

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL: ENTRE EXCESSOS E NECESSIDADES – UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

José Maria Borges Neto

Emmanuel Cais Burdmann

Há cinco anos, o juiz de garantias, instituto aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, aguarda em uma gaveta judicial. Uma decisão monocrática do ministro Luiz Fux, proferida em janeiro de 2020, suspendeu indefinidamente sua implementação¹ e o tema só foi submetido ao Plenário em agosto de 2023, quando o STF, em decisão colegiada, reconheceu a obrigatoriedade do instituto e fixou cronograma de implementação².

Enquanto isso, o chamado *orçamento secreto*, mecanismo que distribuiu bilhões de reais em emendas parlamentares sem transparência sobre quem indicava e quem recebia os recursos, foi declarado inconstitucional pelo STF em decisão colegiada que, longe de simplesmente vetar a prática, mobilizou audiências de conciliação entre os poderes, estabeleceu prazos para adequação e construiu soluções dialogadas para garantir transparência e rastreabilidade³. O que explica essa diferença gritante entre os dois casos?

A resposta não está no conteúdo ideológico das decisões — se são progressistas ou conservadoras, garantistas ou punitivistas. Tampouco se trata de uma distinção entre ativismo judicial (supostamente sempre ruim) e autocontenção (supostamente sempre virtuosa). A diferença fundamental reside em *como* o Supremo Tribunal Federal decide: com ou sem diálogo institucional efetivo. E aqui emerge o diagnóstico que orienta este artigo: o solismo do STF,

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministro Luiz Fux suspende criação de juiz das garantias por tempo indeterminado*. Notícias STF, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=435253>. Acesso em: 22 out. 2025.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF considera obrigatória implementação do juiz das garantias*. Portal STF, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512751>. Acesso em: 28 out. 2025.

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF julga orçamento secreto inconstitucional*. Notícias STF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 22 out. 2025.

entendido como a fragmentação radical do colegiado em decisões monocráticas individuais e votos atomizados que impedem a construção de razões comuns e comprometem sua capacidade de estabelecer interações produtivas com os demais poderes da República.

A judicialização da política no Brasil não é fenômeno recente nem reversível. A Constituição Federal de 1988, com seu caráter analítico e programático, combinada com um sistema robusto de controle de constitucionalidade e um amplo rol de legitimados para propor ações diretas, criou as condições estruturais para que questões tradicionalmente decididas nas arenas legislativa e executiva passassem a ser submetidas à apreciação judicial.

Mais de três décadas depois, o debate não pode mais se resumir à pergunta simplista *o STF intervém demais ou de menos?*, mas deve enfrentar questões mais sofisticadas: *quando* a intervenção judicial é legítima? *Como* deve ser conduzida? Que arranjos institucionais favorecem diálogos produtivos em vez de confrontos estéreis?

Para responder a essas perguntas, este artigo ancora-se na teoria dos diálogos institucionais. Originada nos trabalhos de Alexander Bickel e desenvolvida no contexto do constitucionalismo canadense, a teoria dialógica foi sistematizada e aplicada ao contexto brasileiro por Conrado Hübner Mendes⁴, propondo uma ruptura com as chamadas teorias da última palavra: aquelas que atribuem a um único poder (geralmente o Judiciário) a prerrogativa de definir autoritativa e definitivamente o significado da Constituição.

O conceito central dessa vertente teórica é o de *última palavra provisória*. O exercício do controle de constitucionalidade não encerra o debate constitucional, mas funciona como um veto temporário que retarda o processo decisório, permitindo maior reflexão sobre questões fundamentais.

A decisão judicial constitui uma “rodada procedimental” em um processo deliberativo contínuo, aberto à resposta dos poderes políticos e à evolução

⁴ MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011; MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

interpretativa. A separação de poderes, nessa leitura, não deve ser compartimentalização rígida, mas circularidade deliberativa: os poderes interagem, cada qual contribuindo com suas capacidades institucionais específicas, em sucessivas rodadas de deliberação sobre o sentido da Constituição.

