



Fachada do CFCH, UFPE.
Homenagem aos 70 anos de fundação da
Faculdade de Filosofia de Pernambuco,
ideia embrionária do atual Centro de
Filosofia e Ciências Humanas.
Fonte: Repositório Institucional.

MARTINS, G. R. A influência do Poder Judiciário na relação política entre Legislativo e Executivo. Espaço Público, v. 2, p. 51-57, dez. 2018.

A influência do Poder Judiciário na relação política entre Legislativo e Executivo

The influence of the Judiciary on the political relationship between Legislative and Executive

Resumo

Este trabalho tem por objetivo avaliar a influência da tutela jurisdicional exercida pelo Poder Judiciário sobre a relação política que se configura entre os Poderes Executivo e Legislativo no nosso sistema democrático. Sabendo-se que o Poder Judiciário tem tido suas atividades constantemente expandidas, em vista do crescente aumento de provocações pela solução de conflitos de ordem política, busca-se com este breve estudo avaliar o impacto dessa atuação, questionando se tal afetaria ou não o princípio consagrado pela Constituição Federal de 1988, a saber, o Princípio da separação dos Poderes.

Palavras-chave: Relação entre Poderes. Executivo. Legislativo. Judiciário.

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the influence of judicial protection exercised by the Judiciary on the political relationship that is configured between the Executive and Legislative Branches in our democratic system. Knowing that the Judiciary has had its activities constantly expanded, in view of the increasing increase of provocations by the solution of political conflicts, it is sought with this brief study to evaluate the impact of this action, questioning if this would affect or not the principle enshrined in the 1988 Federal Constitution, namely the Principle of Separation of Powers.

Keywords: Relationship between Powers. Executive. Legislative. Judiciary.

Introdução

A Teoria da Separação dos Poderes, desenvolvida por Montesquieu, sagrou-se como essencial à existência dos Estados Modernos. Segundo esta, existe uma clara divisão de competências e funções entre os poderes de um estado democrático, evitando assim a concentração de funções e poderes em uma única figura e garantindo uma administração equilibrada. Ainda, em decorrência dessa separação de poderes, Montesquieu criou também o sistema de freios e contrapesos, ressaltando a necessidade de uma limitação de poder dentro dos próprios poderes, de tal forma que cada poder pudesse fiscalizar o exercício das funções do outro.

O Brasil, em sua Carta Magna, adotou a teoria desenvolvida por Montesquieu, consagrando o Princípio da Separação dos Poderes em seu art. 2º que dispõe que os poderes da União se constituem em Executivo, Legislativo e Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si. Essa separação de poderes é considerada tão essencial ao sistema democrático brasileiro, que a própria constituição a consagrou como cláusula pétrea, não podendo ser abolida (art. 60, III, CRFB).

Dessa forma, em nosso sistema democrático, cada esfera de poder tem suas funções delimitadas. O Executivo é responsável pela administração do Estado, em observância às regras legais vigentes no país. O chefe desse Poder é responsável pelos atos de chefia do Estado, incluindo a representação no cenário internacional, bem como os atos de governo, compreendendo relações políticas e econômicas. Ao Legislativo ficam reservadas as funções de elaborar as leis que regem o país, bem como algumas atividades de fiscalização. Por fim, ao Judiciário cabe a função de julgar, aplicando as leis aos casos concretos, quando houver conflito de interesses.

Ainda, aderindo ao sistema de freios e contrapesos, a legislação pátria previu formas de limitação os poderes, permitindo que, apesar da independência dos poderes, que haja a possibilidade de limitação e/ou fiscalização de um poder sobre o outro. Exemplifica-se tal situação, a prerrogativa do Legislativo de processar e julgar o Presidente da República, ou o Judiciário de julgar candidaturas políticas e diplomação de deputados e senadores.

Todavia, o que pode ser observado no atual cenário brasileiro, é que a atividade do Judiciário tem se expandido, à medida que este é provocado para solução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo.

O objetivo deste trabalho é realizar uma breve análise desta expansão da atividade do Judiciário sobre os outros poderes, refletindo sobre como tal influência tem se refletido na relação política existente entre Executivo e Legislativo.

A relação entre o Executivo e Legislativo: o presidencialismo de coalizão

O constituinte de 1988 manteve o presidencialismo como o sistema de governo brasileiro. O presidencialismo pode ser definido como um sistema de governo no qual o presidente é o chefe do Executivo, e é eleito pelo sufrágio popular e cujo mandato, incluindo o da assembleia, são fixos. (MAINWARING e SHUGART, 1993).

Aliado a isso, o pluripartidarismo definido no art. 17 da Constituição Federal, prevê a liberdade de criação, organização e funcionamento de partidos políticos, desde que atendidos os requisitos legais.

