da República, ao retirar

---

Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...) § 2º As *emendas* serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.” (Grifamos.)

<sup>56</sup> CONTI, José Maurício. “O ‘orçamento secreto’ e a corrupção”. In: *A luta pelo direito financeiro – Estadão, Blog do Fausto Macedo*. Publicado em: 21/11/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-orcamento-secreto-e-a-corrupcao/>. Acesso em: 25/02/2025. (p. 239.)

<sup>57</sup> *Ibidem* (p. 241).

<sup>58</sup> TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. “Emendas parlamentares, orçamento secreto e desequilíbrio da democracia”. In: *GVExecutivo*, v. 10, n. 4, out/dez 2021, Fundação Getúlio Vargas.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> O julgamento deu-se no bojo das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, ajuizadas pelos partidos Cidadania, PSB, PSOL e PV.

do chefe do Executivo a discricionariedade na alocação de verbas. Note-se que, em 2022, gastaram-se R\$ 16,5 bilhões com essas emendas, e prospectava-se o gasto de R\$ 19,4 bilhões para 2023<sup>61</sup>.

Mais recentemente, houve nova manifestação do STF sobre o imbróglio das emendas. O novo relator das ações<sup>62</sup>, Min. Flávio Dino, determinou (em 23 de dezembro de 2024), em atendimento a pedido do PSOL, a suspensão imediata do pagamento de R\$ 4,2 bilhões do orçamento da União, até o cumprimento de critérios de transparência, e que fossem prestadas informações pela Câmara e pela Advocacia-Geral da União – AGU quanto à destinação das emendas. Determinou-se também a instauração de inquérito pela Polícia Federal, inclusive com oitiva de parlamentares. Fundamentam a ação a suspeita de “apadrinhamento” de emendas de comissão (sigla RP 8) por lideranças partidárias, bem como manipulações no regimento interno da Casa, além do indício de descumprimento dos critérios de transparência e rastreabilidade<sup>63</sup> determinados outrora pelo STF<sup>64</sup>.

Ora, a toda evidência o Centrão não cumpre seus acordos: em termos hobbesianos, não há, *a priori*, espada que o faça obedecer ao pacto constitucional. Mas tem insurgido como espada pública o STF, no julgamento de questões fulcrais para a salvaguarda da República, como as acima narradas. Diante da incapacidade do Executivo de libertar-se do jugo do Congresso, é o Supremo, em sua missão de guardião da Constituição, a espada de nossa democracia neste momento extravagante, capaz de refrear a **inescrupulosa** apropriação do orçamento público pelo Congresso. A elogiável decisão do Min. Flávio Dino é emblemática nesse caminho.

Apesar de todas as ressalvas pertinentes ao alastramento do Poder Judiciário no jogo político, penso que, nesta quadra peculiar de anormal hipertrofia da musculatura do Poder Legislativo e de apatia do Poder Executivo, o protagonismo do STF é condição *sine qua non* para a preservação de nossas instituições republicanas e democráticas – como foi, aliás, durante todo o mandato anti-institucionalista do **direitista** Bolsonaro. O STF é o antídoto para os males

---

<sup>61</sup> STF. “STF julga orçamento secreto inconstitucional”. In: *STF Notícias*. Publicado em: 19/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 26/02/2025.

<sup>62</sup> Trata-se não só da aludida ADPF 854, como também das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7.688 (“Emendas Pix”), 7.695 (“Emendas Pix”) e 7.697 (“Emendas Impositivas”).

<sup>63</sup> Trata-se de correções requeridas no Portal da Transparência e na plataforma Transfegov.br.

