

Carta do IBRE

O poder que não volta: as redistribuições institucionais por trás da crise em torno do STF

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE



O noticiário dos últimos meses tem tratado a crise em torno do Supremo Tribunal Federal como um problema de pessoas: questionamentos sobre os limites da competência de alguns ministros, acusações de conflito entre função pública e interesses pessoais ou familiares, decisões monocráticas controversas. Essa leitura não é errada, mas é incompleta. Ela deixa de explicar a pergunta mais interessante, que é por que essa tensão específica só atingiu esse ponto de ebulição agora, quando a Corte, ao longo de décadas de existência sob a Constituição de 1988, já foi criticada por praticamente todos os ângulos possíveis sem que o desconforto institucional extrapolasse dessa forma.

Esta Carta do IBRE argumenta que boa parte do pano de fundo dessa crise não está no STF em si, mas um nível abaixo: nas sucessivas redistribuições de poder que vêm alterando, nos últimos 15 anos, o equilíbrio entre os três poderes da República. Parte dessa redistribuição foi formalizada por mudanças constitucionais (como a que alterou a relação orçamentária entre Executivo e Legislativo, discutida adiante); outra parte ocorreu sem alteração relevante do texto constitucional, pela transformação do espaço que cada poder passou efetivamente a ocupar na prática. É essa distribuição efetiva de poder, formal e informal, que interessa aqui. Minha hipótese é que suas sucessivas mudanças obedecem a uma lógica identificável, com paralelos na literatura brasileira e internacional de ciência política e direito constitucional.

Meu interesse por essa questão se aguçou com a leitura do recente *A Oligarquia dos Poderes e a Crise da Democracia*, de Joaquim Falcão. Ao discutir a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, Falcão descreve um ecossistema institucional "naturalmente instável, movente", no qual o equilíbrio precisa ser continuamente procurado (Falcão,

2026, p. 29). E conclui: "O essencial é que as relações sejam moventes, circulares: Executivo, Legislativo, Judiciário. Legislativo, Judiciário, Executivo etc. Na ordem ou desordem da necessidade. A palavra, o voto, é apenas temporariamente final" (Falcão, 2026, p. 34).

Essas passagens reforçaram uma percepção que eu já vinha formando: se as relações entre os poderes são moventes, também pode se mover o papel institucional que cada um efetivamente desempenha. A partir dessa premissa, o que acontece depois que um poder passa a ocupar um espaço que antes não ocupava? Quando desaparecem as circunstâncias que produziram esse deslocamento, o sistema retorna à configuração anterior? Ou o exercício reiterado daquele poder cria precedentes e expectativas que acabam ressignificando o próprio papel da instituição?

A autonomia orçamentária do Legislativo

O movimento mais visível e mais bem documentado dessa redistribuição ocorreu no Legislativo, por meio da execução obrigatória das emendas parlamentares. Até 2015, o orçamento federal era predominantemente autorizativo: o parlamentar dependia da liberação de recursos pelo Executivo, o que fazia dessa dependência um instrumento central de coordenação política nas mãos do presidente. A partir da EC 86/2015, aprofundada pela EC 100/2019, esse desenho começou a mudar de forma acelerada: as emendas parlamentares saíram de menos de 4% do orçamento discricionário em 2014 para mais de um quinto (acima de 20%) em 2024. Não se trata apenas de o Congresso ter conquistado mais dinheiro; ele conquistou autonomia estrutural em relação ao Executivo para alocar recursos sem depender de sua boa vontade política.

Essa tese de fundo – a de que o modelo orçamentário migrou de um regime de domínio do Executivo para um regime de primazia do Legislativo – é sustentada em detalhe por Rodrigo Oliveira de Faria, que analisou 20 anos de Projetos de Lei Orçamentária Anual (2004 a 2023) ao longo de seis governos. Ele conclui que "o modelo orçamentário de domínio do Executivo foi progressivamente remodelado para a instauração da primazia do Legislativo", com "progressiva predominância das emendas individuais exatamente no período que interessa a este texto" (Faria, 2023).

