DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS NA PERSPECTIVA BRASILEIRA: UMA NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO[1]

CONSTITUTIONAL DIALOGUES FROM THE BRAZILIAN PERSPECTIVE: A NECESSARY CONTEXTUALIZATION

Raphaela Borges David*

RESUMO: *O presente artigo tem como objetivo abordar a teoria dos diálogos constitucionais pela perspectiva do desenho institucional brasileiro. O avanço da teoria em solo brasileiro requer uma contextualização necessária dos pressupostos institucionais aqui desenvolvidos, para que se possa internalizar seus fundamentos de forma correta e adequada. Logo, pretende-se, em síntese, explicar os elementos centrais da teoria dos diálogos, para, então, traçar um novo ponto de partida para construção de nova fase dos estudos no direito constitucional brasileiro. Com base na descrição teórica dos diálogos constitucionais, pontuou-se a importância de se considerar peculiaridades do contexto brasileiro de interação entre os poderes, principalmente a partir do presidencialismo de coalizão e da noção de expansão do Poder Judiciário. Serve-se, portanto, como diagnóstico para que novas considerações possam ser traçadas, a partir de premissas que não poderão ser, então, ignoradas pelos teóricos brasileiros.*
Palavras-chave: *Diálogos constitucionais. Presidencialismo de coalizão. Governabilidade.*

ABSTRACT: *This article aims to approach the theory of constitutional dialogues from the perspective of Brazilian institutional design. The advancement of the theory inside brazilian soil requires a necessary contextualization of the institutional assumptions here developed, in order to internalize its basic foundations correctly and appropriately Therefore, we intend, in summary, to explain the central elements of the theory of dialogues, so that we can trace a new starting point for the construction of a new phase of studies in Brazilian constitutional law. From the theoretical description of the constitutional dialogues, we remark the importance of considering some peculiarities of the Brazilian´s context of interaction between powers, mainly from the coalition presidentialism and the notion of expansion of the Judiciary. Therefore, it serves as a diagnostic basis so that new considerations can be traced, based on premises that cannot then be ignored by brazilian theorists.*
Keywords: *Constitutional dialogues. Coalition presidentialism. Governability. Legal Decision.*

[1] O presente artigo é produto parcial de pesquisa realizada durante o doutoramento da autora junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, defendida em dezembro de 2018.

* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios (UFRRJ-ITR), Departamento de Direito, Humanidades e Letras (DDHL), Três Rios, RJ, Brasil.
https://orcid.org/0000-0001-5127-7788

1 INTRODUÇÃO

O direito constitucional brasileiro firmou-se, durante muito tempo, em torno do debate acerca da centralidade do Supremo Tribunal Federal (STF) no nosso sistema político, debatendo aspectos positivos e negativos da atuação da corte como protagonista da nova democracia. A interpretação constitucional passou ser o foco central dos estudos constitucionais, com a nítida preocupação de teorizar a decisão jurídica dessa corte que ativamente decide os rumos da sociedade brasileira. Num primeiro momento, o debate constitucional brasileiro se fixou em verificar a atuação da corte a partir dos fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política, com enfoque predominantemente normativo, investigando a decisão jurídica por meio de uma perspectiva interna e meramente jurídica.

Em largo avanço atualmente pelo mundo e pelo Brasil, entretanto, as chamadas teorias dos diálogos constitucionais têm ganhado cenário, propondo uma interpretação compartilhada por vários atores. Nesse sentido, a teoria constitucional passa rever as teorias meramente normativas que buscam restringir a discricionariedade judicial, propondo novas teorias dialógicas interpretativas sobre como decidir sobre a Constituição.

Nesse sentido, a metáfora do diálogo tem se tornado cada vez mais onipresente na teoria constitucional[2], questionando um eventual monopólio do Poder Judiciário na determinação do sentido da Constituição. Passa a tratar a fiscalização constitucional como um processo interativo, interconectado e dialético, dando lugar a uma teoria capaz de atenuar ou até mesmo superar a dificuldade contramajoritária da jurisdição constitucional. Critérios interpretativos direcionado aos juízes são somados por uma compreensão institucional do processo por meio do qual decisões são tomadas sobre o significado da Constituição. Logo, as teorias do diálogo têm como escopo central tratar da interpretação constitucional como um processo de elaboração compartilhada entre vários atores, segundo as peculiaridades do caso concreto e as capacidades de decidir naquele determinado momento (BATEUP, 2006, p. 1111).

Dessa forma, a velha celeuma entre jurisdição constitucional e democracia situava o debate em torno de se saber se alguma teoria é capaz de resolver a objeção democrática ao *judicial review*, trazendo uma visão normativa atraente para o papel do Judiciário no constitucionalismo democrático. Diferentemente, a ênfase atual se volta para teorias dialógicas

[2] O tema, porém, não é recente. Autores como Bickel, Louis Ficher e Bruce Ackerman, para citar alguns, já trabalhavam a ideia desde a década de 1960, no direito norte-americano, em expressões como colóquio contínuo, conversa permanente, e até mesmo, diálogos constitucionais. Todas procuram uma terceira via que extrapole a determinação de uma última palavra, buscando soluções para dificuldade contramajoritária na figura do diálogo e na própria separação de poderes. Para mais detalhes, ver. Bateup (2006) e Mendes (2011).

focadas em suprir tal déficit democrático através de uma visão realista sobre as capacidades das cortes e dos demais órgãos envolvidos no debate. Aqui, a preocupação é lidar com construção do significado constitucional através de um processo dinâmico, que exorbita o espaço meramente normativo-judicial para incluir o papel de outros poderes e atores constitucionais. Nesse espectro, a própria Constituição aloca as capacidades de cada instituição, dando a cada ator político respectivas autoridades para gerar interpretações, eliminando, dessa forma, modelos de interpretação autocentrado e hierarquizado no Poder Judiciário apenas (BATEUP, 2006, 1135-1136). As teorias do diálogo, portanto, têm o propósito de reconciliar autoridade judicial e democracia de forma mais eficaz que as teorias centradas somente no método judicial.

O presente artigo, nesse sentido, tem como objetivo apontar, brevemente, os fundamentos da teoria do diálogo constitucional no Brasil, para, então, fixar os pontos de partida para uma reavaliação das interações institucionais aqui traçadas. Trata-se de, primeiramente, contextualizar a absorção de teorias formuladas de acordo com parâmetros institucionais diferentes ao brasileiro, para, então, apontar a necessidade de se fazer o devido enquadramento dos diálogos que aqui são desenvolvidos. Isso porque é necessário sopesar o papel que cada instituição tem no momento de tomada de decisão, equalizando suas competências legais com o real impacto que cada ator possui. Conclui-se, nesse sentido, que o desenho institucional brasileiro tem o papel da governabilidade como elemento essencial a ser perseguido pelas instituições. Observando a história, verifica-se um poderoso eixo sob o qual se desenvolve as decisões políticas brasileiras, na centralidade do poder Executivo no presidencialismo de coalizão, o qual não pode ser ignorado. Percebe-se que a contextualização é extremamente necessária, uma vez que a teoria, no cenário internacional, tende a se fixar sobre a relação entre cortes e parlamento, ignorando ou minimizando o papel que o Executivo tem em governos presidencialistas. Ademais, e em segundo lugar, não se pode olvidar o papel desempenhado pelo Judiciário brasileiro, que, após a Constituição de 1988, adquire competências robustas para defesa do direito e da democracia. Sabe-se que a decisão jurídica também tem um papel de centralidade no sistema político brasileiro, sendo o Judiciário frequentemente demandado como fórum alternativo para disputa de questões políticas. O STF, em especial, pauta questões de vital importância para a política brasileira, com alto grau de dificuldade de reversibilidade.

Dessa forma, a segunda seção traça uma síntese geral da teoria dos diálogos constitucionais, por meio de teóricos nacionais pioneiros na abordagem do tema no país. Fixa-se, nesse momento de absorção da teoria em solo nacional, a falibilidade das chamadas teorias da última palavra, que discutem a legitimidade de um determinado ator determinar, isoladamente, o significado da Constituição. Na terceira seção, trazem-se considerações de

Adrian Vermeule e Cass Sunstein, a partir de noções estratégicas do desenho institucionais para o processo de tomada de decisão. Trabalham com elementos sistêmicos que, se somados à noção do diálogo traçada na seção anterior, levam a uma decida operacional na decisão jurídica, para compreender o papel do Judiciário a partir de elementos estratégicos de decisão delineados no projeto institucional. Na quarta seção, faz-se a contextualização necessária da teoria estrangeira aos pressupostos institucionais do Brasil. Faz-se uma análise crítica, traçando as diretrizes a serem consideradas para verificar a qualidade do diálogo que se desenvolve no país. Daí, conclui-se que uma internalização da perspectiva do diálogo como importante para compreensão da decisão jurídica deve ser feita com consideração ao desenho institucional e aos elementos de interação sistêmica entre os diversos atores políticos. Consideram-se, assim, os papéis desenvolvidos pelos poderes como pontos de partida fundamentais para considerações acerca da legitimidade dos arranjos e decisões que aqui vão sendo tecidas.