O que torna uma intervenção judicial legítima ou ilegítima, segundo essa teoria, não é apenas o conteúdo substantivo da decisão — se protege adequadamente direitos fundamentais ou controla excessos majoritários. Importam fundamentalmente:

- i. a qualidade do processo deliberativo que a precede;
- ii. a abertura para mecanismos participativos e dialógicos (audiências públicas, *amicus curiae*, observatórios de implementação);
- iii. a preservação de espaços para resposta legislativa;
- iv. a clareza da comunicação institucional que permita aos demais poderes compreender e reagir adequadamente; e
- v. o reconhecimento dos limites das próprias capacidades institucionais do Judiciário.

Particularmente relevante para o contexto brasileiro é o diagnóstico, formulado pela literatura constitucional recente, sobre o fenômeno do *solismo* no Supremo Tribunal Federal⁵. O termo designa a fragmentação radical do colegiado, que se manifesta de duas formas principais.

Primeiro, na prevalência esmagadora de decisões monocráticas: em 2023, 83% das decisões do STF foram tomadas individualmente (84.650 de 101.970)⁶. Em 2024, embora tenha havido aumento no número absoluto e percentual de decisões colegiadas, a maior parte das decisões segue monocrática: das 114.241

⁵ MENDES, Conrado Hübner. *Plenário virtual no Supremo: reforço de um tribunal de solistas*. JOTA, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/plenario-virtual-no-supremo-reforco-de-um-tribunal-de-solistas>. Acesso em: 22 out. 2025.

⁶ AGÊNCIA BRASIL. Decisões monocráticas são “imperativo”, diz Barroso em balanço de 2023. 19 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-12/decisoes-monocraticas-sao-imperativo-diz-barroso-em-balanco-de-2023>. Acesso em: 28 out. 2025.

decisões proferidas, 92.805 foram monocráticas (81%) e 21.436 colegiadas (19%)⁷. Liminares que produzem efeitos irreversíveis, suspensões de leis aprovadas democraticamente, casos engavetados ou desengavetados segundo critérios opacos — tudo decidido monocraticamente, escapando a qualquer responsabilidade enquanto instituição.

Segundo, mesmo nas decisões formalmente colegiadas, o que se vê é uma sucessão de votos individualizados, frequentemente contraditórios entre si, resultando em acórdãos que são meras “colchas de retalhos” nas quais se torna impossível identificar um fundamento comum.

O solismo não é peculiaridade procedimental desprovida de consequências práticas. Ao contrário, constitui obstáculo estrutural à realização de diálogos institucionais efetivos. Quando o STF não consegue falar como uma instituição — mas apenas como uma soma de vozes individuais caracterizada como “onze ilhas”⁸ —, os demais poderes não têm clareza sobre qual é a orientação constitucional a ser seguida. Torna-se impossível a formulação de respostas institucionais coordenadas. Como o Congresso Nacional pode responder dialogicamente a um Tribunal cujas posições institucionais são indetermináveis?

A tese central deste artigo pode ser assim formulada: a legitimidade democrática das intervenções judiciais em questões políticas depende menos do *fato* de que ocorram e mais de *como* ocorrem — isto é, da qualidade dos processos deliberativos que as precedem, dos mecanismos dialógicos que mobilizam, da abertura que preservam para respostas institucionais e do respeito que demonstram às capacidades institucionais diferenciadas dos poderes.

Para demonstrá-la empiricamente, analisaremos dois casos paradigmáticos que ilustram polos opostos do espectro da intervenção judicial: a suspensão indefinida do juiz de garantias exemplifica o solismo monocrático que paralisa o diálogo institucional e desvirtua a separação de poderes; em

⁷ PODER360. STF termina 2024 com menor acervo dos últimos 30 anos, diz Barroso. 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/stf-termina-2024-com-menor-acervo-dos-ultimos-30-anos-diz-barroso/>. Acesso em: 28 out. 2025.

⁸ Expressões utilizadas por Conrado Hübner Mendes em entrevista ao blog Os Constitucionalistas. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>.

contraste, a derrubada do orçamento secreto demonstra como a deliberação colegiada, a institucionalização de mecanismos dialógicos e a construção de soluções negociadas podem corrigir inconstitucionalidades graves, preservando — e até fortalecendo — a democracia.

Ao contrastá-los, será possível identificar critérios operacionalizáveis para distinguir intervenções que fortalecem a democracia daquelas que a enfraquecem.

A PARALISIA DO JUIZ DE GARANTIAS – INTERVENÇÃO JUDICIAL NA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA?

