



## Murillo de Aragão

Advogado, mestre em ciência política e doutor em sociologia pela UnB, é professor adjunto da Columbia University e CEO da Arko Advice Pesquisas



# Ativismo institucional e insegurança jurídica

Em junho, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de descriminalizar a posse de até 40 gramas de maconha gerou indignação no Congresso Nacional. As críticas dos parlamentares apontaram para uma usurpação do poder de legislar pela Suprema Corte. Não foi a primeira vez que o Congresso se sentiu aviltado pelo STF. A crítica se ampara no fato de na Casa Legislativa tramitar uma proposta de emenda constitucional que pretende disciplinar a questão e, ainda, no fato de o STF decidir sem considerar a avaliação científica da agência reguladora que trata de temas de saúde pública.

Bom, o que esperar desse acontecimento? A crise entre os poderes prosseguirá? Podem ocorrer novas situações de impasse entre o Congresso e o STF? A resposta é sim para todas essas indagações. Desde a redemocratização, o Brasil vive uma situação de crise institucional de baixa intensidade, caracterizada pela disputa entre os poderes pelo protagonismo na definição dos rumos do país. As disputas são pontuais e visam, sobretudo, erodir o poder do hiper presidencialismo histórico no país.

Tradicionalmente, o presidente da República era o grande organizador do país, mobilizando os poderes em torno de uma agenda nacional cujos contornos eram estabelecidos pelas circunstâncias econômicas e sociais. No entanto, neste século, tanto o Judiciário quanto o Legislativo passaram a ter maior protagonismo na definição de temas críticos. O Legislativo limitou os poderes do presidente ao restringir medidas provisórias e tornar as emendas parlamentares de execução mandatória. O Judiciário investigou e prendeu lideranças políticas, decidiu sobre o financiamento de campanhas eleitorais, o alcance da fidelidade partidária e o marco temporal de terras, entre outras muitas situações.

Portanto, a decisão sobre o porte de maconha não é a primeira a colocar em conflito os poderes Judiciário e Legislativo. O Congresso havia aprovado o fim das “saidinhas” de presos com ampla margem de votos, mas uma ação em pauta no STF pôde restituir esse benefício aos detentos. Isso também se deu com o marco temporal, que foi aprovado pelo Congresso, mas cuja vigência está suspensa pela

Corte. Além disso, há uma ação no Supremo que, se julgada procedente, pode flexibilizar a legislação relativa ao aborto. Sem falar em inquéritos intermináveis que tramitam pelo STF investigando atos políticos.

O mundo político também atua de forma a promover o superativismo institucional. Levantamento realizado por *Veja* revela que recorrer ao STF tornou-se uma prática comum no jogo político. Desde 2018, os partidos políticos moveram 807 ações de inconstitucionalidade para contestar leis aprovadas em plenário, anular decisões do Executivo e do Legislativo ou obrigar governantes a agir em casos de suposta omissão. De acordo com dados do STF, mais de 75% desses processos foram iniciados por partidos de esquerda. O Brasil, na prática, se transformou em um país “tricameral” em que tudo de relevante aprovado no Congresso e sancionado pelo presidente da República termina sendo confirmado, ou não, pelo Supremo.

Um político experiente me dizia que o único triunvirato que funciona é a Santíssima Trindade. E que, no Brasil, nem a Trindade sagrada resolveria as disputas em curso entre os poderes. A vocação autoritária inerente à nossa sociedade terminaria por estimular a prevalência de um poder sobre os demais. Se antes tínhamos um “superpresidencialismo”, temos um “superativismo” institucional em que os limites de cada instituição não estariam claramente delimitados. O conceito de superativismo institucional refere-se à situação em que as instituições de poder — no

---

## Desde a redemocratização, o Brasil vive uma situação de crise institucional, caracterizada pela disputa entre os poderes pelo protagonismo na definição dos rumos do país

---

caso do Brasil, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário — excedem seus limites constitucionais e funcionais, interferindo nas competências umas das outras e embaralhando o processo decisório. Esse fenômeno resulta em um ambiente de incerteza jurídica, instabilidade política e dificuldades na governança eficaz.

Até aí nada de novo. O processo vem ocorrendo há muito tempo. O que torna a questão mais grave é a polarização radicalizada da política que se cristalizou a partir dos protestos de 2013, nas idas e vindas da Operação Lava Jato e no processo de *impeachment* presidencial, desaguardo em pautas que colocam conservadores e liberais, no âmbito dos costumes, em choque. O que preocupa, de fato, é que a predominância de um poder sobre o outro em torno de competências que não deveriam ser compartilhadas desarruma o cenário institucional sem provocar um debate mais amplo sobre os limites de

cada um. Traz ainda um sentimento de insegurança jurídica, como no caso da liminar que suspendeu a devolução de parte da medida provisória sobre a compensação do PIS-Cofins.