2 BREVE RESUMO DA TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS NO DIREITO BRASILEIRO

No Direito brasileiro, a teoria dos diálogos vem ganhando espaço nos debates constitucionais, tendo encontrado citação, inclusive, em julgados do STF. O objetivo deste tópico é trazer à baila as principais considerações feitas pelos pesquisadores pátrios, fazendo um panorama geral sobre como a teoria é colocada no direito brasileiro.

A literatura estrangeira sobre o tema é profícua, e, apesar de adotarem concepções diversas sobre o diálogo, tem como conceito comum a recusa de uma visão juriscentrada e do monopólio judicial na interpretação da Constituição. Conrado Hübner Mendes sistematiza as teorias[3] em duas categorias gerais: a) aquelas que propõem uma teoria da decisão jurídica conformada pela interação com o Legislativo; e b) aquelas que propõem o diálogo como decorrência do desenho institucional, produto necessário da teoria da separação dos poderes. A primeira corrente observa um Judiciário que traz para si a demanda do diálogo como necessária, através de uma perspectiva endógena, dependente de uma tomada de postura da corte. Já a segunda corrente, por sua vez, tem um viés mais empírico, com caráter exógeno, e não derivada, necessariamente, da disposição dos poderes em dialogar (MENDES, 2008, p. 99).

Mendes (2008) sistematizou uma velha questão do direito

[3] Mendes disserta sobre algumas dessas teorias, trazendo o pensamento de Alexander Bickel, Cass Sunstein, Neal Kumar Katyal, entre outros. Para mais detalhes, ver Mendes (2011).

constitucional: quem deve ter a última palavra sobre direitos constitucionais? O pano de fundo dessa questão é o embate entre legitimidade democrática de parlamentos e cortes protagonizado pelas considerações de Jeremy Waldron e Ronald Dworkin, respectivamente. Traz, entretanto, uma terceira via, a fim de relativizar a questão da "última palavra" a partir da provisoriedade de sua determinação em diversas "rodadas procedimentais" que se desenvolvem a longo prazo, dentro de uma comunidade política. Essa terceira via, também denominada diálogos constitucionais, tem como pano de fundo a separação de poderes e, diferentemente das teorias com inclinação de última palavra pelo parlamento ou pelas cortes, não adota uma leitura idealizada de juízes e legisladores.

Dois conceitos são importantes para compreender os diálogos constitucionais: *rodada procedimental* e *última palavra provisória*. Para Mendes, a Constituição prevê vários caminhos para realização institucional dos projetos coletivos e para solução de litígios, que terão, como a própria noção de caminho pressupõe, um ponto de partida, estágios intermediários e um ponto final. Porém, o ponto de chegada só pode ser assim entendido dentro do seu próprio caminho, indicando que aquela rodada (e apenas aquela rodada) teve fim. Logo, o recomeço, com novas rodadas é um elemento que não pode ser ignorado na reflexão sobre a autoridade democrática. Cada novo processo mobiliza, em si, toda a máquina institucional, mediante recursos como tempo e argumentação. Importante considerar que não se afasta a ideia de última palavra, que, ainda aqui, possui um peso importante, como, por exemplo, os custos de uma nova mobilização ou poder da autoridade competente em atrasar novos diálogos. Mendes, portanto, apenas enfraquece a noção de última palavra, recolocando-a numa perspectiva provisória. Reformulando sua pergunta inicial, questiona o autor: quem tem o direito de errar por último? Ou, quem tem direito à última palavra provisória? (MENDES, 2008, p. 167).

A questão se aprofunda quando se compreende o custo temporal, material e intelectual de novas rodadas procedimentais. Ou seja, há para o autor graus diferentes de provisoriedade, em que algumas decisões são mais ou menos duradouras ou resistentes. O diálogo, a longo prazo, é inevitável, inclusive porque questões partem de casos concretos que incitam uma resolução em determinado marco temporal. Nesse sentido, a teoria dos diálogos lida com duas perspectivas temporais complementares entre si: curto e longo prazo. De um lado, há a demanda imediata por uma decisão, e, de outro, a sucessão de decisões a longo prazo. Essas duas escalas temporais trazem à tona o aspecto institucional do sentido constitucional, valorizando a interação fática entre os poderes, em detrimento de visões individualizadas e segmentadas. Olhar as decisões sobre a Constituição dessa maneira revela seu aspecto dialógico de construção e de enraizamento de legitimidade como um valor a ser perseguido constantemente. (MENDES,

2008, p 169-173).

A intenção de Mendes (2008, p. 173) é demonstrar que, independentemente da arquitetura institucional:

> (i) a interação no tempo (em variados intervalos, de acordo com o modelo) é incontornável, o que não é irrelevante para entender o problema da legitimidade; e (ii) as concepções variadas de legitimidade que informam a respectiva cultura política e interferem na qualidade dessa interação.

Tem-se que, ao assumir a imagem de um diálogo forjado por últimas palavras provisórias, a objeção democrática à jurisdição constitucional passa ser menos dramática. A própria adesão a uma noção de separação de poderes permite que, a cada momento, uma instituição decida, reforçando, mais uma vez, a ideia de provisoriedade das decisões. Conforme afirma o autor:

> No limite, é óbvio que a existência de leis, instituições, regimes políticos, vidas humanas, sociedades etc. éprovisória, e que, nesse meio-tempo, precisamos de decisões que regulem condutas, elaborem políticas e estabeleçam padrões de convivência. É fundamental, por isso, que instituições possam atender a essa demanda. A construção delas terá de recorrer, como sempre, a um balanceamento entre os diversos valores em jogo, que permita a mudança sem, ao mesmo tempo, facilitá-la a ponto de comprometer um grau mínimo de estabilidade. Minha busca, portanto, não é por dispensar a última palavra, mas por descobrir o seu papel teórico remanescente. Situá-la, ao menos dentro de uma rodada procedimental, é uma escolha institucional necessária e não trivial. Dependerá de qual balanceamento entendermos ser mais desejável, do grau de resistência à mudança que queremos dar à última palavra provisória (em especial, aquela que trata de direitos, o mote da tese), da estimativa do preço que vale a pena pagar pelos seus custos, do cálculo do que ganhamos e do que perdemos (MENDES, 2008, p. 181).

A presente teoria serve, também, para problematizar o mito da

independência judicial, predominante nas teorias normativas. A contingência dos elementos políticos na determinação do resultado da decisão judicial é imprescindível para sua compreensão (MENDES, 2008, p. 183). Exemplos na história jurisprudencial dos mais diversos países demonstram que as cortes não estão em torres de marfins, isentas de uma análise que extrapole os limites normativos da interpretação. Nesse sentido, as teorias interpretativas não são suficientes, se aplicadas de modo isolado, para constranger o juiz, que, por sua vez, está sujeito a pressões quanto à aceitabilidade política, social e econômica de suas teses[4].

Ou seja, a interação deliberativa é um elemento indissociável da separação de poderes, que deve ser incluído em qualquer análise que se faça sobre o potencial democrático da decisão judicial. Ao compreender essa interação da forma colocada pelo autor, maximizam-se as possibilidades do acerto, uma vez que a corte passa a ser vista com um potencial catalisador de deliberações democráticas. Isso qualifica a participação política, trazendo à tona o pano de fundo coletivo desse processo de decisão.

Logo, a teoria dos diálogos constitucionais enxerga a interpretação do direito e da Constituição como um processo em que cada instituição colabora com suas respectivas capacidades na tentativa de acomodar suas demandas institucionais, o que se traduz em uma longa e interativa construção (BRANDÃO, 2017, p. 340).

Rejeitam-se, portanto, perspectivas que tendem a colocar algum dos poderes em vantagem institucional, uma vez que o sentido da Constituição se dá por uma complexa dinâmica de interação entre os poderes públicos e a sociedade civil. Isso porque a dicotomia tradicionalmente imposta entre legisladores e juízes só pode ter seu caráter democrático testado empiricamente, para ambos os lados. Conforme bem aponta Rodrigo Brandão (2017, p. 256-257), [...] nem a lei representa necessariamente a vontade majoritária, nem decisões de inconstitucionalidade são necessariamente contramajoritárias.

