
Presidentes, domínio institucional e o Poder Judiciário

Pedro Duarte Pinto

Mestre em Direito Público pela UERJ. Advogado.

Resumo

O presente artigo visa a tratar da identificação do fenômeno do domínio do Poder Executivo no cenário institucional moderno. Observar-se-á que a ascensão do Poder Executivo e dos presidentes a uma posição de centralidade é comum nas democracias modernas. Mas não só. No Brasil ela adquire características especiais em decorrência do desenho institucional dado pela Constituição de 1988. Agindo ora como limitador, ora como promotor dos poderes presidenciais, o Judiciário também desponta como importante ator no cenário político moderno. Nesse contexto, investigar a relação desenvolvida entre esses dois Poderes torna-se imperativo para a compreensão do funcionamento do Estado.

Palavras-chave

Poder Executivo; Presidente; Presidencialismo; Poder Judiciário; Supremacia

Presidents, institutional domain and the Judicial Branch

Abstract

This article aims to address the identification of the phenomenon related to the domain of the Executive Branch in the modern institutional scenario. It will be observed that the rise of the Executive Branch and presidents to a position of centrality is a common place in modern democracies. It is more than that. In Brazil, it acquires special characteristics due to the institutional design given by the 1988 Constitution. Acting sometimes as a limiting factor and sometimes as a promoter of presidential powers, the Judicial Branch also emerges as an important actor in the modern political scenario. In that context, to investigate the relationship between these two Branches becomes imperative for understanding how the State works.

Keywords

Executive Branch; President; Presidencialism; Judicial Branch; Supremacy

Sumário

Considerações Iniciais. 1. A ascensão dos presidentes e do Poder Executivo. 2. Domínio institucional do Poder Executivo no Brasil. 3. O caminho para a supremacia. 4. Presidente, Corte e apoio institucional. Conclusões.

Considerações iniciais

“O Brasil não é para amadores. Nunca foi. Aqui, o que parece improvável acontece. O que é dado como certo não se confirma. O razoável é tido como loucura. O delírio vira fato”¹. As palavras do jornalista Geneton Moraes Neto ao descrever o sistema político brasileiro ilustram bem a criação, evolução e consolidação do modelo presidencial nesse país.

Com o fim da Ditadura Militar, que marcou o Brasil durante mais de vinte anos, a Assembleia Nacional Constituinte ficou incumbida do papel de promover uma transição institucional para um novo modelo democrático, plural e aberto pelo qual tanto se lutou. Ao mesmo tempo, contudo, estava responsável por estruturar esse sistema de maneira a garantir uma estabilidade institucional à ordem que então seria fundada.

Assim, no desempenho desse papel, o constituinte foi bem sucedido. Como lembra Luís Roberto Barroso, “a Constituição de 1988 é uma história de sucesso (...) Mais que tudo, a Constituição assegurou ao país duas décadas de estabilidade institucional”². Esse sucesso, no entanto, não foi imotivado, e se faz necessário indagar o seu porquê, ou mesmo quais os elementos e como o desenho institucional dado pelos constituintes contribuiu para que essa estabilidade ocorresse.

Um dos traços mais marcantes da nova democracia, nesse contexto, foi a nova estrutura concebida para o modelo presidencialista. Saindo de um paradigma em que o Poder Executivo, representado pelos militares, possuía uma autoridade sem igual, era preciso desconstruir a excessiva concentração de poderes. Entretanto, existia igualmente a necessidade de um Executivo forte para resolver crises institucionais dentro do novo sistema constitucional³.

¹ MORAES NETO, Geneton. **Os segredos dos presidentes**: Dossiê Brasília. São Paulo: Globo, 2005. p. 6.

² BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos, **Revista de Direito do Estado**, 10:25, pp. 25-66, p.36.

³ Harvey Mansfield ressalta o papel desempenhado pelo Poder Executivo nas democracias modernas: “*Machiavelli himself might remark that by adopting executive power, liberal constitutionalists have admitted that they could not do without him. Their constitutions would not*

Concebeu-se, assim, um Poder Executivo com um amplo alcance nas demais instituições republicanas. Há a concentração do poder normativo e do processo legislativo no presidente: ele detém a capacidade de edição de medidas provisórias; possui a iniciativa para a proposição de novas leis e de emendas constitucionais, com competência exclusiva para as matérias mais relevantes; como também a capacidade para propor ações de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, e o poder de veto na legislação aprovada. Ademais, o Poder Executivo foi dotado de um orçamento não impositivo, de uma forte concentração de receitas e de competências administrativas, bem como, e mais importante, agrupou em uma única figura as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Por outro lado, concretizando as pretensões de limitar o poder presidencial, o novo desenho institucional republicano concebeu uma estrutura federalista, marcada pela separação de poderes, com um sistema eleitoral multipartidário e proporcional de lista aberta para o Congresso Nacional. E, nesse contexto de limitações, surge, também, o Judiciário, como um poder independente e um importante instrumento de interação com os poderes presidenciais.

Mais do que um simples papel limitador, todavia, o Judiciário brasileiro, em especial o Supremo Tribunal Federal, vem assumindo um papel dirigente nos rumos políticos do país. A Corte passou a decidir acerca de políticas públicas, seu processo de definição e mesmo sobre o próprio desenho institucional brasileiro⁴. O Supremo tornou-se uma instituição progressivamente presente no cotidiano do brasileiro e alcançou uma proeminência incomparável⁵ com os regimes constitucionais anteriores.

work without a branch whose function could be accurately described—though you might never hear it described that way— as getting around the constitution when necessary”. (MANSFIELD, Harvey. **Taming the Prince: The Ambivalence of Modern Executive Power**. New York: The Free Press, 1989. p. xix).

⁴ São exemplos as decisões tomadas nos seguintes casos: Células-tronco embrionárias - ADI 3.510, Rel. Min. Carlos Britto, 20 abr. 2007; Interrupção da gestação de fetos anencefálicos - ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio, 26ago.-16 set. 2008; Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior - ADPF 186 e RE 597.285, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; Judicialização do direito saúde - SL 47 et.al., Rel. Min. Gilmar Mendes, 27 abr.-7 mai. 2009, entre outros.

⁵ Nesse sentido são os escritos de VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.; FISHER, Louis. **Constitutional dialogues - Interpretation as a political process**. Oxford: Princeton University Press, 1988. VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: **Revista de Direito do Estado**, v. 12, n. 55, 2009.; ARGUELHES, Diego Werneck. **Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-democratização**, mimeografado, 2010.; MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. In: **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, edição eletrônica, 2010.; COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: Editora UNESP 2006.; SILVA, Alexandre Garrido da. Minimalismo, Democracia e Expertise: o Supremo Tribunal Federal diante de questões políticas e científicas complexas. In: **Revista de Direito do Estado**, n. 12, 2008.; SILVA, Luís Vírgilio Afonso da. O STF e o controle de

Paralelo, portanto, ao Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal passou a concentrar maiores poderes em sua esfera jurisdicional e suas decisões passaram a gozar de uma autoridade sem igual no desenho institucional brasileiro. A Corte passou a usufruir de uma posição central no sistema político. É o palco de qualquer debate político minimamente relevante e responsável por sua pacificação. O Supremo, portanto, na qualidade de intérprete constitucional, alcançou um status de autoridade política e responsável pela definição da palavra final em grande parte dessas questões. Encaminha-se, assim, a uma suposta condição denominada de supremacia judicial. Entretanto, é imperativo que se questione: há uma supremacia das decisões do Supremo? Quais seus fundamentos?

Como se observará, a chamada supremacia das decisões do STF é o resultado de um processo de escolhas políticas empreendidas não só pela própria Corte, mas também pelos demais entes institucionais. A autoridade constitucional dos Tribunais não é estática, mas sim um fenômeno dinâmico. O Judiciário não é o único intérprete da Constituição, de modo que o Executivo, o Legislativo e outros atores institucionais também podem reclamar para si o poder de interpretar a Constituição, como por vezes é exercido. Nesse contexto, diversas instituições disputam essa competência, e esse certamente ocorre no campo político. A supremacia judicial e o dever de deferência aos tribunais, assim, dependem do ambiente e do interesse dos demais agentes políticos⁶.

Nesse ambiente de conflito constitucional, o presidente surge como o principal agente de interação com a Corte. É a partir dele que emana a deferência para com a supremacia do Judiciário, dada sua posição como garantidor da execução das decisões, ao mesmo tempo que se posta como maior desafiante do poder da Corte, reagindo e interagindo com esta de acordo com determinados paradigmas políticos existentes.

Os presidentes, desse modo, são líderes políticos e naturais, em virtude da posição e dos poderes que concentram. Eles são a personificação de um ramo do poder, não respondem à qualquer hierarquia, além de deterem a visibilidade, o palanque político disponível para formular ataques e se pronunciarem na comoção da opinião pública. Exercendo seu papel de liderança, presidentes são responsáveis por ditar a agenda legislativa, por formular as políticas públicas e por determinar o ambiente político. Tudo

constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. In: **Revista de Direito Administrativo**. V. 250, n. 127, 2009. pp. 197-227..

⁶ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 10-25.

isso reflete no reconhecimento de uma supremacia judicial⁷.

Mas não só. O ambiente e época em que o presidente é eleito também influenciam no processo de definição da autoridade dos Tribunais. Um presidente é movido por duas preocupações: realizar seu programa de governo (e por logo manter eleitores) e manter seus aliados, sua maioria. Nesses dois objetivos, ele tem a necessidade de ceder algumas de suas posições para manter seus aliados, ou mesmo para aprovar as medidas que considera prioridade; como também tem de abdicar de certos objetivos, em virtude do alto custo político-eleitoral. Isso gera para ele várias limitações como: de recursos (de tempo e financeiros, por exemplo); pela necessidade de atuações coordenadas de outros atores político-constitucionais; pela força dos seus aliados, de sua coalizão; pela força da oposição ao seu governo; pela sua ideologia ou de seu partido; ou ainda pelo Judiciário.

Em virtude, portanto, de suas limitações, o presidente deve buscar alternativas para a consecução de seus projetos e vontades. A Corte, nesse contexto, pode ser útil para os propósitos e objetivos políticos de um presidente limitado. Reconhecer e garantir um cenário de supremacia judicial pode ser útil para o chefe do Executivo⁸.

O Judiciário desponta, dessa forma, como instrumento para a superação das limitações presidenciais. O STF, em virtude de sua autonomia, surge como uma oportunidade, uma solução para que líderes políticos avancem em seus programas de governo e mantenham alianças ameaçadas. E, nesse diapasão, frente aos próprios limites do Executivo e Legislativo, a Corte adquire poderes e importância para realizar as finalidades que outros entes desejam, cumprindo, portanto, uma função política. O Tribunal, por logo, serve não apenas como limitação aos demais poderes, mas como um meio para realização do programa de governo, de modo que os presidentes e líderes devem sempre considerar a atuação política do Judiciário em seus cálculos.

Este apoio institucional, ademais, permite que a noção de supremacia judicial cresça e se estabilize. Contudo, nada garante que ataques ou reações à Corte e à sua supremacia não possam ocorrer, com outros intérpretes reclamando sua própria supremacia. Há, desse modo, um ambiente constitucional aberto e dependente de relações políticas.