<sup>64</sup> Conferir: ROMEO, Adriana. “Emendas parlamentares: STF suspende pagamento de R\$ 4,2 bilhões do orçamento da União, até cumprimento de critérios de transparência”. In: *STF Notícias*. Publicado em: 23/12/2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/emendas-parlamentares-stf-suspende-pagamento-de-r-42-bilhoes-do-orcamento-da-uniao-ate-cumprimento-de-criterios-de-transparencia/>. Acesso em: 26/06/2025.



republicanos<sup>65</sup> ao menos *neste momento*, ao exercer sua função contramajoritária de vigia do processo político sob a égide da Constituição. Naturalmente, o cenário ideal suscita o funcionamento efetivo do equilíbrio harmônico e independente entre os Poderes – tal como predita o art. 2º da CRFB. Espero que essa maior saliência judicial seja transitória, e que o povo soberano retome as rédeas do processo político, pressionando o Congresso por mais moralidade pública e representatividade.

Passemos, agora, à nossa última seção: apontamentos sobre o papel *político* do Supremo em nosso regime constitucional, sem deixar de enfrentar os temas da judicialização da política e do ativismo judicial, que são nucleares neste debate.

### 3. O limite da política: o Supremo como a espada em nome da Constituição

Nesta quadra peculiar de desequilíbrio entre os Poderes políticos, a judicialização da política é fenômeno incontornável, enquanto o *ativismo judicial* do STF é necessário, desde que seja conduzido de forma *íntegra e coerente* – estes binômios são o pressuposto de *legitimidade* da atuação contramajoritária<sup>66</sup> do tribunal. Façamos o seguinte percurso para elucidar o ativismo judicial: a) conceito, b) origem histórica, c) causas político-sociais, d) características, e) críticas e f) considerações acerca do STF.

Em outra obra<sup>67</sup>, já referida, defini a ideia normativa de ativismo judicial no âmbito do STF: trata-se da frequência com que as decisões do tribunal resultaram na maximização ou minimização da força normativa do texto constitucional<sup>68</sup>, sendo ativista aquela decisão que induz força normativa aos dispositivos indeterminados, de textura aberta, da Constituição, seja

---

<sup>65</sup> Aludo ao instigante título do capítulo 7 da obra *Os clássicos da política*, volume 1, nomeado: “‘O Federalista’: remédios republicanos para males republicanos”. Conferir: LIMONGI, Fernando Papaterra. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Op. Cit.*

<sup>66</sup> Remeto, para maior detalhamento do princípio contramajoritário, à obra de minha autoria, já referida, FERREIRA (2017), especialmente ao capítulo 1, “A natureza contramajoritária da advocacia sob a perspectiva da teoria democrática” (pp. 23-34). Em resumo, o princípio contramajoritário, cuja guarida se atribuiu inicialmente ao Poder Judiciário, nos Escritos Federalistas a propósito da Constituição dos Estados Unidos da América (1787), diz respeito à capacidade de proteger direitos fundamentais, sobretudo os individuais, ainda que contra a vontade das maiorias políticas, das pressões da imprensa ou dos clamores populares.

<sup>67</sup> FERREIRA (2019, pp. 20, 26, 39).

<sup>68</sup> Observa com acurácia Luís Roberto Barroso (p. 247): uma decisão ativista tende a “extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados)”. In: BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

para maximizar, seja para minimizar seu âmbito de abrangência, resultando em consequências políticas ora progressistas, ora conservadoras.

O típico juiz ativista (cujo modelo é o “Juiz Hércules”, de Ronald Dworkin<sup>69</sup>, um juiz-filósofo) recebe o adjetivo *construtivista* ou *perfeccionista*. Este concebe o texto constitucional de modo inflacionado, como se tudo já estivesse antevisto pela Constituição, e coubesse ao legislador a exígua responsabilidade de concretizar tarefas pré-definidas por valores e princípios positivados ou não, cujo conteúdo será necessariamente construído ao longo do empreendimento hermenêutico; como se o texto constitucional fosse um oráculo para quaisquer questões morais, éticas, políticas e pragmáticas que venham a ser publicamente escrutinadas<sup>70</sup>.