Para muitos estudiosos do ramo, esta pode ser uma combinação arriscada. Segundo Ames (2003), o sistema eleitoral brasileiro favorece uma multiplicação de partido indisciplinados, e parlamentares que estão muito mais preocupados com políticas clientelistas do que com leis de alcance nacional, o que revela dificuldades para o Presidente quando este necessita aprovar projetos de governo no Congresso.

Como forma de garantir a governabilidade num sistema que conjuga o presidencialismo com o pluripartidarismo, a legislação previu mecanismos que favorecem as coalizões, que funcionam como um suporte político para o governo.

Conforme Abranches, o presidencialismo de coalizão é um sistema que “combina, em estreita associação o presidencialismo, o federalismo, e o governo por coalizão multipartidária” (ABRANCHES, 2018, p. 10). Ainda segundo este cientista político, nesse sistema, o presidente precisa organizar as coalizões, de forma a conquistar a maioria no Congresso, a fim de poder governar. Mas não somente isso, como também possuir firmeza para comandar e habilidade para negociar.

No nosso cenário político, percebe-se a materialização dessas teorias quando da formação das coligações partidárias, a fim de conquistar força para a conquista do cargo. Uma vez no poder, o Presidente precisa negociar as pastas ministeriais como forma de obter apoio no Congresso para aprovação de seus projetos de governo. E ainda, ao longo do mandato, as negociações ocorrem entre o Executivo e o Legislativo, com vistas a se alcançarem objetivos de ambas as partes.

Santos e Vilarouca (2008), em seu trabalho que faz uma análise da governabilidade presidencial no país nos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, argumenta que os mecanismos previstos no nosso sistema de presidencialismo de coalizão favorecem e garantem um índice razoável de governabilidade.

É nesse cenário que se desenha a relação política entre os poderes Executivo e Legislativo e, como depreende-se dos pensamentos abordados, essa relação sofre a influência de diversos fatores externos. Dentre esses fatores, merece destaque a atuação do Judiciário, como se verá adiante.

A expansão da atuação do Judiciário e sua influência na relação política

Como já citado de forma sucinta anteriormente, o poder judiciário configura-se como um dos três poderes nos quais se divide o estado democrático brasileiro de forma independente e harmônica. Sua função típica pode ser descrita como a responsabilidade de administrar a justiça, prestando a tutela jurisdicional e promovendo a solução dos conflitos através da imparcial aplicação da lei aos casos concretos.

Todavia, a teoria da separação dos poderes proposta por Montesquieu foi adotada com referido abrandamento nos Estados Modernos, uma vez que não se fala de funções tão exclusivamente divididas. Nesse contexto, o Poder Judiciário também executa outras atribuições de forma atípica, como os atos praticados de natureza administrativa (organização administrativa interna) e legislativa (edição de atos normativos, como seus regimentos internos).

Mas suas atribuições vão mais além. A ele foi confiado o papel de “guardião da constituição”, zelando pelos princípios ali constituídos, bem como da organização política (MORAES, 2003). Sendo assim, a própria Carta Magna de 1988 institui garantias a este poder, de forma que pudesse preservar sua independência e autonomia, e ainda zelar pela Constituição, e assim também assegurar a independência e autonomia dos demais poderes, e ainda a harmonia entre os três poderes. Sobre o tema, Masson argumenta

No intuito de assegurar a independência e a autonomia do Poder Judiciário perante os outros Poderes, assim como garantir a imparcialidade no exercício de suas tão importantes funções, a Constituição lhe atribuiu garantias que o resguardam de pressões externas indevidas, reforçam o princípio da separação de poderes e, por consequência, o próprio Estado Democrático de Direito - que depende de um Judiciário forte e atuante para contrapor eventuais ilegalidades, arbítrios e abusos. (MASSON, 2016, p. 889).

Dentre as garantias que goza o poder judiciário, no bojo na Constituição Federal, destaca-se, além da autonomia administrativa e financeira, a vitaliciedade, inamovibilidade, e irredutibilidade de vencimentos.

No entanto, apesar de, assim como os outros poderes, o judiciário possuir suas funções especificamente delimitadas, o que se pode observar atualmente é uma crescente expansão dessas atividades no tocante aos outros poderes. E quando se fala em expansão não está aqui se referindo uma atuação em contrariedade à lei, mas sim de uma aumentada judicialização de questões

envolvendo os outros poderes e que são levadas à apreciação do judiciário para que este se pronuncie quanto à legalidade.

Taylor em seu estudo faz referência ao impacto desse aumento da participação do Judiciário no campo das políticas públicas. Ele cita

O Poder Judiciário possui um impacto significativo na elaboração das políticas públicas... cada vez mais, a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas. (TAYLOR, 2007, p. 229).

Em seu trabalho, ele ressalta como o constante acionamento do judiciário impacta não apenas a atuação do Executivo, mas especificamente a formulação das políticas públicas, concluindo que esta influência se concretiza tanto no tipo de política que será implantada quanto na verificação da legalidade das mesmas.