Vale registrar, por rigor, que essa leitura não é unânime. Carlos Eduardo Gasparini, em artigo publicado na *Revista Brasileira de Ciência Política*, argumenta que as reformas constitucionais de 2015 e 2019 mantiveram amplas condicionalidades (contingenciamento orçamentário, impedimentos técnicos, mecanismos discricionários de bloqueio) que preservam parcela relevante da flexibilidade do Executivo, e que o debate sobre se o orçamento é "autorizativo" ou "impositivo" obscurece a real disputa de poder em curso entre os dois poderes (Gasparini, 2020). Essa ressalva é útil: sugere que a magnitude da perda de poder do Executivo no eixo orçamentário, embora real e mensurável nos números de execução de emendas, talvez não seja tão completa quanto uma leitura apressada dos dados sugeriria. Ainda assim, mesmo na leitura mais cautelosa de Gasparini, o contingenciamento remanescente "adquiriu enorme importância para as negociações políticas entre governo e parlamento", o que já é, em

Antes dela (EC 35), o Supremo dependia de autorização prévia da Câmara ou do Senado para instaurar ação penal contra um deputado ou senador em exercício: um veto absoluto e anterior, nas mãos da própria classe política, sobre o processamento criminal de seus membros

Executivo, Legislativo e Judiciário avançam ou recuam no espaço ocupado pelos demais, mas continuam se movimentando dentro de uma ordem democrática que os contém. O que não sabemos é o que sucessivas ressignificações fazem com essa própria ordem

si, um sintoma de que o centro de gravidade da barganha orçamentária se deslocou.

Recursos institucionais e capital político-eleitoral

Essa autonomia orçamentária do Congresso expõe uma distinção que ajuda a entender o que, exatamente, o Executivo perdeu. Para organizar o argumento, vale separar os instrumentos de poder presidencial em duas categorias: os recursos institucionais (controle sobre orçamento, cargos e agenda legislativa) e o capital político-eleitoral, entendido como a capacidade do presidente de transferir sua popularidade a aliados e de impor custo eleitoral a adversários. A distinção dialoga com a diferenciação mais estabelecida, na literatura de presidencialismo de coalizão, entre poderes institucionais (ou formais) e poderes partidários (ou informais) do presidente; sua utilidade aqui está em separar o que se perde por desenho constitucional (e não volta com a próxima eleição) do que oscila apenas por conjuntura política.

A relevância analítica da distinção está no seguinte: o primeiro tipo de recurso sofreu redução estrutural com a impositividade orçamentária, como discutido acima. O segundo tipo de recurso não é uma variável constitucional, mas conjuntural: depende do nível de popularidade e da coesão da base aliada em cada momento. Quando ambos se esvaziam simultaneamente, como ocorre em períodos de baixa popularidade presidencial associada a uma coalizão fragmentada, a capacidade do Executivo de disciplinar seu próprio campo político despenca. É precisamente nesse vácuo de coordenação que o terceiro poder passa a ser chamado a arbitrar.

Uma redistribuição mais antiga: a competência penal do STF sobre o Congresso

Foi o jurista Oscar Vilhena Vieira quem, em conversa recente (na qual me enviou por WhatsApp o texto da própria emenda, comunicação pessoal, setembro de 2026), me fez perceber a importância de uma mudança de regra bem mais antiga e, ainda assim, decisiva para o desenrolar de boa parte das ações do STF que hoje ocupam o noticiário: a Emenda Constitucional 35, promulgada em 20 de dezembro de 2001 (Brasil, 2001). Antes dela, o Supremo dependia de autorização prévia da Câmara ou do Senado para instaurar ação penal contra um deputado ou senador em exercício: um veto absoluto e anterior, nas mãos da própria classe política, sobre o processamento criminal de seus membros. A emenda inverteu essa lógica: passou a determinar que deputados e senadores, "desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal" (artigo 53, §1º), e reduziu o poder de veto do Congresso a uma sustação *ex post*, por iniciativa partidária, maioria absoluta de votos e prazo improrrogável de 45 dias (artigo 53, §§3º e 4º) – mecanismo bem mais frágil do que a autorização prévia que substituiu.