Uma necessária revisão da teoria clássica de separação de poderes, de cunho liberal, que põe o Legislativo em supremacia e uma radical separação de funções, vem em conjunção com o processo de expansão do Poder Judiciário. É forçoso reconhecer que modelos dialógicos se baseiam na visão norte-americana de freios e contrapesos, na ideia concebida pelos pais fundadores. Nenhum poder sobressai na produção de normas jurídicas e

[4] Nesse sentido: "A constituição, enquanto norma escrita, é um plano de voo que regula pouco a separação de poderes. Esta não tem como escapar de fluxos e refluxos, de exercícios de tentativa e erro em que, por aproximações sucessivas, cada instituição demarca o seu terreno. Alcançam equilíbrios instáveis, sempre sujeitos a recalibragens. Isso não é tangível nem quantificável numa norma jurídica ou numa proposição da teoria normativa. Não é possível prever constitucionalmente o momento em que uma, e não outra, gozará de maior legitimidade para tomar as grandes decisões." (MENDES, 2008, p. 185).

políticas públicas, sendo cada instituição um fórum próprio de representação. Ademais, é relevante a interação que se dá entre os poderes na escolha e disputa da norma que regulará os conflitos em específico, o que torna o processo deliberativo mais qualificado. Em consequência, tal perspectiva não visualiza os poderes Legislativo e Judiciário de forma mítica, como o fazem as doutrinas de supremacia, adotando uma concepção realista acerca das respectivas capacidades institucionais (BRANDÃO, 2017, p. 267-275)

Nesse sentido, Brandão (2017, p. 281-308) exemplifica quatro instrumentos de interação entre os poderes, que demonstra como falha a visão de uma supremacia plena do Poder Judiciário. Primeiro, fala de ataques institucionais à Suprema Corte, como, por exemplo, a alteração do número dos seus membros, a manipulação das suas competências e o *impeachment* de juízes para fins não disciplinares. Segundo, o poder do Congresso sobre os orçamentos dos tribunais, sobre os salários dos juízes, bem como sobre o processo de nomeação e de investidura de juízes das corte constitucionais. Em terceiro, traz a possibilidade de não implementação de decisões judiciais, numa resposta a decisões insatisfatórias. Por último, fala de mecanismos de superação legislativa de decisões da corte constitucional.

Esses exemplos demonstram a inevitabilidade da interação entre os poderes, que extrapola os limites normativos da decisão jurídica para se transformar em elementos estratégicos de política. A interatividade inevitável entre os poderes é fomentada, inclusive, pelo texto constitucional, que positivou vários mecanismos de controle dos poderes Legislativo e Executivo sobre o Judiciário. Por exemplo, cabe ao Legislativo aprovar o orçamento dos tribunais e o salário dos juízes, bem como cabe ao presidente da República a nomeação de membros do STF. Tais pontos põem em questionamento a ideia de uma supremacia judicial plena, uma vez que explicitam a existência de elementos de interação importante das cortes com as demais instituições (BRANDÃO, 2017, p. 322-325).

A difusão de teorias da última palavra do Judiciário é problemática, na medida em que incentiva um desengajamento dos demais poderes e atores privados na interpretação constitucional. Trata-se de um problema de responsividade popular, principalmente se se defende uma perspectiva de dificuldade de superação das decisões judiciais. Isso, porque passa o Judiciário a ser uma instituição desviante em sistema democrático, ao não permitir mecanismos de revisão popular de sua decisão. Logo, para Brandão, é necessário cautela ao absorver propostas de teorias estrangeiras, dado as peculiaridades do constitucionalismo brasileiro. Temos uma Constituição analítica e extensa, que põe a imprescindibilidade da sua garantia pelo Poder Judiciário em evidência. Defende o autor, portanto, uma teoria dialógica que negue uma última palavra do Judiciário, sem, entretanto, adotar modelos redução do mesmo (BRANDÃO, 2017, p. 344-345). Nesse sentido:

> Todavia, confundir controle de constitucionalidade com supremacia judicial em sentido material, ou seja, extrair da competência do Judiciário para decidir sobre a constitucionalidade das normas a conclusão de que o entendimento judicial sobre o sentido de princípio constitucional aberto é imutável – ou extremamente difícil de ser alterado – pelo Legislativo e pelo povo, não parece razoável. Como já salientado, a supremacia judicial se incompatibiliza com uma análise realista das capacidades institucionais, com a exigência de 'accountability' das decisões tomadas pelos agentes públicos em um regime democrático, e com a circunstância de o sistema de freios e contrapesos negar a qualquer instituição política a condição de soberana (BRANDÃO, 2017, p. 354).

Reconhecer uma teoria dos diálogos constitucionais significa, para o autor, compreender as falhas e virtudes de cada ator institucional, a partir da noção de que a interação é a melhor saída para uma melhor democracia. E é fundamental para realização das finalidades de um Estado Democrático de Direito que seja fomentado um desenho institucional de diálogo aberto entre as instituições políticas e o povo, de forma que cada um possa somar de acordo com suas capacidades institucionais. Em síntese, defende o autor a tese de que o modelo dialógico é o que melhor articula autogoverno do povo e direitos fundamentais, por três motivos essenciais: a) permite múltiplos canais de reivindicação de direitos, por intermédio de diversas instituições (sobretudo Judiciário e Legislativo), fomentando o pluralismo e a democracia; b) intensifica o sistema de freios e contrapesos, contendo, em grande medida, o exercício arbitrário e unilateral do poder estatal; e c) torna interativo o processo de concretização da Constituição, elevando o nível do debate e as possibilidades do resultado (BRANDÃO, 2017, p. 354-357).

Dessa forma, observa-se, com base nos autores aqui trabalhados, que o debate constitucional brasileiro tem dedicado tempo importante em aprofundar a teoria dos diálogos como nova condução para os estudos sobre interpretação constitucional. Ainda que predominantemente reservado ao âmbito acadêmico, alguns julgados esparsos já trazem, no STF, a ideia para além dos muros das universidades.

O ministro Luís Roberto Barroso, em pelo menos duas oportunidades[5],

[5] Respectivamente, Questão de Ordem na Ação Penal 606, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 12.8.2014, DJe 18.9.2014 e RE 661.256, em 9 de outubro de 2014.

afirmou:

> Por todas essas razões, é boa hora para se renovar uma prática desejável de diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo. Relembre-se que, recentemente, diante das dificuldades trazidas pelo texto constitucional com relação à perda de mandato pelo parlamentar condenado criminalmente, o Senado Federal, em boa hora, aprovou proposta de emenda constitucional superando o confuso tratamento que a Constituição dá à matéria.
>
> Por fim, a decisão aqui lançada, sem abdicar do papel próprio dos tribunais, que é a tutela de direitos, fez questão de abrir um diálogo institucional e respeitar a separação de Poderes. A solução aqui alvitrada decorre da interpretação sistemática e teleológica da Constituição e da legislação, mas é certamente inovadora, na medida em que supre uma lacuna referente ao tratamento jurídico da desaposentação. Nessa linha, fixou-se um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o início de sua aplicação, facultando-se ao Legislativo e ao Executivo prover acerca da matéria, sanando a lacuna de maneira diversa, se assim entenderem.

No mesmo sentido, manifestou-se o ministro Luiz Fux[6],

> [...] parece-me que esta Suprema Corte não pode se arvorar à condição de juiz da robustez do debate parlamentar para além das formas expressamente exigidas pela Constituição Federal. No que excede os limites constitucionais, há que se reconhecer uma espécie de deferência à atuação do Poder Legislativo no campo dos atos formais que se inserem no processo político, dotadas de um valor intrínseco pelo batismo democrático também no que concerne à interpretação da Constituição. É tênue, com efeito, o limite entre a defesa judicial dos valores da Constituição, missão irrenunciável

[6] No julgamento da ADI 4357, Rel. Min. Ayres Britto, j. 14.3.2013, DJe 26.9.2014, que trata do regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios.

> deste Supremo Tribunal Federal por força da própria Carta de 1988 (CF, art. 102, caput), e uma espécie perigosa de supremacia judicial, através da qual esta Corte acabe por negar qualquer voz aos demais poderes políticos na construção do sentido e do alcance das normas constitucionais.

Conforme Vanice Regina Lírio do Valle (2014), a primeira iniciativa do STF, no sentido de fomentar o diálogo, foi a convocação de audiência pública na Ação Declaratória de Constitucionalidade da Lei nº 11.105/2005, que versa sobre a pesquisa científica com emprego de células tronco, em 16 de março de 2007. Na ocasião, a previsão legal de audiências públicas no âmbito do controle de constitucionalidade ainda não estava regulamentada. No mesmo sentido, admitiu o relator ministro Carlos Ayres Britto como *amicus curiae* representantes dos mais diversos interesses, como forma de legitimar a decisão que seria ali tomada (VALLE, 2014, p.70).

Outro exemplo do fomento do diálogo, no âmbito da decisão jurídica trazido por Valle (2014), é a modulação de efeitos, prevista pelo art. 27 da Lei nº 9.868/1999. Trata-se de uma posição intermediária entre a plena inconstitucionalidade e a plena constitucionalidade dos dispositivos questionados na revisão judicial. Atende à ideia dos efeitos sistêmicos da decisão institucional, uma que ameniza os impactos da desconstituição de uma norma legitimamente criada pelo Legislativo. Conforme defende a autora, trata-se de um instrumento de diálogo entre Judiciário e Legislativo, como uma sutil solução e poderoso instrumento de comunicação (VALLE, 2014, p. 78-81).