Tanto no mundo em geral quanto no Brasil em particular, falou-se primeiramente em ativismo como uma reação conservadora frente ao que insinuava ser uma vanguarda progressista da jurisdição constitucional. O termo indubitavelmente se revestiu de conotação negativa, quase insulto a um magistrado ou tribunal; remetia ao “exercício impróprio do poder judicial”, à ultrapassagem, pelo Judiciário, das fronteiras entre as esferas judicial e legislativa, sob a forma de decisões que contrariavam o “pleno significado da Constituição” em vistas à promoção das preferências pessoais dos juízes. Os estudiosos são unânimes em atribuir a uma severa e vertiginosa crise de representatividade política seu estopim de deflagração. Observa-se o ativismo no marco de um grave divórcio entre os interesses da sociedade civil e da classe política, em que esta mostra-se ineficaz para atender às demandas daquela, culminando em uma retração do Poder Legislativo e em um conseguinte alargamento do Poder Judiciário.

Temos, então, como síntese de suas *causas*: (i) o descrédito da legislatura oriundo de uma mais profunda crise de representatividade; (ii) um vácuo de poder que reclama frequentes pronunciamentos judiciais quanto a questões políticas não resolvidas por um Legislativo omissivo; (iii) a crescente demanda social por controle ético na política, a ser exercido pelo Judiciário; (iv) o voluntarismo (pressuposto subjetivo<sup>71</sup>) dos membros da magistratura em interferir nas questões políticas; (v) o atendimento da condição democrática (pressuposto objetivo): para que haja magistrados ativistas, é imprescindível que os princípios basilares do Estado democrático de direito, sobretudo a separação de poderes, estejam em vigor, e que os

---

<sup>69</sup> Conferir, por todos: DWORKIN, Ronald. *A leitura moral da Constituição norte-americana*. Trad.: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

<sup>70</sup> FERREIRA (2019, p. 29).

<sup>71</sup> É imprescindível sublinhar que o ativismo judicial é uma atitude, uma “escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (BARROSO, 2012, p. 246).



direitos fundamentais das minorais (princípio contramajoritário) não estejam sendo observados, fato que franqueia aos juízes maior margem de independência frente às forças políticas hegemônicas<sup>72</sup>; e (iv) a judicialização da política<sup>73</sup>.

Quanto às *características* do ativismo judicial, é certo que qualquer decisão ativista (em detrimento da passivista, que denota retração, autocontenção do magistrado) recairá no mínimo em uma destas três hipóteses: (i) o uso do poder jurisdicional para contestar e reverter decisões dos demais poderes do Estado, anulando atos normativos (do Executivo ou do Legislativo) cuja constitucionalidade é *prima facie* defensável; (ii) a “criação de um novo direito” a pretexto de interpretá-lo; e (iii) a desconsideração dos princípios da coerência do direito e da segurança jurídica. Em suma: uma decisão é *problematicamente ativista* quando não se enquadra na orientação jurisprudencial consolidada, nem pode ser justificada com coerência dentro da tradição firmada, seja enquanto continuidade, seja enquanto ruptura ancorada em argumentos de justiça plausíveis<sup>74</sup>.

Importa-nos sobrelevar duas ordens de *críticas* ao ativismo das cortes constitucionais: as político-ideológicas e as relativas à limitação do debate. Críticas político-ideológicas remetem ao tema da dificuldade contramajoritária, tal como problematizado no debate constitucionalista norte-americano. Por este ângulo, questiona-se a legitimidade democrática dos tribunais para intervir em assuntos políticos, considerando que os juízes não são agentes públicos eleitos pela vontade popular, mas que, ao invalidar atos legislativos e do governo, afetam-na diretamente. Por seu turno, críticas quanto à limitação do debate alardeiam, na prática, um *déficit* de discussão democrática. As consequências do ativismo para a sociedade e para os tribunais podem relacionar-se como exato contrário: se podem despolitizar a sociedade, ao provocar a apatia das forças sociais, que cada vez mais dependerão do protagonismo dos juízes, podem, ao reverso, causar excessiva politização do Judiciário<sup>75</sup>.

Voltando, de agora em diante, nosso olhar para o Supremo, façamos algumas considerações sobre sua natureza institucional. Com o complexo sistema de controle de

---

<sup>72</sup> FERREIRA (2019, pp. 22-23).