A mudança não veio no vácuo: sucedeu-se a uma década de episódios que abalaram a confiança pública no autopoliciamento do Congresso, dos "anões do orçamento", na CPI de 1993, ao deputado Hildebrando Pascoal, forçado a renunciar em 1999 sob acusação de chefiar um esquadrão da morte no Acre. Esses episódios foram apontados por parte da literatura jurídica como pano de fundo político da reforma. O resultado, porém, foi assimétri-

co em relação à intenção original: ao retirar do Congresso o poder de barrar preventivamente a ação penal contra seus próprios membros, a emenda é apontada como condição que facilitou, alguns anos depois, o processamento direto pelo Supremo dos parlamentares denunciados no mensalão. Passados 25 anos, essa competência nunca voltou ao desenho anterior a 2001. Ao contrário: é ela o fundamento jurídico que faz com que parte da apuração do caso do Banco Master, que cita, segundo reportagens, deputados, senadores, um governador e ministros do próprio STF (Maia, 2026), tramite em grau único perante o Supremo, e não nas instâncias ordinárias. A expansão do espaço ocupado pelo Supremo ocorreu, portanto, por duas vias distintas: em alguns casos, porque as próprias regras lhe transferiram poder; em outros, porque conflitos antes predominantemente processados na esfera política passaram reiteradamente a chegar à Corte.

Quando o Judiciário se torna árbitro

Já a crescente incapacidade do sistema político de resolver internamente seus próprios conflitos abre espaço para que o Judiciário passe a decidir questões que, até pouco tempo, eram resolvidas nos bastidores da negociação política, inclusive escolhas tradicionalmente atribuídas ao Palácio do Planalto. Em pouco mais de uma década, decisões monocráticas de ministros do STF interferiram em pelo menos quatro nomeações ou permanências em cargos-chave do Executivo: a indicação de Lula para a Casa Civil, em 2016; a nomeação de Cristiane Brasil para o Ministério do Trabalho, em 2018; a indicação de Alexandre Ramagem para a direção-geral da Polícia Federal, em 2020; e, mais recentemente, o caso de Andrei Rodrigues e Leandro Almada na mesma corporação, em que ministros do Supremo chegaram a divergir entre si sobre o desfecho (um determinando o afastamento, outro a reintegração, um terceiro suspendendo ambas as decisões), mas em que o entendimento final da Corte tende a prevalecer independentemente do resultado do jogo político. Essas controvérsias chegam ao Supremo pelas mãos de diferentes atores políticos, frequentemente adversários do governo de plantão, o que transforma a Corte em arena de conflitos que o sistema político não conseguiu resolver sozinho. Esses episódios podem ser lidos como manifestações concretas de um fenômeno mais amplo, que a literatura brasileira já vinha descrevendo em conceitos sucessivos.

O caso do Banco Master, ainda em curso enquanto esta Carta é escrita, mostra as duas frentes se cruzando: a disputa sobre o comando da Polícia Federal, já discutida, e a apuração por foro privilegiado de parlamentares, tratada na seção anterior.