Conclui-se, portanto, que a teoria dos diálogos constitucionais ressignifica as pesquisas e considerações sobre a decisão jurídica, situando o papel das cortes em um espectro político mais amplo, de inevitável interação com os demais poderes. É inegável o ganho democrático da decisão dialógica. Pensar no direito como elemento de um conjunto maior, de um sistema que deriva efeitos políticos, sociais e econômicos permite um olhar mais exato sobre qual a melhor decisão a ser tomada, diante dos seus impactos extrajurídicos. Dizendo em outros termos – ainda que o aporte teórico seja essencial para adoção da melhor concepção de democracia –, tem-se que esse olhar para o nível operacional da tomada de decisão é inarredável se se quiser um diagnóstico honesto das práticas brasileira.

3 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E EFEITOS SISTÊMICOS DA DECISÃO POLÍTICA

A metáfora do diálogo provoca o pesquisador do direito a um olhar estratégico da atuação das instituições e dos atores políticos envolvidos no

processo de tomada de decisão. Nesse sentido, na crítica à ineficiência de teorias meramente normativas para abarcar a realidade das cortes constitucionais, há teorias que defendem uma virada institucional para adoção de uma leitura formalista do Direito. Esse viés teórico é crítico das teorias meramente interpretativas, uma vez que estas falham ao debater questões em alto nível de abstração, sem levar em conta o desenho institucional para decisão. Logo, somada a noção do diálogo, é necessária uma proposta teórica que capte a relação estratégica entre os poderes no cenário brasileiro, antes de compreender os pressupostos teóricos da decisão jurídica. Isso porque o STF não decide isoladamente, baseado única e exclusivamente do direito. Sua atividade se dá em um palco necessariamente político, de interação com os demais poderes, em que atua de forma estratégica, sob inúmeras variáveis. Teorias que propõem essa decida operacional são úteis, nesse momento, para compreender essa interação, estabelecida muito mais sob considerações sistêmicas, de custos políticos e econômicos das decisões, do que sob considerações normativas, de conceitos abstratos como democracia e legitimidade. Se se compreender a supremacia judicial como decorrência de uma opção legal, imposta pelo desenho institucional, nos posicionamos no passo seguinte, qual seja, verificar a interação sistêmica dessa corte com os demais poderes.

Na celeuma entre teóricos pró-corte e teóricos pró-parlamentos, uma nova luz se lança sobre a temática com as ideias propostas por Adrian Vermeule. Propõe o autor a chamada *virada institucional*, que impõe uma leitura da teoria constitucional a partir das *capacidades institucionais* dos atores envolvidos, bem como dos *efeitos sistêmicos* da interação entre eles. Em artigo escrito em coautoria com Cass Sunstein, "Interpretation and institutions", Vermeule faz uma diferenciação entre *first-best theories* e *second-best theories*, para afirmar que as últimas são preferíveis as primeiras, uma vez que este tipo de argumentação se mostra mais plausível e útil na prática da decisão constitucional. Isso porque o aporte teórico em alto nível de abstração, utilizando-se de conceitos morais, tais como democracia, estado de direito ou dignidade da pessoa humana, não consegue eliminar o desacordo teórico. Logo, tal esforço seria inútil, levando o autor a defender uma descida ao nível empírico-operacional na interpretação feita pelos tribunais, adotando uma espécie de formalismo institucional, em que juízes dão prevalência para a interpretação dos legisladores e das agências administrativas. Ao tomar essa postura interpretativa, considera-se um binômio importante para a teoria de Vermeule, que pode ser aplicado às considerações que aqui são feitas *capacidades institucionais* e *efeitos sistêmicos*. O enfoque das capacidades institucionais leva em conta as competências de cada instituição, bem como suas habilidades e limitações na tomada de decisões políticas. Já pelos efeitos sistêmicos, observa-se a interação entre as instituições políticas de uma sociedade a partir de enfoque consequencialista da decisão.

As teorias interpretativas do Direito são, portanto, incompletas, porque se preocupam com argumentos em larga escala. Ou seja, elas se apoiam em conceitos demasiadamente abstratos, tais como democracia, legitimidade, autoridade e constitucionalismo. Falham, por ignorar duas questões importantes. Primeiramente, negligenciam as "capacidades institucionais" de quem decide, incluindo suas limitações e habilidades para interpretar determinadas situações. Deixam de lado, também, os "efeitos sistêmicos" de qualquer abordagem específica, sem se preocupar com as consequências da decisão para os outros atores constitucionais (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002).

A virada institucional de Vermeule se dá na percepção de que os desacordos em si são desimportantes para a solução do caso concreto. É necessário reconhecer a falibilidade do magistrado que, como ser humano, deve racionalizar sua interpretação por meio de pressupostos plausíveis de acordo, em um nível operacional formal-consequencialista. As cortes, nesse sentido, não podem decidir de forma isolada, sem considerar as competências que lhe foram delegadas pelo sistema político, bem como a dinâmica entre as instituições envolvidas no processo de decisão. Logo, as variáveis institucionais devem ser consideradas na interpretação do caso concreto, incluindo nessa análise os custos de intervenção em instituição diversa. Em semelhante linha de raciocínio, Cass Sunstein demonstra haver dois tipos de problemas para o constitucionalismo, principalmente quando as pessoas discordam sobre o que é bom e o que é certo. Fazem acordos parciais sobre dois tipos dos maiores problemas da vida social, quais sejam, *acordos sobre formulações abstratas*, tais como o conteúdo da liberdade de expressão, e *acordos sobre doutrinas e práticas*, situadas abaixo do entendimento abstrato sobre a Constituição. Algumas abstrações são necessárias para o bom funcionamento da ordem constitucional. Nesse sentido, as pessoas podem seguir discordando quanto ao conteúdo da teoria constitucional mais adequada para leitura dos direitos, se concordarem quanto às práticas constitucionais. Adota-se como estratégia para decisões difíceis uma descida conceitual, aceitando *acordos parcialmente teorizados*, que denotam respeito mútuo e clareza sobre as práticas e resultados. Conforme demonstra o autor:

> This phenomenon has na especially notable feature: It enlists silence, on certain basic questions, as a device for producing convergence despite disagreement, uncertainty, limits of time and capacity, and heterogeneity. In short, silence can be a constructive force. Incompletely theorized agreements are an important source of successful constitutionalism and social stability; they also

> provide a way for people to demonstrate mutual respect (SUNSTEIN, 2007, p. 2).

Defende o autor a ideia de que o silêncio na interpretação judicial pode ser construtivo, no sentido de permitir que o presente aprenda com o futuro, tornando a vida social possível e economizando tempo e dinheiro. Logo, os acordos parcialmente teorizados podem ser benéficos porque, primeiramente, ajudam na estabilidade social, quando os desacordos são de larga escala. Segundo, podem promover a reciprocidade e o respeito mútuo, objetivos centrais da democracia constitucional, por tornar desnecessário resolver as divergências fundamentais. Em terceiro lugar, os acordos parcialmente teorizados ajudam a reduzir o custo político de suportar os desacordos. Isso porque os perdedores perdem menos, na medida em que sua teoria não foi completamente rejeitada. Por fim, o acordo moral pode ser problemático, uma vez que pode calcificar e tornar rígida a vida na sociedade, impedindo sua evolução no tempo (SUNSTEIN, 2007, p. 13-15).

Como defensor de uma postura de minimalismo judicial, em que os juízes tomam preferência por decisões estreitas, Sunstein (2006) propõe que os acordos parciais podem ajudar a fomentar o respeito mútuo diante do quebra-cabeça de teorias constitucionais. Algumas formas de minimalismo, inclusive, seriam forçadas pela democracia, permitindo uma estabilidade duradoura da sociedade perante casos de profunda discordância entre os cidadãos (SUNSTEIN, 2006, p. 21).

Tomando tais considerações como ponto de partida, passa-se a notar a ineficiência de teorias abstratas da dogmática jurídica em prover, isoladamente, *standards* para resolução dos desacordos que envolvem uma decisão jurídica. Esse novo olhar sobre a tarefa interpretativa do direito, sob o enfoque da instituição e do sistema que a rodeia, impõe aos teóricos dos Direito Constitucional um esforço a mais para justificar a autoridade das cortes constitucionais quando invalidam uma decisão legislativa. Isso porque os desacordos morais não podem ser eliminados pelo simples recurso da dogmática e dos princípios jurídicos, uma vez que a disciplina normativa constitucional não explica, por si só, qual a supremacia de um juiz sobre as legislaturas para sua pretensa solução. Conforme bem aponta Thomas da Rosa de Bustamante (2018, p. 11), as controvérsias interpretativas do Poder Judiciário são idênticas aos desacordos do processo político em geral, sendo decididas, em última análise, também, pelo princípio majoritário. Logo, a defesa da supremacia judicial implica mera substituição de uma maioria legislativa por uma maioria judicial, sem que haja, efetivamente, superação do princípio majoritário.