<sup>73</sup> Com o fenômeno da judicialização da política, introduz-se um fator de complexidade nas estruturas constitucionais decisórias: áreas de competência anteriormente reservadas aos legisladores recaem sobre a esfera de atuação dos juízes: “Quando falamos da expansão global do poder judicial, referimo-nos à inserção dos procedimentos judiciais de decisão e afins (*judicial decision-making and courtlike procedures*) nas arenas políticas de onde eles previamente estavam ausentes”. VALLINDER, Torbjörn. “When the Courts go marching in”. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1997. (p. 13.) (Tradução nossa.)

<sup>74</sup> FERREIRA (2019, pp. 24-26).

<sup>75</sup> *Ibidem* (pp. 27, 28).

constitucionalidade inaugurado pela Carta Política de 1988, o STF sobreveio nomeadamente como o guardião da Constituição (art. 102, *caput*). Não que às outras instituições do Estado ou à sociedade civil não caiba a defesa dos valores constitucionais; pelo contrário, o ideal é vivermos em uma “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”<sup>76</sup>, onde todos a vivenciamos de forma cotidiana e inclusiva. Semelhante elocução significa, precipuamente, que o Supremo foi contemplado com a prerrogativa de decidir em última instância – seja concentrada, seja difusamente – acerca da compatibilidade de uma lei ou ato normativo com o texto constitucional. Isso autorizou alguns a dizerem – não imunes à controvérsia – que o Supremo que emergiu da Constituição de 1988 trata-se de verdadeira corte constitucional.

Desde a redemocratização, acentuadamente há pelo menos duas décadas, anuncia-se pelos meios de comunicação e pela imprensa jurídica um protagonismo descomunal por parte do STF; ou o que parece fenômeno inusitado na história de um país cujos anais mal davam notícia da existência daquele “‘ilustre desconhecido’ terceiro Poder”. Essa sigla passou a povoar as mais comezinhas conversas entre as pessoas comuns. O que há por trás desse chamamento do STF aos holofotes da dramaturgia pública? Prontamente a judicialização da política e o ativismo judicial soergueram-se como hipóteses (por vezes com força dogmática) explicativas dessa tendência.

Esse quadro é acentuado pelo extenso rol de entidades legitimadas para propor as ações do controle concentrado de constitucionalidade diretamente ao STF (art. 103 e incisos); e, principalmente, pelo amplo leque de direitos fundamentais e princípios impressos em uma Constituição analítica, a qual de algum modo dispõe sobre praticamente todos os assuntos que apeteçam ao mundo jurídico<sup>77</sup>.

Na oportunidade em que tratei do STF sob o foco do ativismo judicial<sup>78</sup>, analisei oito, e *tão somente* oito, decisões paradigmáticas<sup>79</sup> tidas pelo senso comum popular e midiático, e também por boa parte dos juristas, como das mais ativistas da história do tribunal. Das

---

<sup>76</sup> Conferir: HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

<sup>77</sup> FERREIRA (2019, pp. 30-32).

<sup>78</sup> Recorde-se: o capítulo 2 do livro *A constituição balzaquiana e outros escritos*, “O ativismo judicial no trintenário da Constituição”, já referido, colhido em FERREIRA (2019, pp. 19-41).

<sup>79</sup> Quais sejam: a) efeitos jurídicos do mandado de injunção (MI 107-3 QO/DF); b) uso de algemas (HC 91.952/SP); c) nepotismo em órgãos públicos (ADC 12); d) revisão da Lei de Anistia (ADPF 153); e) união homoafetiva (ADI 4277 c/c ADPF 132); f) cotas raciais em universidades públicas (ADPF 186); g) demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol (PET 3388); e h) execução da pena após condenação em segunda instância – princípio da presunção de inocência (ADCs 43 e 44).

conclusões que importam a este ensaio, destaquem-se: a) quanto ao binômio *maximização/minimização* das potencialidades de eficácia do texto constitucional, percebera que falta um critério rígido ou uma tendência coerente na tomada de decisões; b) quanto ao critério da *coerência*, que está relacionado umbilicalmente à adequada fundamentação racional e à segurança jurídica, concluíra que a maioria dos casos analisados exibem um ativismo problemático, mesmo quando reconhecem positivamente direitos<sup>80</sup>.