A magnitude dessa mudança pode ser aproximada por dados agregados, e não apenas pelos quatro episódios citados. Segundo o próprio presidente do STF, ministro Edson Fachin, na sessão de encerramento do ano judiciário de 2025, 80,5% das decisões da Corte naquele ano foram monocráticas, proferidas por um único ministro, não pelo colegiado (CNN Brasil, 2025). Esse número, isoladamente, mistura decisões de relevância política com uma massa processual rotineira, e não deve ser lido de forma direta como medida de concentração de poder. Mais reveladora para o argumento desta Carta é a trajetória das liminares individuais em ações diretas de inconstitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental, justamente os instrumentos por meio dos quais as grandes controvérsias constitucionais chegam ao Supremo. Levantamento da *Folha de S.Paulo* mostra que essas concessões monocráticas passaram de apenas seis em 2007 a um pico de 92 em 2020, recuando para 71 em 2024: uma multiplicação da ordem de dez vezes em relação ao início da série, com o patamar mais alto coincidindo com a pandemia e o governo Bolsonaro (*Jornal de Brasília*, 2025). Convém, aqui também, registrar uma ressalva simétrica à que Gasparini oferece para o caso orçamentário: parte expressiva das decisões monocráticas é, por desenho processual, provisória, e boa parte delas acaba posteriormente referendada pelo plenário – o que não deve ser lido como usurpação definitiva de competência colegiada, mas como uma etapa dentro de

um processo decisório que ainda se completa coletivamente. Ainda assim, a multiplicação das liminares monocráticas justamente nos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade é um indicador da expansão do espaço de decisão individual que este texto discute.

Três conceitos sucessivos, lidos em sequência, formam a genealogia brasileira desse fenômeno. Oscar Vilhena Vieira dá o primeiro passo, ainda em 2008, ao cunhar o termo "supremocracia" para descrever a hipertrofia do poder de arbitragem do Supremo sobre questões de natureza essencialmente política (Vilhena Vieira, 2008) – diagnóstico que o próprio autor tem reafirmado publicamente como ainda mais agudo hoje, ao descrever o momento atual como o "ápice" do que chama de momento supremocrático do país. Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro dão o segundo passo: mostram que esse poder não está apenas na Corte como colegiado, mas individualizado em cada ministro, e cunham o termo "ministrocracia" para nomear esse fenômeno autônomo dentro do processo democrático brasileiro (Arguelhes; Molhano Ribeiro, 2018). Karina Melo Pessine e Igor Suzano Machado dão um terceiro passo, mais próximo da pergunta desta Carta: tratam a transição "do presidencialismo de coalizão ao protagonismo do STF" como reconfiguração das relações entre os poderes, com a Corte mediando disputas por meio do que chamam de judicialização da política (Pessine; Suzano Machado, 2026). É a dimensão temporal dessa transformação que interessa particularmente a esta Carta: uma vez conquistados esses espaços de arbitragem, por que eles não retornam quando desaparece a circunstância que os justificou?

O mecanismo: de exceção a normalidade

O elemento que esta Carta acrescenta a esse quadro é um mecanismo de transformação: uma intervenção inicialmente excepcional cria precedente; o precedente, repetido, cria expectativa; a expectativa, estabilizada, transforma a exceção em normalidade institucional. Independentemente do perfil ou da conduta de cada ministro, mudou a quantidade de poder efetivamente exercida pela Corte e por seus integrantes. Isso não significa que esse exercício cresça de forma contínua: ele pode recuar diante de determinadas configurações políticas, sem que desapareça o espaço institucional anteriormente conquistado.

Por que deveríamos esperar que, uma vez desaparecida a causa de uma redistribuição de poder, a distribuição anterior simplesmente retornasse? A pergunta parece ingênua quando formulada assim, mas é exatamente o pressuposto implícito de boa parte do debate público sobre a crise do STF – a ideia de que, resolvida a controvérsia do momento, "tudo volta ao normal". A ideia de *path dependence* desenvolvida por Paul Pierson oferece um fundamento particularmente forte para entender por que esse retorno não ocorre automaticamente: em artigo seminal na *American Political Science Review* sobre *path dependence* e retornos crescentes (*increasing returns*) em política, Pierson mostra que instituições e arranjos de poder tendem a se autorreforçar ao longo do tempo, porque cada novo ciclo de reprodução do arranjo eleva o custo de revertê-lo – os atores se reorganizam em torno da nova distribuição, criam expectativas e investimentos que dependem dela, e o próprio caminho percorrido passa a fazer parte da estrutura do sistema (Pierson, 2000). Em outras palavras: esperar o retorno automático é tratar como reversível um sistema que, a cada rodada, deixa de sê-lo um pouco mais.