O caso do juiz de garantias constitui exemplo paradigmático de como o solismo monocrático pode paralisar o diálogo institucional e equivaler, na prática, a uma negação velada da vontade democrática expressa pelo Congresso Nacional. A Lei 13.964/2019, conhecida como *Pacote Anticrime*, criou a figura do juiz de garantias — magistrado responsável pela fase de investigação criminal, separado do juiz que posteriormente prola a sentença. A medida, inspirada em sistemas processuais de países como Portugal, Itália e Chile, visa garantir a imparcialidade do julgador, evitando que o contato prévio com elementos do inquérito enseje vieses cognitivos que comprometam a isenção no momento da sentença.

A proposta foi objeto de intenso debate no Congresso. Embora tenha sido inserida no projeto por iniciativa do deputado Marcelo Freixo (PSOL-RJ) — contrariando a preferência do então ministro da Justiça Sergio Moro, autor da versão original do pacote anticrime —, foi aprovada democraticamente pelas duas casas legislativas e sancionada pelo então Presidente Jair Bolsonaro em dezembro de 2019.

Defensores do instituto, como o criminalista Gustavo Badaró, professor da USP, argumentavam que estudos de psicologia do direito demonstram que vieses cognitivos são de natureza inconsciente, razão pela qual a imparcialidade do julgador fica naturalmente prejudicada se ele participou da fase

investigatória⁹. Críticos, por outro lado, questionavam a viabilidade prática e os custos de implementação, especialmente em comarcas menores.

A controvérsia, portanto, era legítima: tratava-se de questão debatível, com argumentos constitucionais de ambos os lados, precisamente o tipo de matéria que deveria ser decidida na arena política e, se judicializada, enfrentada com celeridade e deliberação colegiada pelo STF. Não foi o que ocorreu.

Em janeiro de 2020, às vésperas da entrada em vigor da lei, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, suspendeu a implementação do juiz de garantias por 180 dias para que os tribunais pudessem se organizar. Importante ressaltar: Toffoli defendeu publicamente a constitucionalidade do instituto e argumentou que sua adoção não resultaria em custos adicionais significativos para o Judiciário¹⁰. A suspensão temporária visava apenas permitir adaptação estrutural.

Uma semana depois, em decisão que causou perplexidade no meio jurídico, o ministro Luiz Fux, assumindo o plantão judiciário no período de recesso, revogou a liminar de Toffoli e suspendeu o juiz de garantias por tempo *indeterminado*. Os argumentos de Fux centravam-se na ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e na tese de que a reorganização da justiça criminal exigiria iniciativa legislativa privativa do próprio Poder Judiciário, não podendo ser imposta por lei de iniciativa parlamentar¹¹.

O problema não estava propriamente nos argumentos, que possuíam fundamento técnico, mas no procedimento adotado. A decisão foi monocrática e, nos termos do artigo 10 da Lei 9.868/99, liminares em ações diretas de

⁹ Manifestação de Gustavo Badaró em audiência pública no STF sobre o juiz de garantias, em outubro de 2021. Ver: AGÊNCIA BRASIL. *Mais de um ano após liminares, STF debate juiz de garantias*. 25 out. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-10/mais-de-um-ano-apos-liminares-stf-debate-juiz-de-garantias>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro Dias Toffoli suspende por seis meses implementação do juiz de garantias. Notícias STF, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://www.portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434788>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministro Luiz Fux suspende criação de juiz das garantias por tempo indeterminado*. Notícias STF, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=435253>. Acesso em: 22 out. 2025.

inconstitucionalidade devem ser submetidas ao referendo do Plenário. O Ministro Fux não o fez. A liminar permaneceu válida até agosto de 2023, quando o Plenário do STF finalmente apreciou o caso e reconheceu a obrigatoriedade do juiz de garantias, fixando cronograma para sua implementação — sem jamais ter sido submetida ao referendo colegiado durante todo esse período.

A reação no meio jurídico foi imediata e contundente. Em março de 2021, o ministro Gilmar Mendes, do próprio STF, classificou a situação como “*uma liminar ilegal*” e “*um escândalo*”, frisando que “*liminares, com relação a leis, têm que passar pelo Supremo*”¹². Segundo Gilmar, o STF tem como prática dar liminares e depois referendá-las no Plenário, e a não submissão após mais de um ano configurava irregularidade procedimental grave.