Ora, não percamos de vista que decisões ativistas são problemáticas se, e *apenas se*, não puderem ser justificadas como coerentes e íntegras perante a linha jurisprudencial historicamente seguida pelo tribunal ou por argumentos de justiça fundamentados na “teoria moral e política subjacente ao Estado democrático de direito”<sup>81</sup>. Sobressaíra, em minha análise na ocasião, um ativismo pouco coerente e íntegro.

Apesar da jurisprudência cambiante, de acordo com os critérios de um ativismo judicial coeso e defensável, deposito fé na *capacidade do Supremo de construir um ativismo coerente e íntegro*, não somente compatível com a ordem constitucional, mas também maximizador das potencialidades de força normativa da Constituição Cidadã. No que toca à questão que examino neste ensaio, a proteção da moralidade pública e de seus corolários (transparência, publicidade, impessoalidade) é coerente e íntegra com a linha jurisprudencial do tribunal, sobretudo com o texto constitucional (notadamente pela via da obediência ao art. 37 da CRFB). Quanto aos precedentes judiciais, a decisão que comentei, que declarou a inconstitucionalidade do orçamento secreto, segue nessa linha, inaugurada por outros célebres julgamentos em que se

---

<sup>80</sup> *Ibidem* (p. 40).

<sup>81</sup> As decisões de todos os órgãos jurisdicionais do Estado – juízos singulares ou tribunais colegiados, comuns ou especiais, estaduais ou federais – devem ser uniformizadas, pois o Estado possui o *dever de dizer o direito com integridade e coerência*, derivado de seu dever mais geral de *tratar a todos os cidadãos com igual consideração e respeito*. Inadmissível que tribunais decidam questões semelhantes aplicando distintamente as mesmas leis e resolvendo-as em direções contrárias, pois, nesse caso, o Estado deixaria de falar com uma só voz e, portanto, renunciaria ao imperativo de integridade gerado pelo princípio da igualdade. Uma entidade – e o Estado é uma entidade coletiva, a personificação do “nós” coletivo – não pode ser autora de decisões incoerentes e contraditórias. Especialmente por isso, decisões judiciais devem sempre ser tomadas com base em princípios (em interpretações sobre quais direitos e quais obrigações temos), nunca em políticas de gerenciamento e maximização de resultados. O Judiciário, diferentemente do Legislativo – eleito pelos cidadãos e sujeito à obrigação de responsividade e ao mecanismo de *accountability* – não tem legitimação especial para decidir com fulcro em argumentos de política. Estes devem ficar adstritos às instituições democráticas eleitas, ao governo em sentido estrito. Caso contrário, teríamos um Judiciário ilegítimo e autoritário, pois indomável pelos instrumentos de controle social. Conferir essas teses em: DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 1ª ed. Trad.: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

debelou o nepotismo e se exigiu “ficha limpa” para disputa de eleições<sup>82</sup> – a título de exemplo. Isso posto, passe-se às considerações finais.

### Considerações finais

À guisa de retomada dos argumentos deste ensaio, lembremos que, para efeitos didáticos, propus a divisão temática da política entre regra, prática e limite. Como *regra*, revisitemos a metáfora da espada em Hobbes: é o direito positivo, por meio de sua coercibilidade, que assegura o justo cumprimento dos pactos, inclusive do pacto fundamental da sociedade: a Constituição. Por meio da Constituição, o Estado pode gozar estabilidade e unidade política. Ora, pactos sem espadas são palavras atiradas ao vento. Na transição da regra para a *prática* da política, observamos que, apesar da “espada constitucional”, a política nacional empreendida pelo Poder Legislativo parece à deriva, notadamente em razão da **insidiosa** política que vem há décadas sendo praticada pelo Centrão. Sendo o Centrão indisposto a cumprir os pactos políticos que estabelece com o Executivo, o Estado fica condenado às infundas crises de governabilidade e anomalias institucionais – verdadeira “guerra de todos contra todos”, para falar em termos hobbesianos, razão pela qual há de ser posto um *limite* à política, que, hodiernamente, tem sido demarcado pelo Supremo enquanto guardião da Constituição.