É crescente, pois, o uso da expressão capacidades institucionais no debate constitucional brasileiro, como proposta para superar problemas de legitimidade no ativismo judicial. Na busca por endossar ou rejeitar teorias

interpretativas, a expressão é utilizada como recurso para demonstrar as diferenças entre mundo ideal e real para suas aplicações. Ou seja, o pensamento de Sunstein e Vermeule (2002) abriu caminho para considerações acerca de limitações e recursos disponíveis para tomada de decisão jurídica, úteis para aprofundar o debate sobre a melhor teoria interpretativa a ser adotada. Tomando-se por base esses pressupostos, a decisão jurídica não pode ser analisada de forma apartada, como num vazio institucional, sob pena de um déficit metodológico importante. Compreender o papel do Judiciário no Brasil, implica, pois, necessariamente, compreender também as nuanças do desenho institucional no qual ele se insere. Nesse sentido, Arguelhes e Leal (2011) explicam a concepção de capacidades institucionais à luz de três premissas e uma estratégia básica de raciocínio, a saber:

> (i) considerar que algum grau de especialização funcional em prol de fins constitucionais comuns é um pressuposto normativo da separação de poderes; (ii) considerar que toda tentativa, por qualquer instituição, de atingir esses fins comuns é potencialmente falível, estando sujeita a graus variados (mas nunca iguais a zero) de erros e incertezas; (iii) a análise de diferentes alternativas de decisão deve se dar de acordo com suas possíveis consequências para a promoção de um mesmo valor ou objetivo (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 11).

A primeira premissa, denominada pelos autores como pressupostos institucionais estruturais, entende a Constituição com uma "planta elaborada por um arquiteto funcional", que, em uma idealização, distribui competências para persecução de determinados objetivos, presumido que cada instituição terá força para solucionar problemas de forma adequada. Logo, há um ideal de especialização funcional que desempenha um papel importante no exercício de comparação entre as capacidades de diferentes instituições, ainda que esse ideal seja constantemente alterado e contestado na prática. Esse desenho emana ainda um compromisso interinstitucional de solução harmônica das tensões que surgem no desempenho de suas atividades, dirigindo os poderes em coordenação e interação equilibrada que se sustenta na realização de objetivos constitucionalmente estabelecidos (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 16-19).

O segundo grupo de premissas, denominadas pelos autores de pressupostos epistêmicos, impõe, na compreensão da noção de capacidades institucionais, o reconhecimento de uma falibilidade potencial e uma

contingência das capacidades. Há uma margem de incerteza inerente às decisões de qualquer ator institucional que resolve questões complexas, tornando falha a afirmação abstrata de que determinados assuntos devem ser sempre tratados por determinadas instituições. Definições abstratas, nesse sentido, servem, no máximo, como argumentos extrainstitucionais que podem orientar o debate, quando não for possível definir nitidamente as capacidades institucionais (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 19-24).

Por fim, o último grupo de premissas, os pressupostos metodológicos, aproxima as capacidades institucionais de estrutura consequencialista de raciocínio, condicionada, porém, ao direito positivo, que é especialmente útil, com várias opções de teorias interpretativas ou formas de alocar o poder entre as instituições. Levar em conta as capacidades institucionais pressupõe uma análise empírica, comparativa e contingente, segundo os autores, a serem consideradas em momentos específicos. Repudia-se, portanto, diante da dificuldade entre plano ideal e plano real, uma opção que se aproxime mais do primeiro. É necessário, nesse caso, avaliar os custos da adoção de uma determinada teoria e a chance de erro na sua aplicação, naquilo que Vermeule e Sunstein (2002, p. 24-33) chamam de efeitos sistêmicos ou dinâmicos das decisões. Implica, tal perspectiva, uma análise das consequências da decisão no tempo e espaço, como uma análise de segunda ordem que determina a legitimidade das decisões para a teoria.

A estratégia, derivada dessas premissas, consiste em fazer uma comparação entre os custos inerentes a adoção de cada uma das diferentes alternativas possíveis, escolhendo a segunda melhor opção, e não a solução ideal. Para Arguelhes e Leal (2011), qualquer consideração que fuja dessas premissas e dessa estratégia básica fugiria também do que Sunstein e Vermeule pensam para capacidades institucionais. Alertam: há um risco iminente da expressão se tornar o novo "mantra" dos constitucionalistas brasileiros (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 12).

Logo, a descida operacional sugerida por Sunstein e Vermeule é útil para situar o STF num *locus* de decisão que é alimentado por inúmeros fatores, para além da norma jurídica e de conceitos abstratos. Tomando como ponto de partida considerações sobre competências constitucionais e relação entre os poderes, aprofunda-se o debate sobre a melhor a decisão, uma vez que elementos operacionais inevitáveis passam a ser notados como variáveis inafastáveis do sistema político.

4 O DESENHO INSTITUCIONAL COMO PONTO DE PARTIDA DE UM NOVO CONSTITUCIONALISMO

Firmado os pressupostos anteriores, percebe-se a relevância e a virada teórica que o direito constitucional realiza, a partir da internalização da teoria dos diálogos. Deve-se, então, repensar a teoria da decisão jurídica, para

incluir elementos não normativos ao processo decisório. Sabe-se que a decisão jurídica é formada por inúmeros elementos, que vão desde a própria norma e a dogmática jurídica, até elementos estratégicos de interação sistêmica entre os atores institucionais impactados pela decisão.

Importante, pois, nesse processo de internalização da teoria dos diálogos institucionais questionar: *qual diálogo queremos?* O ponto de pesquisa que se apresenta, a partir de agora, é verificar a legitimidade e qualidade democrática dos diálogos que são traçados no Brasil, forjados a partir do desenho institucional brasileiro. Duas peculiaridades são essenciais para compreensão do fenômeno, sob tal perspectiva: a existência de um presidencialismo forte, exercido a partir de coalizões políticas, e um Judiciário fortalecido pela Constituição de 1988 e dotado de instrumentos de ação de relevante impacto no cenário político. Logo, compreender a teoria dos diálogos constitucionais é ponto de partida para uma contextualização crítica, que precisa absorver os elementos peculiares da tradição política brasileira e, consequentemente, enriquecer a discussão a partir de elementos argumentos fiéis à atual conjuntura.

Conrado Hubner Mendes (2011) endossa tal perspectiva de reflexão contextualizada como essencial para o desenvolvimento de uma teoria dos diálogos institucionais brasileira. *In verbis*:

> Esse debate, por mais plural que seja, teria, portanto, um ponto de partida razoavelmente empobrecido. Quando os seus termos começam a influenciar outras jurisdições sem as devidas adaptações, como se fossem de validade universal tout court, esse anacronismo analítico pode debilitar a possibilidade de uma reflexão contextualizada que sustente comparações e importações construtivas. Nas últimas décadas, devido ao fato de que esse arranjo institucional foi exportado para várias democracias constitucionais, e que o poder judiciário ocupou um papel político mais proeminente enquanto fórum central para demandas coletivas, a "questão americana" tornou-se mais universal. A tentativa de resolver a "dificuldade contramajoritária" influenciou até mesmo o próprio desenho de alguns novos regimes constitucionais. Alguns países criaram o que se convencionou chamar de "formas fracas" de revisão judicial, como Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia. Em paralelo a esse processo político, o debate acadêmico constantemente se reinventou. A crítica segundo a

> qual a literatura americana não se aplica a qualquer contexto, portanto, chama a atenção para aspecto importante. Tal literatura pode, eventualmente, ofuscar, direcionar e distorcer os termos do problema. Justamente por esses riscos, não deve ser apropriada sem os devidos cuidados e mediações, mas tampouco rejeitada sumariamente. É quase inevitável passar por ela: eles inventaram a instituição, formularam a pergunta e elaboraram as principais respostas. Mesmo pelo seu imenso volume, essa literatura às vezes desencoraja um ponto de vista diferente. Seria muito custoso demonstrar que todo esse colossal esforço estava simplesmente fazendo a pergunta errada. Mas não se trata, obviamente, de volume. Substancialmente, o que vem a reboque da importação desse debate? Quais são os tais cuidados e mediações? Eles fornecem a pergunta certa para o caso brasileiro? A transposição de tais lentes hegemônicas para o Brasil requer, no mínimo, que se leve em conta os seus pressupostos e que se verifique sua compatibilidade com a democracia constitucional brasileira. Quais são esses pressupostos? Um deles, obviamente, é o específico desenho institucional em que a Suprema Corte se insere. Para lidar com ele, proponho o isolamento das variáveis institucionais, estratégia explicada no próximo tópico. Mas não é somente isso. O desenho institucional é precedido por determinada teoria e história políticas que provocaram seu nascimento e influenciaram seu desenvolvimento por mais de dois séculos. História e teoria singulares não impedem, todavia, que aquela experiência seja exportada, como de fato o foi na transição republicana brasileira no final do século XIX (MENDES, 2011, p 23).