Na literatura comparada sobre expansão do poder judicial, o paralelo mais citado é a tese da "preservação hegemônica" de Ran Hirschl, segundo a qual elites políticas transferem poder decisório às cortes constitucionais para proteger seus interesses quando perdem confiança em sua capacidade de prevalecer na arena majoritária (Hirschl, 2004). Vale registrar que o diálogo aqui é de vizinhança, não de identidade: Hirschl está interessado em explicar por que elites decidem transferir poder às cortes; esta Carta está interessada em outra pergunta, a de como uma redistribuição de poder – depois de ocorrida, e por qualquer motivo inicial – se torna autorreforçada e difícil de reverter. São perguntas complementares, não a mesma pergunta.

Poder e controle: uma assimetria que se aprofunda

Essa dinâmica de acúmulo ganha nitidez adicional quando se compara o desenho dos mandatos entre os três poderes. Um deputado federal responde ao eleitor a cada quatro anos; um senador, a cada oito. Um ministro do Supremo, ao contrário, tem mandato que dura, na prática, toda a sua vida laboral: a aposentadoria compulsória só ocorre aos 75 anos. Existe, na Constituição, uma única via para removê-lo antes disso – o *impeachment* por crime de responsabilidade, de competência do Senado Federal, com quórum de dois terços –, mas esse recurso nunca chegou a afastar, na história republicana recente, um ministro em exercício.

O argumento institucional que decorre dessa assimetria é simples de enunciar e pouco discutido nesses termos: quanto mais poder uma instituição acumula, maior deveria ser, em tese, a importância dos instrumentos que a disciplinam. Quando o primeiro cresce e o segundo permanece praticamente estático – como parece ser o caso do STF ao longo da última década –, condutas que antes teriam consequência institucional limitada passam a ter relevância sistêmica e a atrair um escrutínio público muito mais intenso do que atraíam antes.

Essa constatação pede uma ressalva conceitual, para não ser lida como algo mais simples do que é. A comparação entre o mandato eletivo de parlamentares e o mandato vitalício de ministros não deve sugerir que eleição seja o único paradigma legítimo de prestação de contas, nem que a ausência de eleição implique necessariamente déficit de *accountability*. Há uma tensão clássica na teoria constitucional, bem sintetizada por John Ferejohn, entre independência judicial e *accountability*: um Judiciário deliberadamente blindado de certas formas de pressão majoritária é condição para que ele cumpra sua função contramajoritária, e não um defeito a ser corrigido por mais exposição eleitoral (Ferejohn, 2002). O problema institucional discutido aqui não é a ausência de eleições para ministros, mas o fato de que os mecanismos de *accountability* compatíveis com a independência judicial – institucionais (como o *impeachment*, *ex post* e excepcionalíssimo), políticos (como o controle do Senado sobre indicações, que atua apenas *ex ante*) e reputacionais (a pressão da opinião pública qualificada) – não cresceram no mesmo ritmo em que cresceu o espaço de arbitragem política da Corte. É esse descompasso, e não a falta de urnas, que explica por que condutas hoje atraem um escrutínio que antes não atrairiam. Não é coincidência, sob essa ótica, que ganhem força periódica as propostas de mandato com duração determinada para ministros do Supremo: elas não resolveriam a tensão entre independência e *accountability*, mas limitariam no tempo um poder hoje virtualmente perene.

O problema das sucessivas ressignificações institucionais brasileiras talvez não esteja em que as instituições mudam; está em que o poder muda de mãos com muito mais facilidade do que retorna a quem o perdeu

Há, contudo, uma pergunta que esse argumento não responde. Há uma premissa que me parece acompanhar a circularidade descrita por Falcão: Executivo, Legislativo e Judiciário avançam ou recuam no espaço ocupado pelos demais, mas continuam se movimentando dentro de uma ordem democrática que os contém. O que não sabemos é o que sucessivas ressignificações fazem com essa própria ordem. Podem representar apenas a adaptação normal de uma democracia a circunstâncias que mudam. Mas também podem produzir equilíbrios progressivamente mais frágeis ou mais instáveis. Não tenho elemen-

tos para afirmar em qual dessas direções estamos caminhando.