Caso emblemático dos limites impostos pelo STF ao Centrão foi a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, o qual subverte em interesses particulares escusos o orçamento da União, à revelia da moralidade pública, da impessoalidade, da publicidade e da transparência. Mencionem-se apenas de passagem, por não ser o escopo deste ensaio, também as inestimáveis iniciativas do STF em defesa do processo eleitoral democrático e da normalidade institucional, de que são epifenômeno a reprimenda exemplar às depredações golpistas de 8 de janeiro de 2023. Ali, como é por todos cediço, se avizinhava um golpe de Estado cuja contenção pode ser atribuída principalmente ao Supremo, que fez jus à sua compleição institucional de guardião da Constituição.

---

<sup>82</sup> De iniciativa popular, a Lei Complementar nº 135/2010, “Lei da Ficha Limpa”, foi declarada constitucional pelo STF, em 2012 (ARE nº 785.068). “A lei proíbe por oito anos a candidatura de quem tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão definitiva (transitada em julgado) ou de órgão colegiado, mesmo que, nesse caso, ainda haja possibilidade de recursos”. In: STF. “Em 10 anos de vigência, Lei da Ficha Limpa foi objeto de importantes julgamentos no STF”. In: *STF Notícias*. Publicado em: 12/06/2020. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/em-10-anos-de-vigencia-lei-da-ficha-limpa-foi-objeto-de-importantes-julgamentos-no-stf/>. Acesso em: 28/02/2025.

Por todas essas razões, acredito que o papel de guarda do Estado democrático de direito, exercido pelo Supremo, pode ser aprimorado, rumo a um ativismo de fato coerente e íntegro, respeitada a separação de poderes, mas sempre repelida a autocontenção, quando esta não for a postura consentânea com a defesa da democracia. É esta a faceta do Supremo que quero conclamar e exaltar: sua capacidade de maximizar a força democratizante da Constituição, inclusive – se preciso for – em sentido contramajoritário, indo de encontro às pretensões **pouco republicanas** do Centrão. Que o Supremo se mantenha, pois, como a *espada pública* que diuturnamente infunde cumprimento ao pacto constitucional, nestes tempos de pouco apego à democracia. Mas, acima de tudo, que seu ativismo seja provisório, uma vez que todos desejamos, sem dúvida, um equilíbrio real entre os Poderes da República, com o Legislativo representando fidedignamente o povo – povo na acepção mais democrática do vocábulo.

Como anunciado na introdução deste ensaio, eu gostaria de encerrar estas modestas reflexões com uma incitação à plena realização da cidadania: que empreendamos, por meio de amplo e democrático engajamento social, modelos mais efetivos de *controle social do patrimônio público*. Não é aceitável tamanha **promiscuidade** com o erário, quanto a que tem emergido tragicamente, no contexto da “corrupção sofisticada” oriunda das emendas parlamentares do relator, descumpridoras dos elementares critérios de transparência e rastreabilidade balizados pelo Supremo. Os pormenores de tal projeto atinem ao debate democrático. No âmbito acadêmico, mereceriam um ensaio próprio, dados os limites e os enfoques deste texto. Não resta dúvida, contudo, de que essa construção deve ser permeada pela ampla e inclusiva participação popular, sendo utilizados os enriquecedores e arrojados mecanismos da democracia participativa, e mesmo da democracia direta – nas formas previstas pelo art. 14 da Constituição: referendos, plebiscitos e iniciativas populares ao processo legislativo. Não há caminho, portanto, que não seja o fortalecimento da democracia em sua essência popular, conjugado, sempre, com o intransigente compromisso com os direitos humanos fundamentais.