O primeiro elemento, qual seja, a existência de um presidencialismo forte, é exercido a partir de coalizões políticas e denominado presidencialismo de coalizão. A heterogeneidade e alta fragmentação do modelo político instituído na Constituição de 1988 exigiu uma engenharia institucional específica, formada a partir da necessidade da formação de consensos parciais que levassem à estabilidade. Tais consensos são formados desde as eleições presidenciais, conforme demonstra Sérgio Abranches (1988), passando pela disputa de cargos governamentais até chegar à

formação de uma aliança efetivamente governante. Os atores políticos se movimentam estrategicamente em torno da agenda política do Executivo, em um sistema baseado na transação e trocas. A própria Constituição, ao repartir competências, institui este sistema de barganhas que, consequentemente, se encontra com a noção de diálogo aqui relatada. Ou seja, em torno da agenda presidencial se movem os poderes, forçando o presidencialismo de coalizão a um diálogo inevitável, a partir da coordenação do Executivo, garantindo governabilidade e equilibrando as tendências partidárias.

Partindo desse marco inicial firmado por Abranches, tem-se que o desenho institucional político- brasileiro é fortemente marcado pela relação Legislativo-Executivo e pela mediação de tal relação pelo Judiciário, como ponto de equilíbrio entre a ação desses poderes[7]. Conforme aponta Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, há, na realidade, uma subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas. Este poder decorre de duas vias jurídicas: da Constituição, que, ao repartir competências, delega esse poder ao Executivo, e do próprio regimento interno das Casas Legislativas (BITTENCOURT, 2012, p. 14). A relação entre tais poderes é baseada na transação. De um lado, o Executivo deseja aprovar sua agenda; de outro, os legisladores trocam transferências monetárias (*pork*) para concretização de projetos em sua região eleitora, distribuição de cargos políticos e demais concessões próprias da arena política.

Após os escritos de Abranches, alguns cientistas políticos brasileiros se encarregaram de aprofundar a análise empírica do modelo do presidencialismo de coalizão, inclusive, em abordagens mais positivas. Autores como Fernando Limongi, Argelina Figueiredo e Fabiano Santos se dedicaram a detalhar as relações do presidente da República sob a ótica do processo legislativo e dos partidos políticos.

Nesse sentido, o diagnóstico tradicional da ciência política, de que as patologias institucionais identificadas no desenho da Constituição de 1988 levaria a altíssimos custos governamentais para orquestrar elementos institucionais (tais como sistema presidencialista, federalismo, sistema eleitoral misto de lista aberta e representação proporcional, sistema multipartidário de partidos) não se confirmou, pelo menos num primeiro momento. Observa-se uma alta taxa de aprovação do Executivo, predominando uma aprovação satisfatória de sua agenda no Congresso

[7] Conforme leciona Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, apesar de Abranches não apontar diretamente, na sua obra seminal, que seria o Poder Judiciário que exerceria tal função, vários outros autores da ciência política e do direito, a partir de suas considerações, trabalharão adotando essa perspectiva (BITTENCOURT, 2012, p. 9, NR. 14). Em obra recente, entretanto, Abranches é categórico em afirmar o papel do Judiciário como mediador das relações políticas, sem problematizar o nível de compromisso do Supremo Tribunal Federal com as respectivas coalizões (ABRANCHES, 2018, p. 1.7687).

Nacional ao longo dos anos.

Limongi e Figueiredo afirmam que a fórmula institucional adotada pela Constituição de 1988 faz uma "explosiva combinação" entre presidencialismo e sistema pluripartidário, o que exigiria, num primeiro olhar, um intenso exercício de "engenharia institucional". Negam a ideia defendida por alguns pesquisadores de que a nova Constituição reproduziu o desenho institucional de 1946, tendo havido, no texto de 1988, ampliação dos poderes presidenciais, bem como ampliação dos recursos legislativos para que os partidos possam controlar sua bancada. O que constatam é uma "forte preponderância de um Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada" (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 82).

A teoria predominante nos primeiros anos da Constituição de 1988 apontava para um desenho institucional cujos poderes presidenciais, colocados ao lado de um sistema multipartidário, levariam a uma paralisia do sistema, uma vez que parlamentares de partidos diversos ao do presidente não teriam interesse em apoiar o Executivo. Ocorre que, conforme indicam as pesquisas dos autores supracitados, o período pós-Constituinte é marcado por alta taxa de aprovação de matérias do presidente no Congresso, bem como pela existência de um claro alinhamento de partidos em torno de pautas comuns. Alertam os autores que a noção de multipartidarismo pode levar a uma falácia que ignora que as regras do processo eleitoral conduzem os partidos de forma diversa do que ocorre no sistema eleitoral (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 83-84). Segundo os autores,

> [...] pretendemos demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 85).

Para esses autores, o presidencialismo de coalizão é uma solução para a conjunção que se fez entre presidencialismo e pluripartidarismo com eleições proporcionais, como forma de se buscar governabilidade dentro desse desenho institucional. Ali, tem-se um presidente que detém poderes legislativos robustos, que, para os autores, geram duplo efeito: determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso, bem como dizer quando essas propostas serão analisadas[8] (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 87).

O poder de agenda, portanto, é o principal fator de sucesso da dinâmica institucional brasileira, na medida que garante governabilidade e coordena as maiorias partidárias, diminuindo as dificuldades de ação coletiva que poderiam advir do desenho constitucional. Pela agenda, o Executivo determina quais e como as suas pautas serão engajadas pelo Congresso Nacional. Conforme aponta Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 111), o processo de formação da agenda se forma dentro do arcabouço constitucional, na relação Executivo-Legislativo, de modo dependente do processo legislativo. Isso, porque a Constituição disponibiliza instrumentos que capacitam o Executivo a intervir no processo legislativo, nos moldes demonstrados por Limongi e Figueiredo.

O alto patamar de delegação do poder de agenda pode ser explicitado pelo forte uso das medidas provisórias, como mecanismo utilizado por todos os presidentes desde 1988, levando ao que Jorge Vianna Monteiro (2004, p. 118-123) denominou de *institucionalização da presidência*. O autor afirma que tal semelhança do largo uso de medidas provisórias aponta para uma diminuição das características pessoais do presidente como elemento de fortalecimento da coalização.

Com um olhar mais crítico acerca do presidencialismo de coalizão, aponta Marcos Nobre (2013) para um fenômeno intitulado de pemedebismo, em referência ao partido moldou e consolidou o conjunto de práticas políticas hoje dominantes. Tem como característica central "estar no governo, seja qual for o governo e seja qual for o partido a que se pertença, como parte de um condomínio de poder organizado sob a forma de superbloco parlamentar" (NOBRE, 2013, p. 42). O pemedebismo impõe um *modus operandi* para a política em que há ausência de flexibilidade na correlação de forças, permitindo que os interessados se movam numa rede

[8] Por exemplo, analisando o poder de agenda do Executivo no Legislativo, Limongi e Figueiredo (1999, p. 90) apontam que 85,2% das leis aprovadas entre 1988 e 1997 foram propostas pelo presidente da República. E mais: a possibilidade de uma proposta ser rejeitada em plenário era de 0,026. Concluem que um presidente dotado de amplos poderes legislativos dita a agenda de trabalhos legislativos, no sentido de induzir parlamentares à cooperação. Inclusive, contradizendo a literatura predominante, que afirmava que o quadro institucional não permitiria a disciplina partidária, os autores demonstram altas taxas de disciplina no interior da Câmara dos Deputados: a possibilidade de que um parlamentar vote seguindo a orientação do seu partido é de 0,894.

complexa de vetos e recompensas. Dessa forma, para o autor, a política brasileira pós-1988 se dá num esforço coletivo de manutenção do poder pela lógica da governabilidade, que, repetida muitas vezes, é incorporada como que um mantra da estabilidade nacional. Logo, para não cair, para não sofrer baques custosos ao governo, é necessário que o presidente da República busque maiorias parlamentares fortes, diluindo as forças de oposição ou os espaços de esquerda ou direita, em nome de um grande centro.

O caminhar da história fez com Abranches publicasse, em 2018, uma obra de revisão daqueles pressupostos iniciais, lançados no artigo inaugural sobre o tema. Para o autor, a concretização de um verdadeiro presidencialismo de coalizão não se firmou, uma vez que a Constituição de 1988, preparada para um sistema parlamentarista, acabou surpreendida pela vitória do regime atual. Há um problema estrutural, e não meramente institucional. Requer muita flexibilidade e habilidade do presidente da República, que deve ser, simultaneamente, meio de campo e atacante, na metáfora utilizada pelo autor. Isso porque, de um lado, ele tem que organizar, formar e articular, pelo centro, a coalizão, para majoritariamente governar. De outro, precisa manter a ofensiva, dominando em suas mãos comando e iniciativas políticas do seu governo (2018, l.150). Exemplo desse domínio é o fato de que todas as importantes políticas públicas da Terceira República foram implementadas por Medidas Provisórias. Estando à disposição do presidente, afirma Abranches, seria descabido não usar, uma vez que se trata de uma vantagem estratégica para o Executivo, que eleva os custos políticos e de oportunidade de uma possível reversão da lei. Ademais, gera para o presidente a capacidade de controlar a agenda legislativa, inclusive, para bloqueá-la (ABRANCHES, 2018, l. 1795-1820).