Para robustecer esta análise, é apropriado partir das ideias de James Robinson, coautor do influente livro *Por que as nações fracassam*. Robinson, juntamente com Daron Acemoglu, argumenta que a prosperidade de uma nação é largamente determinada pela qualidade de suas instituições políticas e econômicas. As nações fracassam, segundo eles, devido à existência de instituições extrativistas que concentram poder e riqueza nas mãos de poucos, em detrimento da maioria. É o que se passa no Brasil. E uma das consequências mais graves é a insegurança jurídica.

A segurança jurídica é fundamental para a prosperidade econômica e social de um país. Quando as pessoas e as empresas têm confiança na estabilidade e previsibilidade das leis e nas instituições jurídicas do país, elas ficam mais propensas a investir, inovar e empreender. Isso porque a segurança jurídica fornece um ambiente estável e previsível para as atividades econômicas, garantindo que as regras do jogo sejam claras e aplicáveis a todos. Além disso, a segurança jurídica contribui para reduzir a incerteza e o risco associados a investimentos e negócios, tornando mais fácil para as empresas planejarem a longo prazo e atraírem investimentos estrangeiros.

A segurança jurídica também ajuda a proteger os direitos de proprie-

dade e os direitos contratuais, bem como previne contra a corrupção e outras práticas ilegais. Isso, por sua vez, promove a confiança nas transações comerciais e aumenta a credibilidade e a imagem do país no cenário internacional. Assim, é um dos fatores mais importantes na busca por um ambiente propício ao crescimento.

Contudo, mesmo com a obviedade dos aspectos positivos proporcionados pela segurança jurídica, o Brasil é considerado um país juridicamente inseguro devido a uma série de fatores, como: a corrupção nas relações público-privadas; a morosidade do sistema judicial; a impunidade; a complexidade do sistema jurídico; a enorme quantidade de leis; o abuso de competências na administração pública, que “legisla” acima das leis aprovadas no Congresso.

O Judiciário é palco de disputas que revelam o nível de insegurança jurídica no país. Debate-se agora no STF, por exemplo, se cabe a cobrança de IPTU em imóveis utilizados por concessionárias de serviços públicos. No caso das empresas públicas, o imposto não era cobrado devido à natureza do serviço prestado. Mas, com a participação de empresas privadas nesse tipo de demanda, veio o debate.

### **A confusão tributária**

A confusão existente no nosso sistema tributário também provoca insegurança jurídica, levando a intermináveis embates no Judiciário. Em 2019, estimava-se que havia mais de R\$ 5 trilhões em disputa nas esferas administrativa e judici-

---

## **Relatório produzido em 2021 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) coloca o Brasil em 15º lugar entre 18 países em termos de insegurança jurídica**

---

ária referentes a impostos. Em debates recorrentes com investidores estrangeiros nas últimas décadas, tenho ouvido críticas à insegurança jurídica no Brasil. Eles reclamam do emaranhado de leis, do protagonismo da burocracia e das decisões contraditórias do Judiciário que afetam o passado.

Relatório produzido em 2021 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) coloca o Brasil em 15º lugar entre 18 países em termos de insegurança jurídica, à frente apenas de Argentina, Peru e Colômbia, entre as nações selecionadas no estudo. Fato é que todo mundo reclama da insegurança jurídica no Brasil, mas aqui pouco se faz de concreto para dar mais segurança jurídica aos investimentos. O que fazer?

Considero que o passo inicial é identificar as razões da percepção da existência de insegurança jurídica no país. A partir daí, identificar objetivamente o que provoca a insegurança

e tratar das causas por meio de uma concertação entre os poderes públicos e o setor privado. O Congresso Nacional é a instituição adequada para coordenar o debate e, depois, aprovar legislações específicas sobre o tema. A discussão deve envolver a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Nacional de Justiça, entre outros órgãos públicos e entidades privadas.

O superativismo institucional representa um desafio significativo para a estabilidade e a eficiência da democracia brasileira. Respeitar os limites constitucionais de cada poder é fundamental para garantir a separação entre eles, a segurança jurídica e a governança eficaz. Para superar esse problema, é essencial que as instituições públicas reconheçam e respeitem suas funções específicas, promovendo um ambiente de cooperação e não de competição.

Infelizmente, não vejo, no momento, maturidade em nossas instituições para entender os impasses criados nem tampouco interesse por parte das elites econômicas e intelectuais em aprofundar o debate sobre o ativismo institucional, os conflitos de competência e a insegurança jurídica. A situação nos remete, novamente, ao que disseram Robinson e Acemoglu: temos instituições extrativistas, tanto públicas quanto privadas, que lutam por poder e pela predominância de umas sobre as outras em detrimento do bem-estar da sociedade. ■

*Murillo de Aragão escreve a cada bimestre.*