Já Oliveira, tratando sobre a judicialização da política resume o termo da seguinte forma “chamei de judicialização a capacidade de o Judiciário intervir em políticas públicas, interferindo ou alterando, em alguns casos, o *status quo* vigente” (OLIVEIRA, 2005, p. 560). E nesse mesmo sentido, Carvalho argumenta que “Essa nova arquitetura institucional propiciou o desenvolvimento de um ambiente político que viabilizou a participação do Judiciário nos processos decisórios” (CARVALHO, 2004, p. 115).

Todavia, o que se busca enfatizar neste trabalho acadêmico é a influência da expansão da atividade do judiciário no arranjo político entre o executivo e o legislativo.

Como já tido anteriormente, essa relação entre executivo e legislativo se delineia nas coalizões efetuadas ao longo dos governos. E muitas vezes os conflitos gerados por entendimentos e interesses antagônicos ultrapassam as esferas pontuais e acabam por exigir uma atuação judicial para sua composição.

No atual cenário político, é fato que uma acirrada crise se instalou e desencadeou diversas situações atípicas (o que não será objeto deste estudo) que ensejaram muitas provocações ao judiciário para questionar a legalidades das medidas tomadas.

Um claro exemplo dessa situação observou-se no processo de *impeachment* da então Presidente da República, Dilma Rouseff, iniciado em 2015. Desde que autorizada a abertura do processo pelo presidente da Câmara dos Deputados, inúmeras ações (Mandados de Segurança, Agravos, Embargos de Declaração) permearam as pautas do STF questionando a legitimidade dos atos praticados.

E muitas foram as alegações, desde falta de fundamento jurídico (inexistência do crime de responsabilidade), até questionamentos de aspectos quanto ao rito das votações. As contundentes opiniões a respeito da caracterização ou não de um golpe político bombardearam a Suprema Corte,

na tentativa de que esta se manifestasse especificamente quanto ao mérito do pedido de impeachment. Dentre essas demandas, pode ser citada a ADPF nº 378, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, que decidiu quanto ao rito do procedimento do impeachment.

E este é apenas um dos muitos exemplos a serem citados. Outras emblemáticas decisões foram proferidas e tiveram o condão de direcionar a relação política. Entre elas o julgamento da ação penal conhecida como Mensalão (AP nº 470, Rel. Min. Joaquim, Barbosa), a decisão sobre o afastamento de parlamentar do mandato de deputado federal e da presidência da Câmara dos Deputados (AC nº 4.070, Rel. Min. Teori Zavascki) e a possibilidade de execução da condenação penal após o julgamento em segundo grau (HC nº 126.292, Rel. Min. Teori Zavascki; ADCs nº 43 e 44 MC, Rel. Min. Marco Aurélio; ARE nº 964.246 RG, Rel. Min. Teori Zavascki).

Todos esses exemplos remontam a tendência atual de uma maior provocação ao Judiciário para resolver impasses surgidos na relação entre o Executivo e Legislativo, fazendo com que acabe por existir uma maior interferência daquele Poder sobre os demais.

Conclusão

A legislação pátria adotou a consagrada teoria da Separação dos Poderes, propondo que estes seriam independentes e autônomos entre si.

Não obstante à adoção desta teoria, como percebido através da revisão literária realizada, uma relação se configura entre os Poderes Executivo e Legislativo, relação esta proveniente da combinação sistêmica do Presidencialismo de Coalizão.

O que se pôde inferir é que o atual escopo do nosso regime democrático tem ocasionado uma crescente expansão da prestação jurisdicional no âmbito dos outros poderes da União.

Mais especificamente na relação política entre os poderes Executivo e Legislativo, o que se pode depreender é que cada vez mais os conflitos decorrentes do presidencialismo de coalizão têm sido apresentados ao Poder Judiciário, para que este posicione-se, dirimindo os litígios. Dessa forma, transfere-se ao Judiciário uma capacidade de ingerência sobre o rumo dessa relação, e conseqüentemente sobre os outros poderes.

É preciso cautela e discernimento a fim de evitar que o Judiciário seja astuciosamente utilizado por grupos de interesse e minorias de oposição, como subterfúgio para interferir de forma indevida na relação política entre os poderes da União, prejudicando assim um dos princípios basilares da Constituição Federal, que é o Princípio da Separação dos Poderes.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AMES, Barry. Os Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 23, p. 115-126, 2004.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos CEBRAP*, n.37, pp. 191-213, 1993.
- MASSON, Nathalia. *Manuel de Direito Constitucional*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron. *O espírito dos leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias. Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Marcio Grijó. Political Institutions and Governability from FHC to Lula. In: Timothy Power; Peter Kingstone. (Org.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 57-80, 2008.
- TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.