O advogado Patrick Mariano Gomes, da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (Renap), foi ainda mais incisivo, chamando a decisão de “*excrecência jurídica*” e argumentando que “*não cabe ao presidente do Supremo ou a qualquer relator do STF determinar liminarmente a suspensão de uma lei que já foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República*”¹³.

O então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, classificou a decisão como “*desnecessária e desrespeitosa*” com os poderes Legislativo e Executivo¹⁴.

Audiência pública sobre o tema foi realizada apenas em outubro de 2021 — quase dois anos após a suspensão —, com participação de 68 expositores ao longo de dois dias¹⁵. Mas o debate público tardio não levou ao julgamento de mérito. O caso seguiu indefinidamente suspenso, sem data para apreciação pelo Plenário.

¹² CONJUR. *Liminar suspendendo juiz das garantias é ilegal, diz Gilmar Mendes*. 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-18/liminar-suspendendo-juiz-garantias-ilegal-gilmar-mendes/>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹³ BRASIL DE FATO. *Suspensão do juiz de garantias é “uma bomba no sistema de Justiça”, afirma jurista*. 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/23/suspensao-do-juiz-de-garantias-e-uma-bomba-no-sistema-de-justica-afirma-jurista>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁴ SENADO NOTÍCIAS. *Suspensão do juiz de garantias repercute no Congresso*. 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/23/suspensao-do-juiz-de-garantias-repercute-no-congresso>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁵ AGÊNCIA BRASIL. *Mais de um ano após liminares, STF debate juiz de garantias*. Op. cit.

Quando finalmente foi julgado, em agosto de 2023, o STF não se limitou ao controle de constitucionalidade, mas praticamente legislou. O Tribunal decidiu que o juiz de garantias não poderia receber a denúncia oferecida pelo Ministério Público, competência que o Congresso havia expressamente atribuído a esse magistrado. A alteração esvazia substancialmente o instituto, pois um de seus objetivos centrais era justamente evitar que o juiz que recebe a denúncia e decreta medidas cautelares na fase investigatória seja o mesmo que julga o mérito¹⁶.

O jurista Lenio Streck, professor da Unisinos, criticou duramente a decisão, classificando-a como “*interpretação sem limites*” (*unbegrenzte Auslegung*, na expressão do jurista alemão Bernd Rüthers). Segundo Streck, “*o STF invadiu a competência de outro poder*” ao modificar substancialmente a escolha legislativa. O criminalista Fernando Fernandes concordou: “*Após anos com o dispositivo suspenso, ainda atrasam em um ano a vigência de algo que dá concretude à garantia constitucional*”¹⁷.

À luz da teoria dos diálogos institucionais, o caso do juiz de garantias representa interferência judicial inadequada por múltiplas razões. Primeiro, o **solismo monocrático**: uma decisão individual de um ministro suspendeu por cinco anos uma lei aprovada democraticamente, sem qualquer deliberação colegiada sobre o tema central. A não submissão ao Plenário viola procedimento constitucional e impede o próprio STF de formar posição institucional clara.

Segundo, a **paralisia decisória** equivale a veto disfarçado. Na prática, pouco importa que formalmente a lei não tenha sido declarada inconstitucional — se ficou suspensa por cinco anos sem implementação, o efeito prático é idêntico. Trata-se de negação velada da vontade legislativa, realizada por via transversa.

Terceiro, quando o julgamento finalmente ocorreu, o STF não respeitou a escolha política do legislador. Havia, sim, argumentos constitucionais de ambos

¹⁶ CONJUR. *Decisão do STF sobre competência do juiz das garantias gera críticas*. 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-24/decisao-stf-competencia-juiz-garantias-gera-criticas/>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹⁷ Ibid.

os lados sobre a adequação do instituto. Mas em vez de simplesmente julgar constitucional ou inconstitucional, o Tribunal assumiu função legislativa, alterando competências que haviam sido deliberadamente estabelecidas pelo Congresso. Não se tratava de *interpretar* a Constituição, mas de *corrigir* a lei segundo preferências judiciais sobre qual seria o melhor desenho institucional — matéria que escapa à expertise e à legitimidade do Judiciário.