Dessa forma, ao invés de se prender a um estudo do STF como entidade suprema e

⁷ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 15-20.

⁸ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. p.15-18.

acima dos demais entes da República, da consolidação de sua supremacia ou sobre o crescente ativismo judicial, faz-se mister compreender a existência de uma relação de diálogo na tomada de decisões sobre matéria constitucional, como também de um processo deliberado, proposital e político de construção da autoridade da Corte⁹.

Esta, portanto, é a proposta deste artigo. Partir-se-á de um estudo descritivo geral sobre a ascensão institucional dos presidentes e do próprio Poder Executivo, para então se ater à análise do fenômeno presidencialista no Brasil, com ênfase nos poderes e na predominância política que se concentram na figura do presidente. Por fim, discorrer-se-á sobre o relacionamento existente entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Executivo tentar-se-á compreender como o domínio institucional presidencial convive com a supremacia da Corte Constitucional.

1. A ascensão dos presidentes e do Poder Executivo

O Poder Executivo é um dos ramos do Estado e opera, junto ao Legislativo e ao Judiciário, na definição e realização de objetivos governamentais, bem como na interpretação constitucional. Embora sejam concebidos como igualitários, o Executivo, possui uma posição diferenciada dentro do sistema de separação dos poderes.

Os presidentes, por toda a história, exercem um papel de liderança¹⁰. Estão incumbidos da definição de políticas públicas, da estrutura governamental, do estabelecimento da agenda legislativa, da tomada das principais decisões sobre assuntos de política interna e externa, como também assumem a responsabilidade por quase todos

⁹ A construção política da autoridade constitucional da Suprema Corte também é ressaltada por Frederick Schauer ao escrever que ambos os partidos políticos americanos observam (veem) na Corte um poderoso aliado e, portanto, produzem os fundamentos necessários para a construção de um paradigma de supremacia: “(...) to show that judicial supremacy is not a simple left versus right or liberal versus conservative or Democrat versus Republican issue. At times some of the contemporary critics of judicial review have chosen simply to ignore those holding similar positions but from different political perspectives, but wishing won't make it so, and it is important to recognize that contemporary defenders as well as critics of judicial supremacy exist across the political and ideological spectrum”. (SCHAUER, Frederick. Judicial supremacy and the modest Constitution. In: **Califórnia Law Review**, v. 93, p. 1.045/1.067, 2004.)

¹⁰ Tais casos estão narrados nos estudos de: SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993; SKOWRONEK, Stephen. **Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal**. Lawrence: University of Kansas Press, 2008.; HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003; WHITTINGTON, Keith E. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.; STUCKEY, Mary E.. **The President As Interpreter-In-Chief**. Chatham: Chatham House Publishers, 1991.; e no Brasil LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil - Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006.

os problemas sociais e econômicos que aflijam o país. O Poder Executivo, desse modo, posta-se como um ponto central do sistema político e constitucional.

Contudo, para o exercício de todas essas funções, o presidente precisa gozar de autoridade e de poder. Nesse contexto, as fontes do poder presidencial há muito são discutidas pela doutrina, transitando entre teorias subjetivas, com foco nos caracteres pessoais dos presidentes, e outras formalistas, que encontram o poder presidencial nos instrumentos jurídicos que este tem à sua disposição.

O primeiro conjunto de teorias tem como seu expoente Richard Neustadt, o qual escreve que para que um presidente seja bem sucedido ele precisa ser dotado de um poder de persuasão. O poder político, desta forma, estaria na capacidade de convencimento, barganha e negociação que cada presidente, individualmente, possui. Para firmar seu lugar na história, ou apenas realizar seus objetivos de governo, o presidente precisa interagir com outros atores institucionais ou políticos, manipulando-os ou convencendo-os de seus interesses. Segundo Neustadt, para que um presidente seja bem sucedido em seu cargo, ele deve gozar de um prestígio pessoal, bem como saber empreender trocas políticas, percebidas como instrumentos necessários para a governabilidade¹¹.

Por outro lado, para este autor, os instrumentos formais e institucionais seriam, apenas, “dolorosos últimos recursos, uma resposta forçada à exaustão de outros remédios, sugestivos menos de uma autoridade do que de um fracasso – o fracasso de tentativas de obter um fim por meios mais suaves”¹². Assim, para essa corrente¹³ o poder presidencial viria basicamente das características pessoais do presidente, ou seja, das qualidades e experiências que ele leva ao cargo e da forma com que ele as utiliza para alcançar seus objetivos.

Não obstante o valor das contribuições feitas pelo estudo das características pessoais dos presidentes, essas teorias não são suficientes para explicar o fenômeno presidencial e seu crescimento nas últimas décadas. Reputação, persuasão, prestígio e poder de barganha possuem uma grande importância no estudo presidencial, e são elementos indispensáveis a qualquer presidente, mas não é a eles que se pode atribuir a

¹¹ NEUSTADT, Richard E.. **Presidential Power and the Modern Presidents**: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York: The Free Press: 1991.

¹² Tradução livre. No original: “*painful last resort, a forced response to the exhaustion of other remedies, suggestive less of mastery than of failure*”. NEUSTADT, Richard E.. **Presidential Power and the Modern Presidents**: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York: The Free Press: 1991. p. 24.

¹³ Nesse sentido também defende STUCKEY, Mary E.. **The President As Interpreter-In-Chief**. Chatham: Chatham House Publishers, 1991.

recente centralização na figura presidencial. Aliás, que características pessoais em tanto diferenciam os presidentes atuais daqueles de outrora para explicar a crescente dominação institucional? Se há algo a ponderar, ademais, é possível afirmar que presidentes como Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt e, no Brasil, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek gozavam de maior fama e prestígio do que os presidentes atuais, mas não possuíam as mesmas taxas de sucesso e dominância do Legislativo ou detinham poderes para interferir em tantas matérias como ocorre hodiernamente.

O elemento diferencial para presidentes modernos, desse modo, está nos instrumentos que dispõem para governar. Possuem uma série de poderes formais, de instrumentos jurídicos e institucionais para alcançar seus objetivos de forma unilateral. Teorias que tratam desses aspectos formais surgem, portanto, para fornecer uma melhor resposta ao fenômeno que hoje se observa.

Nesse contexto dos poderes formais da presidência, os aspectos subjetivos de cada presidente possuem sua contribuição para explicar as variações de influência a curto prazo, para traçar seus perfis de comportamento e, principalmente, para explicar como os Chefes do Executivo fazem uso dos elementos institucionais para alcançar seus objetivos.

Presidentes, como já afirmado, são representantes de um ramo do poder que concentra em um única pessoa todas as prerrogativas institucionais, diferentemente do Legislativo e Judiciário, . Isso os coloca em uma posição singular no paradigma da separação dos poderes. Desfrutando dessa situação, presidentes possuem o poder de agir unilateralmente, de atuar e estabelecer políticas por eles mesmos, independente da participação do Congresso ou da Corte. São, assim, exemplos dessas prerrogativas: o veto e as *executive orders*¹⁴ nos Estados Unidos, como também no Brasil o veto, as medidas provisórias, decretos autônomos, a iniciativa de lei, incluindo a iniciativa exclusiva nas matérias mais relevantes, entre outros tantos poderes trazidos na Constituição e que veremos mais adiante.

Sucesso e autoridade presidencial, assim, estão relacionados ao uso desses recursos, como assinala Stephen Skowronek ao escrever que:

Poder e autoridade possuem uma fonte comum nas prerrogativas garantidas aos presidentes na Constituição e nas leis, mas eles avançam além dessas formalidades em diferentes sentidos. Poder, como eu uso o termo aqui, refere-se aos recursos, formais e informais, que os presidentes de um determinado período possuem à sua disposição para realizar as coisas. Presidentes exercitam o poder pela administração

¹⁴ Bom trabalho sobre o tema, veja: HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

desse recursos e os implantando estrategicamente para alcançar a mudança. Autoridade, por outro lado, remete às expectativas que circundam o exercício do poder às perspectivas do que é apropriado para aquele presidente fazer em determinado momento¹⁵.

Os poderes unilaterais são, assim, instrumentos sem igual no plano da separação dos poderes e são caracterizados por dois elementos distintivos. Primeiramente, permitem que o presidente controle o momento do debate político, já que recai sobre ele a escolha da data de edição de determinada medida ou de certa atuação, a qual, só então, será analisada pelo Legislativo e Judiciário. O presidente, portanto, analisando o cenário institucional edita determinada norma que produzirá seus efeitos de imediato, restando ao Congresso e Corte apenas reagirem, retaliando ou aprovando a medida¹⁶.

Em segundo lugar, os poderes unilaterais caracterizam-se pela atuação individual do presidente. Independente de burocratas, de maiorias legislativas ou da apresentação de um caso concreto, o Chefe do Executivo age sozinho, respondendo apenas a seu eleitorado por seus insucessos¹⁷. Poderes unilaterais, dessa forma, permitem que o presidente faça uso de seus instrumentos institucionais primeiro e desacompanhado, o que lhe permite centralizar e controlar o debate político e constitucional a ser desenvolvido, exercendo um domínio sobre o Legislativo e Judiciário.

No contexto americano¹⁸, o poder de veto desponta como um dos mais relevantes poderes unilaterais do presidente. O exercício do veto, visto como uma limitação essencial ao Legislativo e imposta pela separação dos poderes, indica que o Chefe do Executivo possui igual autoridade interpretativa da Constituição tal qual dos legisladores ou da Corte. Ou seja, é através desse instrumento constitucionalmente previsto que se pode reconhecer uma autoridade constitucional independente ao presidente, que o habilita a participar de diálogos constitucionais¹⁹.

¹⁵ Tradução livre. No original: *“Power and authority have a common source in the prerogatives granted to presidents in the Constitution and the laws, but they reach beyond these formalities in different directions. Power, as I use the term here, refers to the resources, formal and informal, that presidents in a given period have at their disposal to get things done. Presidents exercise power by husbanding these resources and deploying them strategically to effect change. Authority, on the other hand, reaches to the expectations that surround the exercise of power at a particular moment, to perceptions of what is appropriate for a given presidente to do.”* (SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993. P. 18.)

¹⁶ HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 14-15

¹⁷ HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 14-15

¹⁸ O cenário brasileiro será analisado no próximo tópico.

¹⁹ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

É certo, entretanto, que poderes unilaterais para os presidentes há muito existem nos países republicanos. Algumas de suas formas datam das primeiras constituições brasileiras, ou ainda, no caso americano, estão estabelecidos desde a promulgação da Constituição.

O que justificou, na verdade, a ascensão percebida pelo Poder Executivo nas últimas décadas²⁰ nas democracias ao redor do mundo foi o gradual processo de expansão e concentração desse poder nas mãos dos presidentes. A eles foram confiados novos institutos, ou foi ampliado o alcance de outros, para a realização das mais variadas finalidades de governo²¹. A Constituição de 1988, como se estudará no próximo tópico, criou novos poderes, como reforçou os já existentes, possibilitando que o Executivo prosperasse no Brasil.