Verifica Abranches (2018) que o entendimento do valor do presidencialismo de coalizão passa pela compreensão do domínio da conveniência política sobre as regras constitucionais, com forte resiliência política de um poder oligárquico. Traduziu-se em um alto grau de dependência do Executivo, requerendo mecanismos muito ágeis de mediação institucional para resolução de conflitos entre os poderes. Assim como Nobre (2013), aponta a quase inevitável aproximação com o MDB, que introduziu nas coalizões o vírus das trocas clientelistas, esvaziando o conteúdo programático e flexibilizando os padrões morais de política. Soma-se ao efeito da hiperfragmentação partidária, que impõe coalizões extensas e heterogêneas, reforçando as possibilidades de corrupção e parcerias clientelistas.

Para Abranches (2018), há uma hipercentralização da capacidade fiscal, tributária e regulatória no governo federal, que seria um dos elementos essenciais para a disfuncionalidade democrática do presidencialismo de coalizão. O manejo do dinheiro público acaba favorecendo os setores mais fortes, levando o autor a definir tal política como "cumulativa", em vez de

distributiva, dada a desigualdade no favorecimento de grupos específicos. O orçamento se encontra no centro dessa disputa, e os recursos acabam alocados segundo identidades programáticas e ideológicas (ABRANCHES, 2018, l. 7556-7560).

Olhando para o Judiciário, Abranches reafirma a ideia inicial de um poder moderador, com uma consequente ampliação do seu papel de intermediador de conflitos e controle constitucional da conexão entre Legislativo e Executivo. Para o autor, o presidencialismo de coalizão dotou o Poder Judiciário de uma face fortemente política, reforçada pela estrutura monocrática do STF, capaz de decidir liminarmente os rumos da política no país. Logo, as disputas política ganham um novo palco: além dos plenários do Congresso Nacional, passa a ser disputada também nos tribunais. De acordo com Abranches, há uma procura pelo Judiciário como um árbitro final dos conflitos institucionais, denotando uma falha do sistema, cujas soluções deveriam ser pautadas na seara apropriada, qual seja, a parlamentar (ABRANCHES, 2018, l. 7687-7709).

Em suma, considera Abranches que os problemas no presidencialismo de coalizão são de natureza estrutural, e não legal. São fruto de uma interação histórica entre política, economia e sociedade que gera uma estrutura de privilégios que explica as práticas clientelistas e a patronagem da política brasileira. Coalizões fisiológicas são predominantes, em vez de coalizões programáticas ou ideológicas. O espaço do presidencialismo de coalizão é definido por políticas enraizadas em um controle oligárquico, de difícil enfrentamento por ações pontuais e tópicas. Por isso, os avanços conquistados, nas últimas décadas, convivem, paradoxalmente, com um enorme legado de atrasos sociais e econômicos (ABRANCHES, 2018, l. 7687-7770).

Partindo desse ponto, e para se compreender as nuanças do diálogo brasileiro, torna-se primordial questionar a legitimidade democrática das interações políticas forjadas pelo presidencialismo de coalizão. Na medida que a estabilidade se tornou um verdadeiro fetiche político, questionam-se os custos democráticos das transações desenvolvidas em torno da governabilidade, bem como a densidade da participação popular no processo de tomada de decisão.

No mesmo sentido, não se pode ignorar a força do Poder Judiciário brasileiro, fomentado por fatores diversos, tais como alargamento do catálogo de direitos fundamentais, estabilização democrática, alto fracionamento do poder, entre outros. As noções de supremacia judicial, judicialização da política e ativismo judicial são componentes do sistema político brasileiro, extraídos, *a priori*, do desenho institucional estabelecido na Constituição.

O Judiciário brasileiro se situa naquilo que Tom Ginsburg (2003) denominou de seguro eleitoral, sendo a jurisdição constitucional um fórum

alternativo para questionar as decisões políticas. Projetou-se, no momento da Assembleia Constituinte, um modelo de jurisdição constitucional que funciona como uma espécie de seguro político, ou seja, uma nova arena para perdedores debaterem suas pretensões políticas, minimizando os riscos da perda. Logo, o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, é frequentemente convocado para dizer sobre as decisões políticas, se colocando com mais um dos atores democráticos.

No contexto dos diálogos constitucionais, Rodrigo Brandão contextualiza o fenômeno de judicialização para realidade local, através de importante ressalva sobre a aplicação de teorias norte-americanas ao caso brasileiro. Ou seja, é necessário, para o ator, diferenciar o contexto norte-americano de alta judicialização da vida pública, que data de mais de 200 anos, da nossa cultura jurídica inaugurada com a Constituição de 1988. No Estados Unidos, desenvolveu-se, ao longo dos anos, uma farta cultura liberal, que impediu o avanço de regimes autoritários. No Brasil, entretanto, a experiência histórica mostra uma clara tendência a rupturas institucionais de cunho autoritário, cujos reflexos impactaram, inclusive, a independência judicial. Logo, a ausência de uma cultura política e de direitos sólida implica o rechaçamento das teorias norte-americanas de extinção do controle de constitucionalidade ou de implementação de uma supremacia parlamentar, as quais seriam nefastas para o desenvolvimento de uma cultura democrática brasileira. O Judiciário brasileiro, portanto, tem relevante papel na proteção de direitos e no aprimoramento da democracia brasileira[9] (BRANDÃO, 2017, p. 247-248).

Ainda sobre a posição do Judiciário no desenho institucional brasileiro, é necessário também um olhar crítico para a atuação no controle de constitucionalidade brasileiro. É preciso ressalvar a existência de um elemento prejudicial ou, ao menos, dificultador, do fluxo das rodadas procedimentais próprias do contexto de diálogo. Isso, porque há pouco espaço para revisão das decisões tomadas pela corte constitucional, sendo as hipóteses plausíveis de embate institucional muito onerosas para a estabilidade do sistema. Isso põe as cortes em uma vantagem institucional no que diz respeito a palavra final. Ainda que provisória, o grau de permanência dessa resposta dada pelo Judiciário brasileiro é maior do que a dada pelo Legislativo e Executivo, uma vez que pode desconstituir a autoridade destes

[9] *In verbis*: Portanto, acredita-se que o Judiciário, em geral, e o Supremo Tribunal Federal, em particular, têm um papel relevantíssimo na proteção de direitos e no aprimoramento do caráter deliberativo da democracia brasileira. Assim, ainda que a incorporação pontual de críticas institucionais e democráticas ao constitucionalismo brasileiro seja fundamental para conferir índole inclusiva e deliberativa ao processo de interpretação constitucional no Brasil, tais teorias não devem ser incorporadas integralmente ao Direito brasileiro, sobretudo no que concerne às propostas de alteração institucional formuladas pelos seus autores. É preciso extremo cuidado no transplante de ideias, pois, assim como os órgãos humanos, o seu resultado pode ser a morte do paciente (BRANDÃO, 2017, p. 248).

de forma mais durável.

O raciocínio de Andrei Marmor parece ser útil para compreensão dessa dificuldade contramajoritária das cortes na atualidade. Tem como pressuposto a ideia de que a autoridade da democracia pode ser extraída do direito de igual participação no processo de tomada da decisão, como derivado da noção de justiça como respeito à autonomia dos indivíduos como membros do corpo político (ou seja, enquanto cidadãos). Isso leva a conclusão de que uma distribuição justa do poder político deve ser também igualitária, de modo a carregar a proteção a essa autonomia individual manifestada na cidadania (MARMOR, 2003, p. 5-13).

Para o autor, a igualdade será avaliada como elemento de um processo político, considerando dois estágios: deliberação e decisão[10]. As decisões autoritativas de uma democracia passarão primeiramente pela etapa da deliberação, em que a igualdade será compreendida como igualdade de influência. Isso abarca as deliberações que antecedem a decisão, permitindo igual oportunidade de influência através de amplo conjunto de princípios e instituições essenciais para o bom funcionamento da democracia (MARMOR, 2003, p. 19-20). O segundo estágio, subsequente, é o da decisão propriamente dita, em que a igualdade de influência dá lugar a igualdade de impacto, aqui compreendida através de razões relacionadas ao procedimento, apelando para princípio da justa distribuição do poder de tomar a decisão (MARMOR, 2003, p. 21).