Quarto, houve desrespeito às capacidades institucionais. O STF não possui expertise superior ao Congresso para determinar a melhor organização da justiça criminal. Questões como custos de implementação, distribuição de competências entre magistrados e impactos na tramitação processual envolvem juízos técnicos, administrativos e políticos nos quais o Legislativo — ouvidos os tribunais, o Ministério Público, as defensorias e demais atores do sistema — está em melhor posição institucional para decidir.

Por fim, e talvez mais grave, o caso revela a dimensão destrutiva do solismo para os diálogos institucionais. Durante cinco anos, não houve interlocutor. O Congresso não tinha como responder institucionalmente porque a decisão monocrática indefinida criou um limbo jurídico: a lei não estava declarada inconstitucional (permitindo eventual resposta legislativa), mas também não estava vigente (impossibilitando sua aplicação). O Legislativo ficou paralisado, sem saber se deveria aguardar julgamento, propor alterações ou simplesmente aceitar a suspensão *de facto*. Não houve diálogo porque não houve voz institucional clara do STF com a qual dialogar.

O caso do juiz de garantias demonstra, em suma, como a ausência de deliberação colegiada e a perpetuação de decisões monocráticas sem referendo não apenas violam procedimentos constitucionais, mas inviabilizam estruturalmente o diálogo entre os poderes. Quando o STF age como “onze ilhas” — ou, pior ainda, como um ministro isolado decidindo sozinho questões de alta relevância institucional —, deixa de cumprir sua função constitucional de guardião da Constituição para se tornar obstáculo à própria democracia que deveria proteger.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL EM AÇÃO: O ORÇAMENTO SECRETO

Se o caso do juiz de garantias ilustra as patologias do solismo, o julgamento sobre o *orçamento secreto* demonstra que o Supremo Tribunal Federal é capaz de intervir de modo adequado quando mobiliza seu potencial dialógico.

Em dezembro de 2022, por 6 votos a 5, o Plenário declarou inconstitucionais as emendas de relator identificadas pela sigla RP-9 — mecanismo que permitiu a distribuição opaca de bilhões de reais em recursos públicos sem qualquer transparência sobre quem indicava e quem recebia as verbas¹⁸. **Mas a decisão não se limitou a vetar a prática:** ela construiu um caminho institucional para corrigir o problema de forma estrutural, respeitando as capacidades de cada poder e preservando canais permanentes de diálogo.

O mecanismo funcionava da seguinte maneira: entre 2020 e 2022, emendas orçamentárias classificadas sob o código RP-9 foram utilizadas não para sua finalidade constitucional (corrigir erros e omissões técnicas no projeto de lei orçamentária, conforme o art. 166, §3º, III, *a*, da Constituição Federal), mas sim para criar novas despesas e programações sob total sigilo. Nem mesmo quando instado pelo STF o Congresso Nacional conseguiu (ou quis) identificar adequadamente.

A ministra Rosa Weber, em seu voto, registrou que o Congresso Nacional não logrou identificar adequadamente os pleiteantes das despesas, as obras realizadas, os objetos adquiridos ou os programas beneficiados com tais recursos¹⁹. A falta de transparência era, ela própria, o método de articulação política.

Revelado pela série de reportagens *Orçamento Secreto* publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* a partir de maio de 2021²⁰, o mecanismo tornou-se símbolo

¹⁸ STF. *STF julga orçamento secreto inconstitucional*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 28 out. 2025.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento: 19 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 28 out. 2025.

²⁰ O ESTADO DE S. PAULO. Série *Orçamento Secreto*. Reportagens publicadas a partir de maio de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br>. Para detalhamento do início da série investigativa, ver: CNN BRASIL. Saiba o que é e como funciona o orçamento secreto. 7 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-orcamento-secreto/>. Acesso em: 28 out. 2025.

da barganha entre Executivo e Legislativo, permitindo cooptação de parlamentares em troca de recursos direcionados aos seus redutos eleitorais sem qualquer rastreabilidade²¹. O mecanismo beneficiou um grupo restrito e incógnito de parlamentares com valores bilionários, violando frontalmente os princípios constitucionais da publicidade, transparência, impessoalidade e isonomia.

A decisão do STF foi cirúrgica e exemplar em múltiplos aspectos.