Mas não só. Aspectos institucionais também influenciaram nesse processo de afirmação presidencial. A flagrante crise de representatividade que marca o Legislativo e as dificuldades operacionais do sistema judicial também corroboram para essa ascensão. É o que escreve William G. Howell:

Países com legislaturas divididas e sistemas jurídicos ineficientes, não importando qual seja sua estrutura formal de governo, são prováveis de ter fortes Executivos, que dependem fortemente de sua autoridade executiva para decretos autônomos. Os Executivos da Rússia, Itália, Peru e Brasil, todos dependem de seus poderes unilaterais exatamente por causa da inabilidade de suas legislaturas de exercerem seu poder de decisão²².

Como o poder unilateral do presidente não é ilimitado, visto que a própria separação de poderes lhe impõe barreiras institucionais, o estabelecimento unilateral de políticas públicas depende das reações que serão tomadas pelos outros poderes. Quando estes, todavia, não o fazem, ou não possuem o poder para fazê-lo, presidentes podem

²⁰ Partilha dessa conclusão Stephen Skowronek ao afirmar que: *“Presidents in later periods exercise more power with more independence than their later counterparts.”* (SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993. P. 30).

²¹ Nesse sentido: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 147-198.

²² Tradução livre. No original: *“Countries with fractured legislatures and ineffectual court systems, no matter what their government’s formal structure, are likely to have strong executives who rely heavily upon their ‘executive decree authority’. The executives of Russia, Italy, Peru and Brazil all rely upon their unilateral powers precisely because of their legislatures’ inability to act decisively”.* HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action.** Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 98

atuar livremente, exercitando poderes expansivos²³, com a ampliação de seus alcances institucionais, os quais com o tempo se consolidam.

Não obstante as deficiências que possam marcar o Legislativo e o Judiciário, os presidentes e o Executivo continuam limitados pelas amarras institucionais oriundas desses outros poderes. Nesse sentido, é importante a conclusão de William G. Howell ao observar que “quando o Congresso está fraco e o Judiciário é leniente, o poder presidencial de atuação unilateral floresce; quando o Congresso está unificado e o Judiciário tem uma visão restrita dos poderes presidenciais, presidentes só realizam relativamente pouco”²⁴.

Presidentes, desse modo, não podem agir sempre unilateralmente. É preciso que levem em consideração todos os aspectos institucionais antes da tomada de decisão. Há, portanto, uma necessidade de ponderação estratégica das condições políticas e das possíveis reações dos demais agentes institucionais quando do uso de seus poderes unilaterais, como meio de reduzir as possibilidades dos outros ramos do governo. Presidentes, assim, não decidem de forma impensada, eles antecipam como a Corte e o Congresso vão responder e direcionam suas atuações para aqueles casos em que a aprovação é garantida.

No mais, o presidente para contornar as limitações institucionais que lhes são impostas e alcançar suas pretensões poderá intervir junto a Legislativo, a exemplo do que ocorre no Brasil e que será analisado no próximo capítulo, ou junto ao Judiciário, seja para atacá-lo, ou para enaltecê-lo seus poderes para lhe transferir a decisão. Uma Corte aliada e revestida de características de supremacia pode se tornar interessante ao Chefe do Executivo, como se observará nos próximos tópicos.

Como visto, presidentes assumiram uma posição de destaque e dominância institucional nos últimos anos em democracias modernas, como os Estados Unidos, Rússia e Brasil por decorrência de um processo de expansão dos poderes presidenciais. Ao mesmo tempo, crises de legitimidade e de funcionamento dos outros ramos proporcionam as condições ideais para que o Executivo continue a agir de forma unilateral e sempre com pretensões de ampliação das influências presidenciais. Esse quadro, no entanto, cria aos

²³ No mesmo diapasão escreve Stephen Skowronek ao afirmar que: “*As the power of all presidents to get things done has expanded, the authority of those best situated to reproduce political order has constricted*”. (SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993. P. 31-32).

²⁴ Tradução livre. No original: “*When Congress is weak and the judiciary lenient, presidents’ powers of unilateral action flourish; when Congress is unified and Strong and the judiciary takes a restricted view of presidential power, presidents can accomplish relatively little.*” HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 176.

presidentes uma maior responsabilidade sobre os destinos do país. Antes responsáveis apenas por tarefas administrativas, pelas competências federais e pela representação do Estado, os presidentes agora respondem pela garantia da mais ampla gama de matérias, inclusive por aquelas que lhes fogem à competência. Tudo isso afeta suas imagens e pode trazer custos eleitorais.

2. Domínio institucional do Poder Executivo no Brasil

A ascensão do Poder Executivo a uma posição de centralidade no sistema de separação dos poderes ocorreu, como visto, na maioria dos países democráticos modernos. Contudo, no Brasil esse fenômeno adquire contornos específicos. Há peculiaridades sobre o modelo brasileiro que precisam ser estudadas e que em muito influenciam na forma de atuação do Poder Executivo.

Compreender o presidencialismo e o Poder Executivo no Brasil implica o conhecimento dos modelos de governo, do histórico presidencial e dos processos de construção e reformas institucionais com os quais o sistema presidencial conviveu. Demanda, portanto, uma discussão sobre o sistema político e sobre como se desenvolve o diálogo entre instituições, para que, a partir desta compreensão, possam-se realizar eventuais sugestões para seu aperfeiçoamento.

Entender o presidencialismo no Brasil perpassa o processo de adoção desse modelo. A própria escolha de um sistema presidencial para o Brasil foi um desafio. Questionou-se a estabilidade institucional, a durabilidade do modelo, bem como sua influência para a democracia que se planejava instaurar e desenvolver. A Assembleia Constituinte de 1987 e 1988 debateu uma real possibilidade de se instaurar um modelo parlamentarista, ou mesmo de um semipresidencialismo, no qual as funções do Executivo estariam divididas entre um presidente, eleito pela população, e um Primeiro Ministro, escolhido a partir do Legislativo²⁵.

Aliás, a então aprovada Constituição de 1988, embora houvesse optado por um regime presidencialista, convocou, para o dia 7 de setembro de 1993²⁶, o eleitorado para

²⁵ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 2.

²⁶ Constituição Federal de 1988, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 2º: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.” O plebiscito foi posteriormente antecipado, por meio do artigo 1º da Emenda Constitucional n. 02/1992, para o dia 21 de abril de 1993. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In: PRESIDÊNCIA. Legislação. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 dezembro 2014.)

plebiscito no qual se decidiria sobre o formato de governo a ser adotado no país. Sucederam-se verdadeiras campanhas eleitorais sobre a matéria e o presidencialismo triunfou com facilidade²⁷.

Essas discussões sobre a viabilidade dos modelos de governo decorriam de preocupações com a estabilidade do modelo presidencial. Refletiam a doutrina²⁸, que passara a se voltar ao estudo de tais modelos, principalmente sob uma perspectiva comparada, observando o funcionamento e padrões de comportamento institucional através dos variados sistemas. Juan Linz, em texto paradigmático²⁹, expressou que a natureza competitiva da democracia em regimes presidenciais, principalmente nas relações entre Executivo e Legislativo, levaria a inevitáveis momentos de ruptura institucional e instabilidade democrática. Mas não só, em especial nos sistemas em que a eleição orbitasse entre dois fortes candidatos, a legitimação democrática distinta conferida ao presidente e ao Congresso poderia levar à convivência do mandato presidencial com uma coalização majoritária de oposição, restringindo as possibilidades de controle pelo governo³⁰.

No Brasil, a primeira tentativa de analisar essas especificidades do sistema presidencial foi feita por Sérgio Abranches em seu célebre trabalho "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". Neste, avaliando a experiência da Constituição de 1946 e os aspectos histórico-político-culturais brasileiros, ele identificou o presidencialismo e a tendência para a formação de coalizões como características institucionais brasileiras, ao mesmo tempo em que foi o primeiro a cunhar a expressão "presidencialismo de coalizão", que descreveria um sistema exclusivamente nacional, já

²⁷ CARVALHO, Jeferson Moreira de. **A Supremacia (In) Constitucional dos Poderes do Presidente da República e a Teoria da Separação dos Poderes**. 2005. 205 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.; NUNES, Branca. "Entre o parlamentarismo e a monarquia, o Brasil resolveu continuar presidencialista". In: **Revista Veja**. Blog Caça ao Voto. 15 de outubro de 2010; e BRASIL. "Presidencialismo nasceu com a República e foi confirmado por plebiscito em 1993". In: **Senado Federal**. Agência Senado. 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/eleicoes2010/historia/presidencialismo-nasceu-com-a-republica-e-foi-confirmado-porplebiscito-em-1993.aspx>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2014.

²⁸ Nesse sentido: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (coord.). **La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparadas**. v. 1.. Madrid: Alianza Editorial, 1997.; CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación**. Montevideo: CAUCE, 2008.; e MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, nov. 1993. São Paulo: CEBRAP, 1993.

²⁹ LINZ, Juan J.. The perils of presidentialism. In: **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, Charles Village: Johns Hopkins University Press, 1990.

³⁰ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. In: **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal**. n. 112. Abr. 2012. Senado Federal: Brasília, 2012.

que para ele:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'. (...) um "presidencialismo imperial", baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões³¹.

O presidencialismo de coalizão, porém, estaria fadado ao fracasso. Embora as coalizões permitissem que o presidente governasse e aprovasse seus projetos junto ao Legislativo, sua estrutura e formação estariam baseadas em mecanismos informais, os quais não garantiriam a certeza do suporte dos integrantes da coalizão. O estabelecimento, pela Constituição de 1988, de um sistema multipartidário e fragmentado e de um robusto federalismo, bem como o histórico de partidos políticos heterogêneos e indisciplinados apenas contribuiriam para os riscos de instabilidade institucional e de ruptura democrática³². Governar nessas condições seria difícil e dependeria da autoridade pessoal de cada presidente³³.

Diferente do que defende Abranches, a coalizão legislativa, todavia, não é exclusividade do sistema político brasileiro. A formação de coalizões parlamentares como instrumento de governabilidade é uma constante na maior parte das democracias atuais³⁴. O presidencialismo de coalizão proposto por Abranches, assim, constituiria um conceito meramente descritivo, evidenciando que no Brasil, nas palavras de Fernando Limongi, “a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas”³⁵.

³¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** 31(1). 1988. p. 21-22.

³² Para Abranches, o presidencialismo de coalizão “é um sistema caracterizado pela instabilidade de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”. (ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** 31(1). 1988. p. 27.)

³³ Nesse sentido: NEUSTADT, Richard E.. **Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan**. New York: The Free Press: 1991.; STUCKEY, Mary E.. **The President As Interpreter-In-Chief**. Chatham: Chatham House Publishers, 1991.; SKOWRONEK, Stephen. **Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal**. Lawrence: University of Kansas Press, 2008.; e SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993.

³⁴ HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 12-31.

³⁵ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil - Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 20.