[10] Marmor se apoia da distinção de Ronald Dworkin entre impacto e influência política, *in verbis*: "Dworkin's distinction between 'impact' and 'influence' may be helpful in explaining the first point. According to Dworkin, the distinction between political impact and influence is as follows: 'someone's impact in politics is the difference he can make, just on his own, by voting for or choosing one decision rather than another. Someone's influence, on the other hand, is the difference he can make not just on his own but also by leading or inducing others to believe or vote or choose as he does.' Dworkin is right to conclude that at least with respect to the democratic deliberation process, if equality matters, it is equality of influence, and not impact, that should count. After all, the whole point of the exercise of political power at the stage of deliberation is to have the maximum influence on the emerging decision, and that surely means one's ability to lead or induce others to vote or choose as he does. But, Dworkin argues, equality of influence is not an attractive political ideal. Basically, his argument is as follows: there is a substantial variety of factors which determine people's differing abilities to influence political decisions, such as money, social status, natural skills, willingness to devote time and resources, and so on. Even on the face of it, it would seem to be morally groundless to strive to eliminate the differences between people on all these different dimensions. Perhaps the influence of money should be eliminated because wealth is not the kind of difference that should affect people's relative political influence. But other differences are not illegitimate: Presumably, a person who is willing to devote more time, energy, and personal resources to political participation is entitled to reap the benefit of her effort by having greater influence on the result. In other words, Dworkin claims that people cannot complain about inequality of influence unless they can trace the relative lack of influence to a source that is itself illegitimate. From this Dworkin concludes that 'equality of influence is incompatible, even in principle, with other attractive aspects of an egalitarian society'." Para mais v. Marmor, Andrei, Authority, Equality and Democracy (January 2003). USC Law and Public Policy Research Paper No. 03-15. Disponível em https://ssrn.com/abstract=424612 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.424612. Acesso em 09 de outubro de 2018; Dworkin, Ronald. Sovereign Virtue: The Theory and Pratice of Equality. Cambridge, MA: Belknap, 2002, p. 191.

Nesse sentido, o impacto da decisão judicial pode ser mais forte, se comparado com o impacto das decisões tomadas por outros atores políticos, ao menos no sentido de sua dificuldade de reversão. Não se trata aqui de negar a importância da teoria dos diálogos constitucionais que, sem dúvidas, tem o condão de renovar o debate, impondo uma nova perspectiva. Trata-se de, com apoio nessas novas considerações, estabelecer um diagnóstico que permita uma análise crítica do desenho institucional brasileiro, para avaliar a densidade democrática das decisões político-jurídico aqui tomadas. O diálogo não pode se reduzir a uma mera disputa de poder entre os agentes políticos.

Portanto, ao analisar a introdução das teorias do diálogo constitucional no direito brasileiro, observa-se uma argumentação muito focada na relação entre Judiciário e Legislativo, sendo tecida poucas considerações acerca do papel do Executivo. Dedicam-se, os teóricos, em larga escala, a debater a superioridade epistêmica de cortes e parlamentos, sob o pano de fundo democrático, trazendo abordagens das mais variadas sobre a leitura que tais intérpretes podem e devem fazer sobre a Constituição. Por coerência teórica, entretanto, a absorção de considerações institucionais só será válida, se for estabelecido, primordialmente, que tal diálogo se desenvolve em um sistema presidencialista de governo, com um Judiciário sendo frequente provocado a decidir sobre a política. Dessa forma, é necessário mudar o foco da abordagem, para compreender as competências constitucionalmente distribuídas para Judiciário e Executivo, bem como elaborar os efeitos, no direito, dessa relação política inarredável.

Ademais, a própria compreensão do Poder Judiciário deve ser reduzida como decorrente das capacidades institucionais dada pela Constituição. Faz-se necessário, em sequência, trazer para o debate constitucional as considerações sobre os efeitos sistêmicos da relação do Judiciário com os demais poderes. A ideia de se questionar a decisão jurídica a partir de sua posição diante do presidencialismo de coalizão é uma perspectiva institucional, importante para compreender a ação do STF dentro desse mecanismo político.

5 CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho é revisar, suscintamente, as bases teóricas atuais do direito constitucional, e repensar o ponto de partida para investigações acerca da legitimidade democrática das decisões político-jurídicas brasileiras. Ou seja, significa uma pausa necessária para estabelecer e elucidar o alicerce inafastável dos diálogos constitucionais no direito brasileiro. O desenho institucional contextualiza a aplicação da teoria dos diálogos para uma perspectiva que inclui capacidades e competências específicas, atribuídas pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, olha-se, de um lado, para um sistema presidencialista forte, centrado na figura do presidente da República, que pauta, em torno do poder de agenda, fortes competências para condução do diálogo com os demais poderes. A questão da legitimidade, portanto, deve se instruir, nesse ponto, pela ideia de governabilidade, focado na qualidade democrática das barganhas estabelecidas sob esse modelo. É necessário verificar como o diálogo é forjado a partir da formação de coalizões fortes, que são pressupostos da estabilidade política desse país. Se as instituições estão em contato, revendo constantemente decisões em rodadas procedimentais que extraem a melhor capacidade para resolver questões em dado contexto social, político e econômico, faz-se necessário compreender tal interação a partir da legitimidade (agora questionável) do arranjo institucional inerente a esta engenharia. Logo, não há como se pensar os diálogos constitucionais fora dessa perspectiva de coalizão. Os poderes agem estrategicamente, usando seus poderes legais em uma lógica de análise sistêmica de efeitos. Logo, é importante compreender tal influência recíproca através do presidencialismo de coalizão, que molda e condiciona grande parte dessas interações. Parte-se, portanto, desse diagnóstico aqui proposto, para construção futura de questionamentos acerca da legitimidade democrática dessas decisões executadas em arranjos impopulares e imorais.

Do mesmo modo, o Poder Judiciário deve ser entendido em perspectiva dialógica, para ser estudado como mais um dos atores da arena política. Ainda que se considere a larga expansão de poderes derivada da Constituição de 1988, sabe-se que a decisão jurídica é tomada não só com o enfoque normativo, mas, acima de tudo, também a partir de considerações estratégicas e sistêmicas. Portanto, partindo agora desse pressuposto, deve-se analisar a qualidade democrática da decisão jurídica, sem desconsiderar o quanto juízes também são parte desse sistema político. Inclui-se, dessa forma, o Poder Judiciário num espectro mais amplo, em que a decisão jurídica passa a ser analisada não apenas pelo seu conteúdo legal, mas também pelas influências internas e externas que a corte sofre para resposta encontrada. Torna-se desimportante classificar os tribunais e juízes como ativistas ou não, uma vez que se compreende a decisão judicial como o desenrolar de um longo e contínuo processo de interação, marcado por determinantes não só jurídicas, como também sociais, econômicas e políticas.

Conclui-se, dessa maneira, que a teoria dos diálogos constitucionais é importante ponto de virada para o direito constitucional brasileiro. Ressignifica a ação do Poder Judiciário em uma lógica mais adequada à separação de poderes, buscando compreender os poderes através de contextos específicos de interação inevitável. Só será válida, entretanto, sua interiorização em solo pátrio, mediante consideração desses pressupostos que condicionam e contextualizam a virada teórica de forma honesta ao desenho institucional local. Há toda uma história institucional que acomoda

a teoria dos diálogos as peculiaridades próprias do contexto brasileiro, e que determinam a exatidão dos argumentos a serem desenvolvidos sob sua tutela. Toma-se, então, como ponto de partida, duas revisões necessárias. Primeiramente, a poderosa influência do presidencialismo de coalizão, bem como os atuais questionamentos acerca da legitimidade dos acordos feitos sob pretexto da estabilidade e da governabilidade. E, em segundo lugar –, e não menos importante – trazer o Poder Judiciário para o palco político em que ele se situa, fruto de um desenho institucional específico, compreendendo que a decisão jurídica não é fruto apenas de conclusões normativas, mas também estratégicas e sistêmicas. Feita essa contextualização, e partindo desses pressupostos peculiares e inafastáveis, podem as pesquisas seguir na investigação da melhor decisão, à luz da legitimidade democrática e do direito que se quer.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados,** 31. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Schwarck, 2018. [Kindle Edition].

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade,** n. 38, 2011.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promisse. Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review,** v. 71, n. 3, p. 1.109-1.180, 2006.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**: um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Brasília, 2012. Disponível em: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html. Acesso em: jul. 2015.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos institucionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357.** Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 14 de março de 2014a. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur277021/false. Acesso em: 3 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 606**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 12 de agosto de 2014b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur277021/false. Acesso em: 3 dez. 2018.

BUSTAMANTE, Thomas. **Em defesa da legalidade:** temas de direito constitucional e filosofia política. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies:** constitutional courts in Asian cases. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova,** São Paulo, n. 44, p. 82-106, 1999.

MARMOR, Andrei. Authority, equality and democracy. **USC Law and Public Policy Research Paper,** n. 3-15, jan. 2003.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação.** 2008. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Lições de economia constitucional brasileira.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento:** da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper Series,** n. 28, 2002.

SUNSTEIN, Cass. Problems with minimalism. **Stanford Law Review,** V. 58, n. 6, p. 1899-1918, abr., 2006.

SUNSTEIN, Cass. Incompletely theorized agreements in Constitutional Law. **University of Chicago Public Law Working Paper,** n. 147, 2007.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Dialogical constitutionalism manifestations in the Brazilian judicial review. **Revista de Investigações Constitucionais,** Curitiba, v. 1, n. 3, p. 59-89, set./dez. 2014.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão:** exame do atual Sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

Recebido: 19/3/2020.
Aprovado: 25/6/2020.

Raphaela Borges David
Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Professora e pesquisadora na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios (UFRRJ-ITR).
E-mail: raphaborgesdavid@gmail.com.