Primeiro, reconheceu que as emendas de relator, na forma como vinham sendo utilizadas, violavam princípios constitucionais fundamentais. A relatora Rosa Weber fundamentou que as emendas RP-9, por seu caráter anônimo e pela ausência de identificação dos proponentes, são incompatíveis com os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade²². A Corte deixou claro que as emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões, sendo vedada sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual²³.

Segundo, modulou os efeitos para não paralisar o Orçamento da União. Determinou que as leis orçamentárias de 2021 e 2022 fossem interpretadas segundo a Constituição Federal, cabendo aos ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas orientarem a execução dos recursos pendentes “*em conformidade com os programas e projetos das respectivas áreas*”, afastando assim o caráter vinculante das indicações opacas do relator-geral²⁴. Em vez de anulação retroativa, o Tribunal optou pela reorientação prospectiva que preservou a execução orçamentária enquanto corrigia o vício constitucional.

²¹ Idem.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Orçamento secreto é incompatível com democracia, afirma ministra Rosa Weber. Portal STF, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499095>. Acesso em: 28 out. 2025.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF julga orçamento secreto inconstitucional. Notícias STF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 28 out. 2025.

²⁴ Idem.

Terceiro, estabeleceu prazo de 90 dias para que todos os órgãos públicos que executaram despesas classificadas sob o código RP-9 entre 2020 e 2022 divulgassem dados completos sobre os recursos empenhados, liquidados e pagos, identificando solicitadores e beneficiários *“de modo acessível, claro e fidedigno”*²⁵ A transparência retroativa, ainda que tardia, permitiria prestação de contas política e social sobre a destinação dos recursos.

Quarto — e aqui reside o aspecto mais notável —, o julgamento não encerrou o diálogo institucional, mas o inaugurou. O ministro Ricardo Lewandowski, cujo voto foi decisivo para formar a maioria pela inconstitucionalidade, reconheceu que medidas legislativas posteriores haviam introduzido *“avanços para mitigar a enorme discricionariedade que o relator tem na distribuição dos recursos orçamentários”*. Entretanto, avaliou que *“as mudanças ainda não estão de acordo com os parâmetros constitucionais de transparência”*²⁶ A decisão, portanto, não vetou definitivamente qualquer margem de atuação do relator — apenas exigiu que ela se desse dentro dos limites constitucionais.

O aspecto mais extraordinário do caso, contudo, veio em 2024. Diante de indícios de descumprimento da decisão — com suspeitas de que as emendas RP-9 haviam sido simplesmente reclassificadas como RP-8 (emendas de comissão) mantendo a mesma falta de transparência²⁷ —, o ministro Flávio Dino, sucessor de Rosa Weber na relatoria do caso, convocou audiência de conciliação entre os poderes²⁸.

Em abril de 2024, Dino desarquivou a ação proposta pelo PSOL e abriu prazo de 15 dias para que os presidentes da República, da Câmara e do Senado se manifestassem sobre o cumprimento da decisão. As entidades que atuam na área de transparência pública haviam acionado o STF argumentando que

²⁵ Idem.

²⁶ AGÊNCIA BRASIL. STF considera orçamento secreto inconstitucional. 19 dez. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-12/stf-considera-orcamento-secreto-inconstitucional>. Acesso em: 28 out. 2025.

²⁷ CNN BRASIL. Orçamento secreto: entenda as regras do STF para acabar com o instrumento. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/orcamento-secreto-entenda-as-regras-do-stf-para-acabar-com-o-instrumento/>. Acesso em: 28 out. 2025.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF fará audiência para assegurar cumprimento de decisão sobre orçamento secreto. Notícias STF, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-fara-audiencia-para-assegurar-cumprimento-de-decisao-sobre-orcamento-secreto/>. Acesso em: 28 out. 2025.

persistiam elementos que configuravam a manutenção de um sistema de destinação de emendas sem transparência²⁹.

A audiência de conciliação foi realizada em 1º de agosto de 2024, reunindo o Procurador-Geral da República, o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União (AGU), os chefes da Advocacia do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e o advogado do PSOL, autor da ADPF 854. Ali, em vez de simplesmente cassar as práticas irregulares por nova decisão unilateral, o STF negociou prazos, estabeleceu mecanismos de auditoria e criou canais permanentes de fiscalização.