Quanto às preocupações de estabilidade, elas também não se concretizaram no Brasil. Novos estudos³⁶ e o desenvolver prático da democracia demonstraram que a instabilidade não estava ligada ao sistema de governo, mas sim a características geográficas, políticas, econômicas, culturais e sociais dos países que adotavam esse sistema de governo, e afligiriam qualquer regime implantado. Evidenciou-se, também, que o presidencialismo pode operar – como factualmente ocorria – com uma lógica antes só concebida ao parlamentarismo: através da formação de amplos e estáveis blocos de coalizão partidária, mesmo em sistemas fragmentados e de baixa coesão partidária. Esse sucesso dos regimes presidenciais teria como responsável, portanto, os instrumentos institucionais e recursos encontrados pelos presidentes para lidar com partidos e coalizões³⁷.

Já no contexto brasileiro, um período democrático que já passa dos seus vinte e cinco anos demonstra que as características institucionais definidas pela Constituição não levam inexoravelmente à instabilidade e à ruptura democrática³⁸. Nem mesmo o impeachment de um presidente eleito foi suficiente ao colapso do regime presidencial. O desenho institucional determinado pela Constituição de 1988, dessa forma, garantiu uma previsibilidade do funcionamento do sistema político e a manutenção de relações estáveis entre os poderes Executivo e Legislativo³⁹. A formação de coalizões permitiu que os principais programas de governos de todos os presidentes fossem aprovados no Congresso e que prerrogativas presidenciais fossem ordinariamente exercidas sem tensões entre os Poderes⁴⁰.

³⁶ CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación**. Montevideo: CAUCE, 2008.; DEHEZA, Grace Ivana. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur**. 1997. PhD diss., Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, 1997.; PEREIRA, Carlos. **What Are the Conditions for Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection**. 2000. Tese de Doutorado. Graduate Faculty of Political and Social Science of the New School University, New School University, 2000.; e ALTMAN, David. **The Politics of Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies**. 2001. Tese de Doutorado, University of Notre Dame, 2001.

³⁷ RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. In: **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, pp. 323–34, London: Sage Publications, 2011.

³⁸ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. In: **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal**. n. 112. Abr. 2012. Senado Federal: Brasília, 2012. P.10-14.

³⁹ OLIVEIRA, Fernanda Machiaveli Morão de. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 30-31.

⁴⁰ A possibilidade de formação de coalizões e os poderes de iniciativa de lei elevam o presidente à condição de principal ator do processo legislativo. É o que escreve George Tsebelis: “em mais de 50% de todos os países, os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a

O presidencialismo de coalizão, nesse contexto, não é suficiente para distinguir o modelo político brasileiro daqueles de outras democracias modernas. O poder de controle do Congresso e da agenda legislativa está presente na maioria deles, especialmente naquelas em que o Executivo segue um modelo parlamentarista. As peculiaridades do sistema brasileiro, desse modo, estariam nos instrumentos e institutos que os presidentes dispõem para fazer valer suas pretensões governamentais e formar suas coalizões.

A Constituição de 1988 nasceu com pretensões de garantir uma estabilidade institucional para a nova democracia brasileira. Para o seu sistema político, adotou o federalismo, o sistema eleitoral proporcional com lista aberta para o Legislativo e o modelo presidencialista.

Embora estruturado com uma maior disposição à fragmentação do poder político e instabilidade, como ressalta a teoria de Abranches⁴¹, aos presidentes foi legada uma forte concentração de poderes, por influência de normas produzidas pelos militares, facilitando o controle dos outros atores institucionais, principalmente sobre o Legislativo, e garantindo a estabilidade institucional⁴².

A estrutura institucional construída pela Constituição de 1988, inclusive, difere daquela adotada pelo texto constitucional de 1946. O presidente teve seu poder político reforçado. A Constituição não só previu a concentração das funções de Chefe de Estado e Governo na mesma figura, já antes existente, como, diferentemente da Carta de 1946, que privava o Executivo de poderes unilaterais, asseverou uma forte concentração de competências administrativas, legislativas e de receitas na figura presidencial, reflexo da legislação introduzida pelo governo militar⁴³.

probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior do que 0,8" (TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-117, São Paulo: ANPOCS, 1997. p. 94.) Assim também escreve: ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2010. p. 53-55.

⁴¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** 31(1). 1988.

⁴² Nesse sentido: BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. P. 118-121.; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 147-148.

⁴³ ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2010.; SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.; PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946- 1994**. Tese de doutorado. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São

Presidentes passaram a ter iniciativas exclusivas não só para matérias administrativas, como também iniciativa para projetos de leis orçamentárias e para matéria tributária⁴⁴; iniciativa para propor emenda constitucional, sendo, inclusive aquele quem mais o faz⁴⁵; poderes para editar decretos com força de lei, as medidas provisórias; poderes para editar leis delegadas; poder de impor restrições às emendas orçamentárias; bem como poderes para solicitar urgência na tramitação de projetos de lei no Congresso. Todos institutos inexistentes na Constituição de 1946⁴⁶.

Mas não só. O presidente também tem poderes de sanção e veto legislativo sobre todas as matérias de competência da União, como previsto nos artigos 48 e 66 da Constituição; pode convocar extraordinariamente o Congresso Nacional nos termos do artigo 57, §6º, II; conta com a vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de sua iniciativa exclusiva, garantida pelo artigo 63, I; poder de promulgação de lei pelo 66, §7º; competência para propor ADI e ADC e ADPF pelos artigos 103, I; como também para decretar estado de defesa; competência para o comando das Forças Armadas, segundo artigo 142; e muitas outras previstas pelo artigo 84⁴⁷ da Constituição de 1988.

Paulo, 1997.; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; AICÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 151-153.

⁴⁴ Essas competências estão previstas no artigo 61, §1º da Constituição Federal de 1988, que se lê: "Art. 61 (...) § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In: **PRESIDÊNCIA**. Legislação. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 dezembro 2013.)

⁴⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; AICÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 155-168.

⁴⁶ Sobre os poderes presidenciais: PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946- 1994**. Tese de doutorado. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.; ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. 299 f. Tese de Doutorado. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.; CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.; e CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁴⁷ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV -

A Constituição de 1988 consolidou, portanto, uma estrutura institucional marcada por um crescimento dos poderes unilaterais do chefe do Executivo. Criou um presidente forte da perspectiva legislativa, mas sem se apoderar de competências do Congresso. Essas, pelo contrário, foram transferidas pela vontade da maioria, através da própria aprovação da Constituição e de suas emendas e leis posteriores. Os poderes unilaterais pensados na Constituição, assim, garantiram uma previsibilidade na adoção de uma agenda legislativa e na definição de planos de governo⁴⁸.

Alguns dos instrumentos governamentais, outrossim, merecem certos comentários.

sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição. Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In: **PRESIDÊNCIA**. Legislação. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 dezembro 2013.)

⁴⁸ No mesmo sentido: “O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer”. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 27.

O primeiro deles é a medida provisória. Embora assemelhada com as *Executive orders*⁴⁹ dos Estados Unidos, elas são o instrumento de maior importância à disposição dos presidentes brasileiros, uma vez que garantem “ao presidente o poder unilateral para alterar o status quo, já que entra em vigor imediatamente. A principal consequência disso é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Legislativo, se comparada à legislação ordinária”⁵⁰.

A medida provisória, assim, possibilita que o presidente tome a primeira atitude quando de sua edição, que produz efeitos imediatos, restando ao Congresso avaliar entre esta opção e aquela previamente existente. Ela, pois, coloca o presidente à frente do processo legislativo.

As medidas provisórias também fornecem um poderoso instrumento de controle partidário. Elas servem para a proteção da coalizão do governo sempre que existam questões sensíveis em discussão, blindando-as dos custos políticos e eleitorais quando da aprovação de medidas impopulares. E mais, editadas mesmo quando não preenchidos os seus requisitos, elas “representam uma proporção significativa da produção legislativa aprovada e proposta pelo Executivo. Uma vez que elas permitem que o presidente altere unilateralmente o status quo, é de se esperar que todos os presidentes a tenham usado de forma intensa”⁵¹.

Igualmente proveitoso é o estudo dos mecanismos de urgência na tramitação de projetos de lei. Presidentes possuem o poder de forçar a apreciação de projetos de lei, ou mesmo de medidas provisórias, através do sistema de urgência no plenário. Esses regimes estão divididos em quatro espécies: a primeira prevista no artigo 164, §1º da Constituição, que pode ser solicitada unilateralmente pelo presidente obrigando à apreciação das matérias que propôs; a segunda, prevista para as medidas provisórias, caso não sejam apreciadas em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, e que suspende até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa legislativa; e as

⁴⁹ Nesse sentido: SAMPAIO, Marco Aurélio. Medida Provisória, diálogo constitucional e a falácia da usurpação de poderes legislativos pelo executivo. In: **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 107/139, 2006.; SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.; e HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 12-31.

⁵⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 153.

⁵¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 168. Também para informações e dados sobre o uso, consultar o mesmo trabalho.

demais previstas nos artigos 150 e 155 do Regimento Interno da Câmara estabelecem, respectivamente, os regimes especiais e de “urgência urgentíssima” para os projetos de lei.

Os regimes de urgência, assim, são instrumentos institucionais fundamentais para os presidentes, não só por conferir celeridade às matérias de seu interesse, como também por constituírem formas de superação de resistências de minorias. O regime de urgências, desse modo, permite que a matéria pule a apreciação pelas comissões responsáveis, passando direto para o plenário, onde os presidentes, em regra, possuem a maioria. As minorias, por logo, ficam impossibilitadas de limitar a votação das matérias que sejam relevantes⁵².

Por fim, outra figura institucional exclusiva da nova ordem democrática e que merece menção é a concentração de poderes nos líderes partidários. O Regimento Interno do Congresso, ao conferir aos líderes partidários um generoso controle sobre o processo legislativo, permite que o presidente coordene com suas lideranças partidárias a adesão de sua coalizão aos seus projetos governamentais. Isto, ao mesmo tempo em que transfere um controle da agenda para o Executivo, enfraquece a importância individual de cada parlamentar⁵³.

Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo bem ressaltam o controle dos líderes partidários, no interior do Legislativo, sobre o processo de decisão ao escreverem sobre alguns aspectos do poder das lideranças partidárias:

O Congresso atual é altamente centralizado. A distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo. Eles são responsáveis pela

⁵² LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 30-33.

⁵³ Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo bem ressaltam o controle dos líderes partidários, no interior do Legislativo, sobre o processo de decisão ao escreverem sobre alguns aspectos do poder das lideranças partidárias: “O Congresso atual é altamente centralizado. A distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo. Eles são responsáveis pela determinação da pauta legislativa. Mesmo no caso de medidas provisórias, que seguem um cronograma automático, os líderes podem obstruir a votação. Os líderes partidários são responsáveis pela designação e substituição (a qualquer momento) de membros de comissões permanentes e especiais, formadas para analisar matérias que sejam da alçada de mais de três comissões. Eles também nomeiam os membros das comissões conjuntas do Senado e da Câmara, formadas para analisar medidas provisórias e o orçamento. Esses dois tipos de comissão não existiam no período 1946-64. Além disso, os líderes têm o direito de representar as bancadas dos partidos: eles podem assinar petições em nome de todos os membros das bancadas partidárias para a aprovação de vários procedimentos no interior do Poder Legislativo.” (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; AICÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 153.)

determinação da pauta legislativa. Mesmo no caso de medidas provisórias, que seguem um cronograma automático, os líderes podem obstruir a votação. Os líderes partidários são responsáveis pela designação e substituição (a qualquer momento) de membros de comissões permanentes e especiais, formadas para analisar matérias que sejam da alçada de mais de três comissões. Eles também nomeiam os membros das comissões conjuntas do Senado e da Câmara, formadas para analisar medidas provisórias e o orçamento. Esses dois tipos de comissão não existiam no período 1946-64. Além disso, os líderes têm o direito de representar as bancadas dos partidos: eles podem assinar petições em nome de todos os membros das bancadas partidárias para a aprovação de vários procedimentos no interior do Poder Legislativo⁵⁴.