Conclusão: por que o poder não volta

O título que escolhi para esta reflexão institucional contém sua hipótese central: o poder que sai do Executivo não retorna automaticamente quando desaparecem as circunstâncias que favoreceram seu deslocamento, e o mesmo vale para o poder adquirido pelo Congresso e pelo Judiciário, que tampouco costuma ser devolvido com a facilidade com que foi assumido. Instituições têm memória: uma intervenção inicialmente excepcional cria precedente; o precedente cria expectativa; a expectativa transforma exceção em normalidade. Quando desaparece a circunstância extraordinária que originalmente justificou a expansão de poder de um dos poderes, esse poder raramente retorna ao ponto de origem – ele se estabiliza num novo patamar, à espera do próximo desequilíbrio que o desloque de novo.

Essa leitura não julga a correção jurídica de decisões específicas do STF, nem o mérito das acusações hoje em disputa contra ministros da Corte: o argumento é estrutural, não pessoal. O problema das sucessivas ressignificações institucionais brasileiras talvez não esteja em que as instituições mudam; está em que o poder muda de mãos com muito mais facilidade do que retorna a quem o perdeu.

Referências

Arguelhes, D. W.; Ribeiro, L. M. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, 2018. Disponível em: https://go.fgv.br/vmtqSAaWJQU.

Brasil. Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: https://go.fgv.br/LSXPh0ObQUe.

CNN Brasil. Mais de 80% das decisões do STF em 2025 foram monocráticas. 21 dez. 2025. Disponível em: https://go.fgv.br/qMJuEjluCrH.

Falcão, J. A *Oligarquia dos Poderes e a Crise da Democracia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2026. Passagens citadas: pp. 29 e 34.

Faria, R. O. de. *Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalizão*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://go.fgv.br/febWqNdoU0D. Publicada como livro pela Editora Blucher: https://go.fgv.br/ajE7T9mrCoN.

Ferejohn, J. Judicializing politics, politicizing law. *Law and Contemporary Problems*, v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002. Disponível em: https://go.fgv.br/kIepKxDCgdP.

Gasparini, C. E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 31, 2020. Disponível em: https://go.fgv.br/VtlP15mQYQx.

Hirschl, R. *Towards Juristocracy:* The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004. Disponível em: https://go.fgv.br/Tfxb6wtDLT3

Jornal de Brasília (dados de levantamento da Folha de S.Paulo). Decisões monocráticas no STF disparam em 15 anos, com picos sob Bolsonaro. 9 fev. 2025. Disponível em: https://go.fgv.br/OaDnw6uFUMJ.

Maia, E. Caso Master: PF tenta fechar lista de autoridades com foro privilegiado. *CNN Brasil*, 4 maio 2026. Disponível em: https://go.fgv.br/0sFBx9SxyKc.

Pessine, K. M.; Suzano Machado, I. Do presidencialismo de coalizão ao protagonismo do STF: tensões e reconfigurações entre os poderes. *InterSciencePlace*, v. 21, publicação contínua, 20 fev. 2026. DOI: 10.6020/r73zyj82. Disponível em: https://go.fgv.br/XX82JBhjMC6.

Pierson, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000. Disponível em: https://go.fgv.br/2NlmOIqwt6T.

Vilhena Vieira, O. Supremocracia. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, 2008. Disponível em: https://go.fgv.br/kqfFE8uUowt.

Dados sobre execução de emendas parlamentares (evolução de menos de 4% para mais de 20% do orçamento discricionário entre 2014 e 2024) com base em levantamento próprio a partir de dados orçamentários públicos; ver também discussão em Faria (2023) e Gasparini (2020) acima.

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.