O ministro Flávio Dino determinou: **i)** prazo de 90 dias para que a Controladoria-Geral da União (CGU) fizesse auditoria completa de todos os repasses de emendas parlamentares, de qualquer modalidade, em benefício de organizações não-governamentais e entidades do terceiro setor, desde 2020; e **ii)** prazo de 30 dias para que os poderes Executivo e Legislativo completassem as informações sobre destinação de emendas, esclarecendo os procedimentos adotados para garantir rastreabilidade e publicidade dos dados orçamentários.

Mais importante: Dino deixou explícito que *“a mera mudança de nomenclatura não constitucionaliza uma prática classificada como inconstitucional pelo STF”*, vedando qualquer tentativa de burlar a decisão simplesmente reetiquetando as emendas opacas³⁰. E frisou: *“todas as práticas viabilizadoras do orçamento secreto devem ser definitivamente afastadas, não importando a embalagem ou o rótulo (RP 2, RP 8, ‘emendas pizza’)”*³¹.

CONTRASTE COM O JUIZ DE GARANTIAS: DOIS MODELOS OPOSTOS DE ATUAÇÃO JUDICIAL

O contraste com o caso do juiz de garantias não poderia ser mais evidente. Enquanto ali uma decisão monocrática suspendeu indefinidamente instituto aprovado democraticamente sem jamais submetê-lo ao crivo colegiado durante

²⁹ CNN BRASIL. Orçamento secreto: entenda as regras do STF para acabar com o instrumento, op. cit.

³⁰ STF. STF fará audiência para assegurar cumprimento de decisão sobre orçamento secreto, op. cit.

³¹ Idem.

cinco anos, aqui o STF agiu de modo diametralmente oposto em todas as dimensões relevantes:

Quanto ao procedimento: Decisão plenária, tomada após amplo debate entre os ministros, com fundamentações convergentes identificando núcleo comum de inconstitucionalidade (violação à transparência e à isonomia). Não houve solismo — houve deliberação colegiada genuína, ainda que com votos divergentes, permitindo que a Corte falasse como instituição.

Quanto ao fundamento substantivo: Enquanto no juiz de garantias havia controvérsia política legítima sobre desenho institucional (questão sobre a qual o Legislativo possui expertise), no orçamento secreto havia violação inequívoca de princípios constitucionais indisponíveis. Transparência orçamentária não é matéria de preferência política — é comando constitucional expresso (art. 37, caput, e art. 165, §3º, CF/88). A ausência de identificação de beneficiários e solicitadores de recursos públicos não configura mera “opção legislativa”, mas inconstitucionalidade objetiva.

Quanto ao respeito às capacidades institucionais: O STF não legislou sobre critérios orçamentários — tarefa do Congresso. Limitou-se a exigir que qualquer critério adotado obedecesse aos parâmetros constitucionais mínimos de publicidade. Quando percebeu tentativas de burla, não impôs soluções unilaterais: convocou audiências, negociou prazos, estabeleceu responsabilidades compartilhadas entre CGU, TCU e os próprios poderes políticos.

Quanto à modulação dos efeitos: Não paralisou o Orçamento nem anulou retroativamente despesas já executadas. Reorientou prospectivamente a execução dos recursos pendentes e exigiu transparência retroativa sobre o já gasto. Diferente da suspensão indefinida do juiz de garantias, que congelou a lei em limbo jurídico, aqui a decisão permitiu continuidade funcional com correção de rumo.

Quanto ao diálogo institucional: A diferença é abissal. No juiz de garantias, cinco anos de silêncio institucional sem interlocutor com quem dialogar. No orçamento secreto, decisão colegiada clara, seguida de audiências

de conciliação quando surgiram indícios de descumprimento, e criação de canais permanentes de fiscalização compartilhada (CGU, TCU, STF). O Congresso sabe exatamente o que o STF exige (transparência e rastreabilidade) e possui margem para definir como implementar isso (escolha de critérios, procedimentos, sistemas de controle).

Quanto à resposta dos demais poderes: Enquanto no juiz de garantias o Congresso ficou paralisado sem saber como reagir à liminar indefinida, no orçamento secreto houve — e continua havendo — resposta institucional. O Legislativo modificou procedimentos orçamentários, ainda que de forma insuficiente na avaliação do STF, o que gerou nova rodada de diálogo através das audiências de conciliação. Isso é diálogo institucional em ação: sucessivas rodadas deliberativas em que cada poder reage ao movimento do outro, aproximando-se progressivamente de uma solução constitucionalmente adequada.