Tais poderes para as lideranças partidárias, ademais, demonstram que não predominam interesses pessoais no interior no Congresso. Legisladores individuais, bem como minorias, não conseguem influenciar na formação de políticas, como também não são responsáveis pela tramitação dos projetos. Internamente, assim, o Legislativo não é fragilizado, sendo imperativo reconhecer uma força para os partidos políticos, em especial para suas lideranças, que são capazes de controlar todo o processo legislativo⁵⁵.

Os poderes unilaterais dos presidentes, bem como a concentração de poder na figura dos líderes partidários, dessa forma, possuem um reflexo direto na formação de coalizões e no sucesso presidencial. O sucesso de um presidente pode ser auferido com base em duas variáveis: em primeiro lugar, “a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder”, e, em segundo, “a taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”⁵⁶. Tais indicadores são decorrência da estrutura institucional, não se relacionando com o tamanho da representatividade do partido do presidente⁵⁷.

É imperativo, nesse quadro, realizar comparativo entre as taxas presidenciais no

⁵⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 153.

⁵⁵ Nesse quadro: SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 237-264, Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2002. p. 240-244.

⁵⁶ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 21. No mesmo sentido escreve William G. Howell ao afirmar que: “*The signature of Strong presidents is a high legislative success rate in congress*”. (HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 12)

⁵⁷ O presidente mexicano, como relatado por Jorge Carpizo, exerce um domínio absoluto sobre a atividade legislativa do Parlamento no México. Contando com o apoio de seu próprio partido, em regra o PRI, para a conquista da maioria, os presidentes mexicanos têm obtido altos índices de sucesso, dentre as matérias que são enviadas por eles, e uma dominância entre aquele total aprovado pelo Congresso, especialmente em matérias relevantes como a economia, fiscal e definição de políticas públicas. (CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Mexico City: Siglo XXI, 1978.)

período anterior e posterior à Constituição de 1988. Sob a égide da Carta de 1946 (entre 1946 e 1964) é possível observar que presidentes tiveram uma média de 29,5% de sucesso em suas iniciativas legislativas⁵⁸, sendo Getúlio Vargas aquele que sustenta a melhor marca, com 45,9%, ao passo de que Nereu Ramos obteve 9,8% e Jânio Quadros apenas 0,8%. Com relação à taxa de dominância, o período registrou uma média de 38,5% das leis aprovadas pelo Legislativo, com Jânio Quadros apresentando os melhores índices em 48,4%⁵⁹.

Durante a vigência da Constituição de 1988, por sua vez, o cenário de dominância institucional altera-se. A taxa de sucesso possui uma média de 75,8%, mais do que o dobro do período democrático anterior, com Fernando Henrique Cardoso com 78,72%, Lula com 81,47% e Collor com apenas 65,93%. Com relação à dominância, os presidentes foram responsáveis por 83,3% das leis aprovadas, sendo que Lula e Itamar Franco apresentaram percentuais acima dos 90% e Collor 75,43%⁶⁰⁻⁶¹.

Tais dados revelam que, principalmente no pós-1988, é o Poder Executivo o responsável pelo estabelecimento da agenda legislativa do país. E isto é decorrência da estrutura institucional edificada pela nova Constituição, que outorgou instrumentos que possibilitam a formação e estabilidade de coalizões, bem como o alcance unilateral de seus programas de governo. Assim, independentemente de suas habilidades individuais políticas, de persuasão e oratória, os presidentes da Nova República conseguiram exercer uma predominância sobre os demais atores institucionais, em especial o Legislativo⁶².

⁵⁸ “Cabe notar que a definição de sucesso adotada é exigente, pois pede que a matéria seja aprovada ao longo do mandato do presidente que submeteu a medida”. (LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 23.)

⁵⁹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R.. **Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas**, 2006. p. 258.. Assim também escreve: MAINWARING, Scott. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 66-80.

⁶⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; AICÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 156-7.

⁶¹ Deve-se destacar que ainda há um raro número de escritos e levantamentos confiáveis realizados sobre o governo Dilma e, principalmente, sobre suas taxas de sucesso e de dominância, seja de seu primeiro governo ou do início de seu segundo mandato. Dentre os poucos estudos sobre este recente governo presidencial (e no campo das ciências políticas), veja-se: PEREIRA, Carlos. Brazil Under Dilma Rousseff: Similar Policy Directions Maintained. In: **Western Hemisphere Security Analysis Center**. mar. 2011, Miami: Florida International University, 2011.

⁶² É assim que concluem Fernando Limongi e Argelina Figueiredo ao afirmarem que: “O insucesso de Collor e o sucesso de Fernando Henrique Cardoso não podem ser atribuídos a qualidades pessoais e ao tipo de liderança como querem alguns analistas. Lula teve, ao longo de seu primeiro mandato, desempenho similar a Fernando Henrique. Suas qualidades pessoais como negociador, que

Dessa forma, quanto maior for o poder concentrado pelo presidente e pelas lideranças partidárias no Congresso, maior será a estabilidade governamental e das coalizações formadas, frente à facilidade de controle do processo legislativo e decisório.

As coalizões partidárias, nesse contexto, podem ser entendidas como o acordo entre dois ou mais partidos políticos, por afinidade ideológica⁶³ ou de interesses políticos, na formação de uma base governamental⁶⁴. Elas são regidas e obedecem a uma lógica partidária, de modo que cabe ao presidente a composição de seu governo, distribuindo pastas ministeriais e vantagens aos partidos políticos, que, por sua vez, concedem a ele seu apoio legislativo⁶⁵.

Todos os presidentes brasileiros após a Constituição de 1988, assim, contaram com coalizões majoritárias para a consecução de seus programas de governo. Nesse contexto, exemplificativamente, Fernando Henrique Cardoso possuiu coalizões que variavam entre 45,22% e 77% das cadeiras do Congresso, enquanto aquelas de Lula transitaram entre 42,88% e 69,59% das vagas⁶⁶.

Esse quadro, junto aos já percorridos poderes dos líderes partidários, demonstra a

saibamos, não foram ressaltadas. Ou seja, o que se chama de virtude política não passa do reconhecimento de que é necessário contar com o apoio de maioria ancorada em bases partidárias para governar". (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 171.)

⁶³ Ainda que possam existir, os casos de formação de coalizão amparados na afinidade ideológica restringem-se àqueles partidos com ideologias situadas nos extremos da escala ideológica. Partidos de extrema esquerda e de extrema direita tendem a apoiar, independentemente de cargos e da distribuição de bens, aqueles partidos que estejam no poder e que se alinhem com suas pautas ideológicas. Esse apoio, todavia, em regra não é oficializado, com a inclusão do partido entre aqueles denominados de coalizão, mas sim é fornecido de maneira casuística, embora em linhas gerais permaneçam votando com o governo. É o que identifica: PEREIRA, Carlos.; POWER Timothy J.; RAILE Eric D.. *Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil*. In: **Occasional paper N. BSP-O3**, v. 8., 2008.; e PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. *Presidentialism, coalitions, and accountability*. In: POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew MacLeod (Ed.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. pp. 31-55.

⁶⁴ Para fins do presente trabalho, em que se estudam os mecanismos de formação e manutenção das coalizões e como os poderes presidenciais contribuem para tais fenômenos, adotar-se-á que coalizão deve ser entendida como aquela formalmente celebrada. Ou seja, excluem-se as situações casuísticas, já que os instrumentos aqui estudados não incidem sobre elas, bem como por representarem uma exceção aos acordos partidários e coalizões celebrados durante a história presidencial da República pós-1988.

⁶⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 171.

⁶⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 173-174.

incapacidade de minorias, partidos políticos pequenos ou de parlamentares individuais de influenciarem a formação de políticas. Para que o façam é necessário um alinhamento com o Executivo, participando da coalizão presidencial no governo em curso. Caso contrário, só lhe resta apoiar a oposição, aliando-se com esta.

Isso, todavia, não implica uma falência ou crise do Poder Legislativo. Pelo contrário, o domínio institucional do Poder Executivo decorre de uma transferência direta de poder efetuada pelo próprio Legislativo, da criação de um desenho político-institucional que permite o controle da agenda parlamentar e que privilegia o poder de barganha de lideranças partidárias e de partidos políticos. É nesse sentido que conclui Fernando Limongi:

A tendência geral contida nesses dados não é razão para soar sinais de alarme, isto é, não são interpretados como sinais da falência do Poder Legislativo ou de seu abastardamento diante do Executivo. Isso porque na origem da supremacia do Executivo estaria uma delegação expressa da maioria. As altas taxas de disciplina do partido ou da coalizão partidária que apoia o Executivo seriam a comprovação dessa delegação⁶⁷.

Com base no que foi demonstrado, é possível concluir que o presidente raramente é derrotado no Parlamento. Entretanto, algumas vezes o é, seja por estratégia – por sua própria opção ou de sua coalizão –, seja pela falta de votos. Nesses casos é interessante para o Executivo recorrer a outra instituição para a realização de seus planos de governo: o Judiciário.

Em um sistema presidencialista e de coalizão, marcado por uma dominância do Executivo sobre a agenda legislativa, a discussão sobre supremacia judicial e sua construção política atinge outros contornos. A Corte Suprema pode despontar como importante aliado do presidente quando este não conseguir aprovar seus projetos de governo. Por outro lado, a Corte pode vir a constituir uma barreira à atuação presidencial. As minorias, os excluídos do processo legislativo e aqueles derrotados na discussão política podem levar o caso para o Judiciário na tentativa de reverter a vontade presidencial. Essa relação do Executivo com a Suprema Corte é que será estudada a seguir.

3. O caminho para a supremacia

Uma vez estabelecido que os presidentes gozam de uma situação privilegiada nos sistemas políticos atuais, em especial no brasileiro, faz-se mister, agora, um estudo da relação entre

⁶⁷ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nov./2006. p. 21.

aqueles e as Cortes Supremas, bem como do modo pelo qual influenciam na determinação de um quadro de supremacia judicial.

A concepção de uma característica de supremacia judicial, tal como a de dominância institucional do Executivo através de instrumentos democráticos, é fenômeno recente no Brasil. Antes da Constituição de 1988 não era possível falar em supremacia da Corte.

Entre 1964 e 1988, como também entre 1930 e 1945, o Brasil viveu períodos ditatoriais, com uma estrutura institucional que impedia a configuração de um Judiciário independente ou que tivesse a capacidade para exercer o controle dos atos e normas editados pelo governo. Reações e ataques eram comuns e a Corte Suprema encontrava-se limitada pelos excessivos poderes do Executivo⁶⁸.

Da mesma forma, nos períodos democráticos de 1891 a 1930 e de 1946 a 1964 não existiram as condições necessárias para a configuração da supremacia judicial. Não obstante a estrutura institucional permitisse o exercício do controle de constitucionalidade e garantisse a independência dos magistrados, a Corte Suprema adotou um comportamento majoritário, alinhado com as elites nacionais e outros ramos do governo. Estes frequentemente esboçavam fortes reações às decisões judiciais, exercendo seus poderes e assegurando direitos fundamentais em respeito aos seus próprios interesses e em detrimento dos demais interessados⁶⁹.

Com a Constituição de 1988, entretanto, altera-se o quadro institucional e novas condições democráticas e políticas emergem para a proteção das funções da Corte. Cria-se a oportunidade para o Supremo Tribunal Federal expandir o seu poder, acompanhando o fenômeno já existente em outras Cortes constitucionais⁷⁰.

Diversos fatores podem ser apontados como fundamento desse processo de judicialização da política e de construção da supremacia. A nova Carta, primeiramente, foi responsável por uma constitucionalização abrangente. Trouxe para o bojo constitucional os principais anseios sociais e interesses dos mais variados grupos, como também positivou um generoso catálogo de direitos. Nesse sentido, essas questões, antes restritas ao ambiente político, passaram a ser passíveis de uma judicialização.

⁶⁸ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 89-117.

⁶⁹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 89-117.

⁷⁰ Nesse sentido: GINSBURG, Tom. The Global Spread of Constitutional Review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. New York: Oxford University Press.; e TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power. In: TATE, C. Neal; TORBJÖRN, Vallinder. (Ed.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

Além disso, o próprio acesso ao Judiciário e ao Supremo Tribunal Federal foi alterado. Mantidas as formas difusa e concentrada de controle de constitucionalidade, a Constituição ampliou o rol de legitimados à propositura de ações do controle abstrato, inclusive para grupos de interesse e partidos políticos. Com isso, criou-se a possibilidade de que interesses setoriais pudessem fazer uso de instrumentos mais incisivos para a perseguição de suas vontades.

O Professor Rodrigo Brandão, nesse sentido, ressalta o uso da Ações de Inconstitucionalidade por partidos políticos de oposição e minorias como forma de resistir à aprovação legislativa de normas, utilizando o Supremo Tribunal Federal como nova instância de debates políticos:

De fato, a oposição, recorrentemente derrotada no Congresso Nacional, diante do fato de os governos pós-88 (salvo o governo Collor) terem conseguido construir coalizões razoavelmente sólidas e disciplinadas, tendem a utilizar o STF como nova arena de batalha política, com vistas a reverter a derrota sofrida na deliberação majoritária⁷¹.

No mesmo quadro, a Constituição criou novas formas de controle abstrato, através das Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ampliando, junto a manifestações de sua jurisprudência, o número de atos controláveis perante sua jurisdição.

Outros instrumentos também contribuíram para o aumento da importância da Corte, entre eles a criação da repercussão geral, das súmulas vinculantes, o efeito vinculante das decisões e a reclamação constitucional, assim como a possibilidade de modulação dos efeitos de suas decisões de inconstitucionalidade.

Ademais, a própria evolução da Teoria Geral do Direito contribuiu para a judicialização da política perante o STF. O desenvolvimento de novos elementos teóricos culminou no movimento denominado de neoconstitucionalismo⁷², que pregava a:

valorização dos princípios, adoção de métodos ou estilos mais abertos e flexíveis na hermenêutica jurídica, com destaque para a ponderação, abertura da argumentação jurídica à Moral, mas sem recair nas categorias metafísicas do jusnaturalismo, reconhecimento e defesa da constitucionalização do Direito, e do papel de destaque do Judiciário na agenda de implementação dos valores da Constituição⁷³.

⁷¹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 122.

⁷² CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

⁷³ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 122.

O neoconstitucionalismo, as teorias pós-positivismo e a adoção de novos elementos interpretativos, assim, trouxeram à consciência dos operadores do Direito que o Judiciário possui um importante papel na análise de valores constitucionais. Abriu-se espaço, portanto, para que os juízes fizessem amplo uso dos poderes elencados na Constituição.

Diego Werneck Arguelhes ressalta, ainda, a influência de elementos endógenos no processo de construção do paradigma de supremacia no Supremo Tribunal Federal. Para o autor, o comportamento dos Ministros da Corte e suas preferências interagem com os elementos exógenos – já vistos – no processo de judicialização da política. Não somente a concessão de poderes institucionais, mas também as inclinações pessoais dos Ministros em exercer esse poder inspiram o estágio da judicialização encontrado⁷⁴.

Nesse sentido, nos anos 1990, após a recente redemocratização, foi possível identificar um Supremo Tribunal Federal reticente no uso de suas recém-adquiridas prerrogativas. Os Ministros preocupavam-se em reduzir as competências da Corte, canalizando “parte de sua pauta para mecanismos mais lentos e menos abrangentes de controle de constitucionalidade”⁷⁵, transferindo para o controle incidental o pronunciamento sobre as questões mais relevantes. O Tribunal, assim, agia cautelosamente, de forma estratégica, evitando reações em um momento de ainda pouca estabilidade democrática.

Com a substituição de Ministros remanescentes do regime militar e após um paulatino processo de afirmação de poder, o STF passou a julgar aqueles casos cujo pronunciamento havia sido adiado e a exercer aqueles poderes dos quais antes se esquivava. É neste momento, portanto, que se alcança o atual estado de judicialização da política e de uma suposta supremacia. Diego Arguelhes, portanto, arremata que:

todo o processo de expansão ou retração do poder judicial é resultado da combinação de fatos político-institucionais e atitudes judiciais – mais especificamente, preferências funcionais dos membros dos tribunais relevantes sobre quais são as formas convenientes e oportunas de se pronunciar sobre questões políticas⁷⁶.

Observa-se, logo, que as novas pretensões do texto constitucional, bem como um gradual processo de expansão no exercício do poder contribuíram para a construção do fenômeno da judicialização da política e de uma visão do STF como supremo. Some-se a

⁷⁴ ARGUELHES, Diego Werneck. **Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-democratização**, mimeografado, 2010.

⁷⁵ ARGUELHES, Diego Werneck. **Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-democratização**, mimeografado, 2010. p. 18.

⁷⁶ ARGUELHES, Diego Werneck. **Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-democratização**, mimeografado, 2010. p. 29.

isso o uso da Corte para controlar vitórias eleitorais e o seu empoderamento frente às divisões e pluralidades partidárias. O Supremo Tribunal Federal cresceu em importância e se tornou um protagonista no cenário político nacional.

4. Presidente, Corte e apoio institucional

Com a consciência do papel desempenhado pela Corte Constitucional, torna-se imperativo aos presidentes que venham a se pronunciar sobre ela. O Chefe do Executivo não pode permanecer neutro frente ao crescimento institucional da Corte. Pelo contrário, ele deve levá-la em consideração sempre que traçar seus cálculos e estratégias políticas, podendo vê-la como aliada e lhe transferindo progressivamente mais poderes, ou se opondo a ela ao reagir e atacar a tomada de decisões⁷⁷.

A transferência de poderes é um fenômeno comum no sistema político. Atores institucionais podem abrir mão de poderes que não lhes interessam, passando para outros agentes em troca de determinados ganhos. Embora a autoridade constitucional não seja um poder irrelevante, ela faz parte de um jogo de transferências em que não só participa o Executivo, mas também o Legislativo e outros atores políticos.

Um primeiro aspecto dessas trocas de poder com o Judiciário diz respeito à criação de uma “divisão informal do trabalho” destinada à manutenção do funcionamento do próprio Estado. Como já observado, presidentes e legisladores possuem certas limitações, seja de tempo, recursos, ou mesmo de apoio para alcançar certos objetivos. E, nesse contexto, devem escolher quais medidas desejam aprovar, dedicando-se a elas. Políticas de baixa relevância, assim, são relegadas a um segundo plano⁷⁸.

Uma Corte Constitucional para a qual seja transferida certa autoridade interpretativa, dessa forma, pode auxiliar na decisão dessas causas de pouco relevo político. Presidentes e o Legislativo podem afirmar ou tolerar que o Tribunal reúna certos

⁷⁷ O Professor, e Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, escreve sobre a necessidade de se pensar nas motivações e relações políticas da decisão judicial, afirmando que: “Existem razões institucionais, funcionais e humanas para que seja assim. Decisões judiciais, com frequência, refletirão fatores extrajurídicos. Dentre eles incluem-se os valores pessoais e ideológicos do juiz, assim como outros elementos de natureza política e institucional. Por longo tempo, a teoria do Direito procurou negar esse fato, a despeito das muitas evidências. Pois bem: a energia despendida na construção de um muro de separação entre o Direito e a política deve voltar-se agora para outra empreitada. Cuida-se de entender melhor os mecanismos dessa relação intensa e inevitável, com o propósito relevante de preservar, no que é essencial, a especificidade e, sobretudo, a integridade do Direito.” (BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: v. 16, n. 3, 2009. p. 29.)

⁷⁸ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 120-121.

poderes e autoridade para decidir essas questões, ao passo que os ramos democráticos se ocupariam de pontos mais importantes, economizando seus recursos.

E assim a Corte o faz. O Supremo Tribunal Federal julga, semanalmente, centenas de casos de menor relevância para o cenário político. São processos que não alcançam o noticiário, mas que constituem decisões necessárias à continuidade estatal.

Mas a relação dos presidentes com o Tribunal Constitucional não se esgota aí. Como entre quaisquer atores políticos, a relação entre esses dois poderes, de um modo geral e ressalvados casos específicos e de relevo especial, pode ser expressada numa posição de afiliação ou de oposição. Corte e presidentes podem ser aliados ou defenderem interesses opostos.

Na posição de aliada, a Corte Constitucional pode assumir diversas funções. Mesmo em um sistema presidencialista com formação de coalizões, o presidente pode sofrer derrotas legislativas, seja por divisões nas bases partidárias, ou pelo forte desacordo para com a questão votada. Nesse contexto, o Judiciário desponta como novo ambiente para debates políticos, como instância recursal para revisão das decisões do Legislativo. Um apoio para a judicialização da política, assim, permite que a discussão não se encerre no Congresso, podendo ser reapreciada por outro ator institucional⁷⁹.

A Suprema Corte pode servir, ainda, para a dispersão de custos eleitorais na votação ou suporte de medidas que contrariem a vontade da maioria ou de seus eleitores. Um Judiciário aliado, independente e ao qual se reconheça certa autoridade constitucional pode servir como instância de decisão, sem que venha a sofrer prejuízos eleitorais⁸⁰. O presidente e o Congresso, portanto, na satisfação de seus próprios interesses, fortalecem a importância da Corte e transferem para a ela a decisão de tais casos controversos.

Keith Whittington, nesse diapasão, discorre sobre esse fenômeno de cessão estratégica da decisão, afirmando que:

Uma Corte ativa e independente pode assumir a culpa por avançar em compromissos constitucionais que podem ter custos eleitorais. A rastreabilidade relativamente difícil da cadeia entre oficiais eleitos e a ação judicial permite que membros da coalizão atinjam,

⁷⁹ WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 10-25.