O caso do orçamento secreto, quando contrastado com o juiz de garantias, permite extrair critérios operacionalizáveis para distinguir intervenções judiciais adequadas de inadequadas:

1. Critérios procedimentais (o *como*):

- Decisão colegiada, não monocrática.
- Deliberação genuína com construção de razões comuns, não mera soma aritmética de votos individuais.
- Participação social efetiva (*amicus curiae*, audiências públicas quando cabíveis).
- Submissão de liminares ao Plenário nos prazos legais.
- Transparência sobre os fundamentos da decisão.

2. Critérios substantivos (o *que*):

- Violação de núcleo constitucional indisponível (transparência, isonomia, publicidade), não mera preferência por solução diversa da escolhida pelo legislador.

- Princípios que estruturam o próprio regime democrático (responsabilização, controle social, separação de poderes).
- Diferença entre interpretar a Constituição (competência do STF) e corrigir a política pública por considerá-la subótima (competência do Legislativo).

3. Critérios temporais e dialógicos:

- Estabelecimento de prazos para adequação ou resposta dos demais poderes.
- Modulação de efeitos que preserve funcionalidade das instituições.
- Abertura para resposta legislativa e novas rodadas de deliberação.
- Canais institucionalizados de acompanhamento (como as audiências de conciliação).
- Reconhecimento explícito de que a decisão judicial não é *última palavra definitiva*.

4. Critérios de capacidades institucionais:

- O STF está bem posicionado para interpretar princípios constitucionais abstratos (transparência, isonomia).
- O Legislativo está bem posicionado para definir políticas públicas, procedimentos concretos, critérios de distribuição de recursos.
- O Executivo está bem posicionado para implementar e fiscalizar.
- A questão é: quem está institucionalmente melhor posicionado para decidir cada aspecto do problema?

O caso do orçamento secreto exemplifica perfeitamente o conceito de *última palavra provisória* da teoria dos diálogos institucionais. A decisão do STF em dezembro de 2022 não encerrou o debate — constituiu uma rodada procedimental no diálogo democrático. Disse ao Congresso que podem definir critérios para emendas do relator, mas não podem fazê-lo às escuras, violando transparência e isonomia.

O Congresso respondeu (ainda que insuficientemente). O STF replicou através das audiências de 2024, especificando exigências e negociando prazos. Novos desdobramentos virão. Essa é a separação de poderes como circularidade deliberativa — não como compartimentalização rígida.

Em contraste, o juiz de garantias representa o oposto: a “não-palavra” do solismo. Durante cinco anos, não houve rodada deliberativa — houve paralisia. E quando o julgamento finalmente ocorreu, o STF não se limitou a interpretar a Constituição, mas reformulou a política legislativa segundo suas próprias preferências sobre o melhor desenho institucional. Não foi diálogo — foi substituição.

A lição é clara: a legitimidade da intervenção judicial em questões políticas não depende de seu conteúdo ideológico (se favorece acusação ou defesa, governo ou oposição, garantismo ou eficiência), mas de sua forma procedimental e de seu respeito aos limites funcionais do Judiciário.

O STF fortalece a democracia quando age como agente de diálogo — identificando inconstitucionalidades claras, estabelecendo parâmetros mínimos, modulando efeitos, abrindo canais para resposta dos demais poderes. Enfraquece a democracia quando age como legislador substituto — impondo suas preferências sobre desenho institucional, paralisando leis por anos a fio através de decisões monocráticas, ou reformulando escolhas políticas sob pretexto de interpretação constitucional.

A teoria dos diálogos institucionais, portanto, oferece critério operacionalizável para avaliar a atuação do STF. E os dois casos analisados demonstram que o Supremo é capaz tanto do melhor quanto do pior: tanto do diálogo colegiado e respeitoso (orçamento secreto) quanto do solismo paralisante e substitutivo (juiz de garantias). A diferença não está nos Ministros enquanto indivíduos, mas nos procedimentos e culturas institucionais que adotam. Superar o solismo e institucionalizar práticas dialógicas constitui, a esta altura, imperativo democrático.