⁸⁰ No Brasil, Luís Roberto Barroso escreve sobre o assunto afirmando que: “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, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: v. 16, n. 3, 2009. p. 7.)

simultaneamente, suas pretensões materiais enquanto, publicamente, distanciam-se da responsabilidade eleitoral pela ação do Tribunal, ao mesmo tempo em que a denuncia. Oficiais eleitos possuem um incentivo para aumentar a autoridade da Corte precisamente porque precisam se distanciar da responsabilidade por qualquer de suas ações. Enquanto o Tribunal estiver agindo de acordo os compromissos básicos do governo e sem impor sérios custos políticos ou eleitorais para as ações de políticos afiliados, ele pode gozar de uma autonomia substancial na interpretação desses compromissos⁸¹.

Exemplo deste tipo de conduta foi a postura do Presidente Dwight Eisenhower, nos Estados Unidos, frente ao movimento dos direitos civis na década de 1950. Almejando manter sua base eleitoral de brancos, ao mesmo tempo em que buscava alcançar os votos dos negros e que apoiava a existência de reformas nos direitos civis, Eisenhower preferiu adotar uma posição de transferência de poder para o Judiciário. Arguindo que o dever presidencial era o de cumprimento das decisões da Suprema Corte incontestavelmente, o presidente protegeu suas bases eleitorais e fugiu dos custos de decisão ao deslocá-la para a Corte. Sobre esse período, ressalta Michael S. Mayer que “a estratégia da Casa Branca consistiu em mudar o fardo de terminar com a segregação para fora de áreas em que haveria autoridade específica do executivo, para as Cortes”⁸².

Uma Corte Constitucional aliada, que não contrarie severamente os interesses presidenciais e governamentais, mas com independência, surge como importante parceiro estratégico para o Poder Executivo, ou mesmo para o Congresso. Nesse processo, a Corte recebe repetidos sinais de apoio institucional⁸³ e tem sua autoridade constitucional ampliada. Ela, pois, expande seus poderes de decisão, passando a estar apta a ingerir nas mais variadas esferas políticas, podendo inclusive realizar sua própria agenda.

⁸¹ Tradução livre. No original: “An active and independent Court can assume the blame for advancing constitutional commitments that might have electoral costs. The relatively obscure traceability chain between elected officials and judicial action allows coalition members to simultaneously achieve certain substantive goals while publicly distancing themselves from electoral responsibility for the Court and denouncing it for its actions. Elected officials have an incentive to bolster the authority of the courts precisely in order to distance themselves from the responsibility for any of its actions. As long as the Court is acting in concert with basic regime commitments, and thus not imposing serious electoral or policy costs on other affiliated political actions, it may enjoy substantial autonomy in interpreting those commitments”. (WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 143.)

⁸² Tradução livre. No original: “White House strategy consisted of shifting the burden of ending segregation outside areas of specific executive authority to the courts”. MAYER, Michael S. **Eisenhower’s Conditional Crusade: The Eisenhower Administration and Civil Rights, 1953-1957**. Ph.D. dissertation. Princeton: Princeton University, 1984, p. 115.

⁸³ Exemplo de apoio institucional ao Supremo Tribunal Federal pode ser extraído das palavras do ex-Presidente da República José Sarney ao afirmar que “nenhuma instituição é mais importante e necessária ao Brasil do que o STF”. (SARNEY, José. O Supremo Tribunal Federal. In: **Folha de São Paulo**, 7 set. 2008, p. A3.)

Um segundo papel das Cortes dá-se quando elas não possuem nada a oferecer ao presidente e ao Congresso. Neste quadro, desempenharão um papel limitado no governo. O Tribunal servirá para o combate e decisão de questões pontuais, porém consistirá em um instrumento limitado na rotina constitucional. Em um panorama como este, a supremacia judicial não pode ser reconhecida e a interpretação constitucional é exercida – reconhecendo-se como tal – não só pela Corte, mas também por outros agentes.

Por fim, Cortes que assumem posturas contrárias ao governo em vigor tendem a sofrer uma série de reações por parte dos outros poderes. Foi o que ocorreu no Brasil durante os dois períodos ditatoriais, ou mesmo durante os lapsos democráticos anteriores, ainda que em menor intensidade. A força das reações, entretanto, irá depender de qual ator institucional as está exercendo, do apoio dado pelos demais poderes e da própria imagem que o Tribunal sustenta por decorrência de apoios anteriores.

Ao se discutir essa relação do presidente com a Corte Constitucional e os mecanismos de reação e interação, o processo de indicação de sua composição surge como importante instrumento. A exigência da separação dos poderes para conferir certa responsividade frente aos ramos democráticos e pertencentes ao conjunto de poderes institucionais da Presidência, as nomeações de juízes e ministros para posições no Judiciário revelam-se um meio pelo qual o presidente é capaz de exercer sua influência no interior de outro ramo do Estado.

Tal como no processo legislativo, onde através de coalizões e de líderes partidários o presidente controla internamente o seu andamento, as indicações para a Corte permitem uma autoridade sobre a agenda do Judiciário, que também é manipulada através do princípio da inércia e pelo seu poder de apresentação de ações de controle abstrato de constitucionalidade⁸⁴.

Inspirado no modelo norte-americano de nomeações, desde sua primeira Constituição, o Brasil adota a indicação de Ministros do Supremo Tribunal Federal pelo presidente com uma posterior confirmação, ou não, pelo Senado, os quais, uma vez empossados, passarão a exercer um cargo judicial vitalício. Ocorre que “o processo de confirmação pelo Senado das indicações do Presidente à Suprema Corte, via de regra, não passou de formalidade necessária à posse no cargo”⁸⁵. Isso, dessa forma, demonstra que

⁸⁴ John Ferejohn defende o mesmo ao escrever que: “*The president is given the authority to appoint judges (with senatorial approval), to set part of the courts’ agenda (by deciding which cases to bring and how to pursue them), and to execute (fully or not) court rulings.*” (FEREJOHN, John. Independent judges, dependent Judiciary: Explaining judicial Independence. In: **Southern Carolina Law Review**. V. 72, n. 353, 1999. p. 359.)

⁸⁵ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 263.

há um domínio institucional do presidente nesse processo. As indicações ocorrem de forma praticamente unilateral, com o Senado trabalhando, mediante a coordenação do presidente e dos líderes partidários, como mero ratificador das pretensões presidenciais⁸⁶.

Sem barreiras no exercício desse poder, presidentes podem indicar pessoas de seu interesse, que lhe sejam leais, ou partilhem de sua ideologia e que apoiem a realização de seus objetivos de governo. Luís Roberto Barroso, nesse diapasão, bem identifica os reflexos ideológicos e das indicações nos votos dos Ministros da Corte, veja-se:

Com efeito, a observação atenta, a prática política e pesquisas empíricas confirmam o que sempre foi possível intuir: os valores pessoais e a ideologia dos juízes influenciam, em certos casos de maneira decisiva, o resultado dos julgamentos. Por exemplo: na apreciação da constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias, a posição contrária à lei que as autorizava foi liderada por Ministro ligado historicamente ao pensamento e à militância católica, sendo certo que a Igreja se opõe às investigações científicas dessa natureza. Nos Estados Unidos, fez parte da estratégia conservadora, iniciada com a posse de Ronald Reagan, em 1981, nomear para a Suprema Corte Ministros que pudessem reverter decisões judiciais consideradas progressistas, em temas como ações afirmativas, aborto e direitos dos acusados em processos criminais. Inúmeras pesquisas, no Brasil e nos Estados Unidos, confirmam que as preferências políticas dos juízes constituem uma das variáveis mais relevantes para as decisões judiciais, notadamente nos casos difíceis. É de se registrar que o processo psicológico que conduz a uma decisão pode ser consciente ou inconsciente⁸⁷.

As influências do Executivo, ademais, não se esgotam nesse instrumento. Presidentes podem interagir com a Corte de forma sutil, como por exemplo em tentativas de lobby junto aos seus Ministros⁸⁸ ou mesmo através de imposições de restrições aos

⁸⁶ As diferenças para com o processo de nomeação americano fica bem destacada no trecho de William Howell, em que descreve o Senado como um limite à atuação presidencial: *"In normal political circumstances, Congress and the President show extensive deference to the judiciary. (...) Similarly, the executive normally executes judicial orders and adopts practices of restraint in the way it relates to legal processes. Though the appointment process has become more ideological in recent years, the necessity of getting the consent of the Senate places some limits on how much influence appointments can have, at least in the short run"*. (HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 122.)

⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: v. 16, n. 3, 2009. p. 32. No mesmo sentido, POST, Robert. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash, In: **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review** 42:373, 2007.; e SILVA, Alexandre Garrido da. Minimalismo, Democracia e Expertise: o Supremo Tribunal Federal diante de questões políticas e científicas complexas. In: **Revista de Direito do Estado**, n. 12, 2008.

⁸⁸ Luís Roberto Barroso escreve sobre o assunto afirmando que: "Já a atuação da Advocacia-Geral da União expressará o interesse ou o ponto de vista do Poder Executivo, especialmente do Presidente da República. Em questões que envolvem a Fazenda Pública, estudos empíricos certamente demonstrariam uma atuação favorável ao erário, revelada emblematicamente em questões de vulto, como as relativas ao FGTS, à Cofins ou ao IPI alíquota zero, por exemplo. Em todas elas, a Corte alterou ou a sua própria jurisprudência ou a do Superior Tribunal de Justiça, dando ganho de causa à

orçamentos do Judiciário. Por outro lado, podem adotar estratégias agressivas, através da reversão de decisões por meio de leis ordinárias e emendas constitucionais; pelo descumprimento das decisões tomadas; por ameaças de dissolução da Corte, de aumento do número de Ministros; como também pelo aumento ou redução do número de casos através de alterações de competências; ou, ainda, pela ameaça de aposentadoria compulsória a seus membros⁸⁹. Por fim, o presidente, na sua posição de líder político e gozando do poder de manipulação da opinião pública, pode diminuir a estima que a população tem em relação à Corte Constitucional, afetando sua autoridade, sua supremacia e a própria confiança em seu funcionamento e imparcialidade⁹⁰.

O processo de interação com o Supremo Tribunal Federal, nesse contexto, revela as potencialidades do poder exercido pelo presidente. Ao incorporar em si mesmo todas as funções de um ramo do Estado – o Executivo –, não estando subordinado a qualquer hierarquia; ao controlar a agenda e o processo legislativo, seja pelo seu poder de iniciativa de leis e de medidas provisórias, ou pela formação de coalizões parlamentares e pela autoridade dos líderes dos partidos; e ao influenciar a tomada de decisão e produção da jurisprudência da Corte Constitucional, seja pela nomeação de ministros ou outras formas de interação com a Corte, está clara a existência de poderes nas mãos do Chefe do Executivo para o exercício de um domínio institucional sobre os demais atores políticos.

O Executivo e o presidente exercem uma função central no sistema político e constitucional brasileiro, concentrando poderes como nenhum outro ente. Mesmo diante de um crescimento do Poder Judiciário, da judicialização da política e do reconhecimento de um panorama de supremacia deste último, ainda é o presidente o ator com melhores condições para decidir sobre o campo político e sobre o sentido da Constituição. Esse poder, no entanto, pode ser transferido. O presidente, por diversas razões, pode ter interesse no pronunciamento da Corte sobre matérias constitucionais e, dessa forma, criar

União. A cultura política dominante ainda considera aceitável que Ministros de Estado visitem pessoalmente os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por vezes após iniciados os julgamentos, para pedirem decisões favoráveis ao ponto de vista em que têm interesse". (BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: v. 16, n. 3, 2009. p. 37.)

⁸⁹ Discorrendo sobre esses mecanismos: FISHER, Louis. **Constitutional dialogues - Interpretation as a political process**. Oxford: Princeton University Press, 1988. e BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

⁹⁰ Escreve John Ferejohn que: *"Therefore, in my view, the more genuine threats to judicial independence— if we interpret it as providing a broad guarantee that people can have their disputes decided in front of independent judges—are not really the sporadic attacks on individual judges, but instead are found in attempts to diminish or regulate the powers of the judiciary as a whole."* (FEREJOHN, John. Independent judges, dependent Judiciary: Explaining judicial Independence. In: **Southern Carolina Law Review**. V. 72, n. 353, 1999. p. 366).

deliberadamente uma nova instância de decisão. Resta, assim, ao Supremo Tribunal atuar para a manutenção ou mesmo expansão desses poderes adquiridos.

Conclusões

Presidentes e o Poder Executivo, em especial no Brasil, possuem um domínio sobre as instituições democráticas por decorrência de um processo de expansão dos poderes institucionais nas últimas décadas. Esse fenômeno foi impulsionado também por crises de legitimidade e de funcionamento dos outros ramos do governo, as quais forneceram a oportunidade para que o Executivo agisse de forma unilateral e majorando as influências presidenciais.

No Brasil, a Constituição de 1988, cumprindo suas pretensões de estruturar um novo sistema democrático, plural e aberto, buscou balancear uma limitação de poderes do Executivo com um modelo de um presidencialismo forte, capaz de garantir a estabilidade institucional desejada após a transição. No entanto, os instrumentos e poderes presidenciais trazidos pela Constituição de 1988 acabaram por possibilitar que o Executivo viesse a concentrar poderes unilaterais e a permitir uma maior ingerência nos demais poderes estatais.

A partir da formação de coalizões legislativas, dos poderes conferidos aos líderes partidários e de suas competências de iniciativa legislativa, presidentes passaram a controlar a agenda e o processo legislativo. Observa-se, assim, uma forte penetração e domínio do Executivo sobre o Legislativo.

Mas não só. A própria crise que se identifica quanto à legalidade permitiu uma expansão dos poderes normativos dos presidentes. A lei já não mais é aquela editada somente pelo Parlamento por meio do processo legislativo. Atos editados por diversas instâncias, como súmulas vinculantes, portarias, decretos e medidas provisórias, possuem força normativa e aplicabilidade imediata, dispersando o poder de legislar pelos atores institucionais do Estado. O Executivo, nesse diapasão, também é responsável pela prolação da maioria desses atos, o que contribui para sua penetração e domínio em relação ao Legislativo.

O Judiciário, por outro lado, desponta no momento pós-1988 como outra instituição central no desenho institucional brasileiro. A promulgação de uma Constituição ampla e analítica, a ampliação do rol de legitimados para propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e uma série de outros fatores institucionais permitiram que a Corte Suprema passasse a decidir sobre matérias

de cunho político e que ela usufruísse uma autoridade constitucional antes inexistente. Passou-se a conceber um quadro de supremacia judicial, atribuindo ao Supremo a competência para formular uma suposta última palavra no jogo constitucional.

Todo esse conjunto de alterações institucionais percebidas no pós-1988, com essa concentração e confusão de poderes entre os ramos do Estado, gera a necessidade de se rediscutir a separação de poderes e a relação existente entre eles. Dentro desse paradigma, a relação presidente-Corte Suprema coloca-se como interessante objeto de estudo.

Mesmo com sua tamanha concentração de poderes, presidentes, por vezes, encontram certas limitações na realização de seus objetivos governamentais, seja pela presença de *veto players*, como o próprio Legislativo, ou em virtude dos custos associados à decisão que planeja tomar. Frente a essas barreiras, o Executivo pode se voltar a outros agentes institucionais para garantir sua decisão. O Judiciário é o mais importante deles. Revestida com uma pretensa autonomia e independência, é possível que o Executivo empreenda uma política de transferência de poderes de decisão para a Corte Constitucional como forma de evitar a assunção de seus custos. E o Tribunal, nesse contexto, adquire certa autoridade e importância, inclusive para tomar decisões que façam parte de sua própria pauta.

Entretanto, ao mesmo tempo em que transfere poderes ao Supremo, os presidentes possuem diversos instrumentos de controle sobre o processo de decisão judicial. Lobby, competência para provocar o processo em face do princípio da inércia, resistência ao cumprimento de decisões e o processo de nomeação são alguns exemplos. O Executivo, portanto, também exerce um domínio sobre o Poder Judiciário, sendo determinante, inclusive, no reconhecimento de seu panorama de supremacia.

Está-se diante, assim, de um novo momento político. Não mais persistem no desenho institucional brasileiro as antigas formas de autoridade. Elas se adaptaram, evoluíram e ganharam novos contornos. Insistir em um estudo clássico da separação dos poderes do Estado não mais se mostra suficiente para explicar o cenário brasileiro. É preciso pensar a interação dos poderes sob novos paradigmas.

O acúmulo de responsabilidades governamentais no Executivo e nos presidentes, desse modo, permite que eles interfiram e dominem a atuação dos demais e alcancem seus objetivos de governo como nunca antes em períodos democráticos no Brasil. O sucesso desse modelo, entretanto, não está garantido. Com uma Constituição ainda em sua infância, faz-se necessário aguardar como o ambiente político irá tratar desse fenômeno, em especial quando diante de sucessões presidenciais.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2010. p. 53-55.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: *Dados* 31(1). 1988.

ALTMAN, David. **The Politics of Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies**. 2001. Tese de Doutorado, University of Notre Dame, 2001.

ARGUELHES, Diego Werneck. **Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-democratização**, mimeografado, 2010.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. 299 f. Tese de Doutorado. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.;

BAKER, Dennis. **Not quite supreme: the courts and coordinate constitutional construction**. Canada: McGill-Queen's University Press, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: v. 16, n. 3, 2009.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, **Revista de Direito do Estado**, n 13, 2009.

_____. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Revista de Direito do Estado**, 10:25, pp. 25-66

BATEUP, Christine. **The dialogic promise: assessing the normative potencial of Theories of Constitutional Dialogue**. In: *Brooklin Law Review*. V. 07, 2006.

BICKEL, Alexander M.. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1962.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. In: **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal**. n. 112. Abr. 2012. Senado Federal: Brasília, 2012.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. "Presidencialismo nasceu com a República e foi confirmado por plebiscito em 1993". In: **Senado Federal**. Agência Senado. 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/eleicoes2010/historia/presidencialismo-nasceu-com-a-republica-e-foi-confirmado-porplebiscito-em-1993.aspx>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In: **PRESIDÊNCIA**. Legislação. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 dezembro 2013

CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Mexico City: Siglo XXI, 1978.

CARVALHO, Jeferson Moreira de. **A Supremacia (In) Constitucional dos Poderes do Presidente da República e a Teoria da Separação dos Poderes**. 2005. 205 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.;

CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación**. Montevideo: CAUCE, 2008.;

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.;

COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: Editora UNESP 2006

DEHEZA, Grace Ivana. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: America del Sur**. 1997. PhD diss., Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, 1997.;

FEREJOHN, John. **Independent judges, dependente Judiciary: Explaining judicial Independence**. In: Southern Carolina Law Review. V. 72, n. 353, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R.. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FISHER, Louis. **Constitutional dialogues - Interpretation as a political process**. Oxford: Princeton University Press, 1988.

GINSBURG, Tom. The Global Spread of Constitutional Review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. New York: Oxford University Press.

HOWELL, William G.. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil - Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. In: Novos Estudos CEBRAP, nov./2006

LINZ, Juan J.. The perils of presidentialism. In: **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, Charles Village: Johns Hopkins University Press, 1990.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (coord.). **La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparadas**. v. 1.. Madrid: Alianza Editorial, 1997.;

MAINWARING, Scott. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 66-80.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, nov. 1993. São Paulo: CEBRAP, 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1999.

MAYER, Michael S. **Eisenhower's Conditional Crusade: The Eisenhower Administration and Civil Rights, 1953-1957**. Ph.D. dissertation. Princeton: Princeton University, 1984.

MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. In: **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, edição eletrônica, 2010.

NEUSTADT, Richard E.. **Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan**. New York: The Free Press: 1991.

NUNES, Branca. "Entre o parlamentarismo e a monarquia, o Brasil resolveu continuar presidencialista". In: **Revista Veja**. Blog Caça ao Voto. 15 de outubro de 2010;

OLIVEIRA, Fernanda Machiaveli Morão de. Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEREIRA, Carlos. **What Are the Conditions for Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection**. 2000. Tese de Doutorado. Graduate Faculty of Political and Social Science of the New School University, New School University, 2000.;

PEREIRA, Carlos.; POWER Timothy J.; RAILE Eric D.. Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil. In: **Occasional paper N. BSP-O3**, v. 8., 2008.

_____. Presidentialism, coalitions, and accountability. In: POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew MacLeod (Ed.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese de doutorado. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.; e

POST, Robert. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash, In: **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**. n. 42:373, 2007.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. In: **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, pp. 323–34, London: Sage Publications, 2011.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. Medida Provisória, diálogo constitucional e a falácia da usurpação de poderes legislativos pelo executivo. In: **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 107/139, 2006.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 237-264, Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2002.

SARNEY, José. O Supremo Tribunal Federal. In: **Folha de São Paulo**, 7 set. 2008, p. A3.

SCHAUER, Frederick. Judicial supremacy and the modest Constitution. In: **Califórnia Law Review**, v. 93, p. 1.045/1.067, 2004.

SILVA, Alexandre Garrido da. Minimalismo, Democracia e Expertise: o Supremo Tribunal Federal diante de questões políticas e científicas complexas. In: **Revista de Direito do Estado**, n. 12, 2008.

SILVA, Luís Vírgilio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. In: **Revista de Direito Administrativo**. V. 250, n. 127, 2009. pp. 197-227

SKOWRONEK, Stephen. **Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal**. Lawrence: University of Kansas Press, 2008.

_____. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993.

STUCKEY, Mary E.. **The President As Interpreter-In-Chief**. Chatham: Chatham House Publishers, 1991.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. In: Michigan Law Review. V. 101, n. 04, 2003.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power. In: TATE, C. Neal; TORBJÖRN, Vallinder. (Ed.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-117, São Paulo: ANPOCS, 1997.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

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

_____. Supremocracia. In: **Revista de Direito do Estado**, v. 12, n. 55, 2009.

WALDRON, Jeremy. The core case against judicial review. In: **The Yale Law Journal**, apr./2006.

WHITTINGTON, Keith E.. **Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

_____. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History**. Princeton: Princeton University Press, 2007.