

conceito jurídico

ano IX – julho de 2025

zakarewicz
editora



Judicialização da saúde exige resposta sistêmica e pacto federativo equilibrado

DESTAQUE

Jorge Calazans

Fraudes digitais e o STF:
um novo capítulo na
responsabilidade
das plataformas



PAINEL ECONÔMICO

Bruno Gallucci

Nanoempreendedores:
existirá justiça para
trabalhadores por aplicativos?



DIREITO E POLÍTICA

Julio Benchimol Pinto

O Brasil já vive um
semipresidencialismo de
fato – mas sem freios
institucionais claros



4 **COM A PALAVRA** Reforma tributária inteligente: a realidade que o Brasil precisa aprender a conhecer

Líbero Carvalho

14 **PAINEL ECONÔMICO** Salvemos o INSS!

José Pastore

19 **DESTAQUE** Responsabilidade civil extracontratual do Estado e sua relação com as teorias civilistas e com a teoria dos riscos

Cristiano Gomes de Andrade

31 **CAPA** Judicialização da saúde exige resposta sistêmica e pacto federativo equilibrado

Natália Soriani

36 **CONJUNTURA** Juizados Especiais Cíveis: uma análise da efetividade no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

Mateus Souza Alves e Gustavo Calçado

55 **CONJUNTURA** Negociação coletiva – presente e futuro

José Pastore

12 **PAINEL ECONÔMICO** Nanoempreendedores: existirá justiça para trabalhadores por aplicativos?

Bruno Gallucci

16 **DIREITO À SAÚDE** Canetas emagrecedoras, risco de desabastecimento e o papel das farmácias de manipulação

Claudia de Lucca Mano

29 **DESTAQUE** Fraudes digitais e o STF: um novo capítulo na responsabilidade das plataformas

Jorge Calazans

33 **DIREITO E POLÍTICA** O Brasil já vive um semipresidencialismo de fato – mas sem freios institucionais claros

Julio Benchimol Pinto

36 **CONJUNTURA** A despesa imprópria e a inelegibilidade dos dirigentes municipais

Flavio Corrêa de Toledo Junior

O Brasil já vive um semipresidencialismo de fato – mas sem freios institucionais claros

■ POR JULIO BENCHIMOL PINTO

“O Brasil vive um semipresidencialismo de fato, sem base normativa clara e sem freios institucionais definidos.”

PRESIDENCIALISMO FORMAL, PRÁTICA INFORMAL

Constitucionalmente, o Brasil adota um sistema presidencialista. Mas a prática institucional dos últimos anos, especialmente desde 2016, tem revelado algo diferente: a emergência de um arranjo híbrido, sem base normativa clara, no qual o Poder Executivo é cada vez mais partilhado – informalmente – com o Congresso Nacional e com o Supremo Tribunal Federal.

Não se trata apenas de um deslocamento de protagonismo político. O que se observa é a erosão da lógica original do presidencialismo de coalizão, substituída por uma forma de semipresidencialismo de fato, operado por dentro do sistema sem o devido regramento constitucional. O presidente da República perdeu o monopólio da iniciativa política e da execução orçamentária; o Legislativo ganhou protagonismo, mas sem assumir as responsabilidades da governança; e o Judiciário – notadamente o STF – tornou-se árbitro informal das crises e, por vezes, coprotagonista da deliberação nacional.

DA COALIZÃO HEGEMÔNICA À COALIZÃO IMPROVISADA

Nos governos FHC e Lula (1995-2010), o presidencialismo de coalizão funcionava com alguma previsibilidade. O presidente montava uma base multipartidária estável, controlava a execução orçamentária e negociava com o Congresso em torno de emendas, cargos e lideranças. Reformas estruturais e programas sociais robustos foram viabilizados nesse modelo, com o Executivo ditando o ritmo da agenda legislativa. O Legislativo tinha poder, mas operava – majoritariamente – como sócio minoritário.

Essa lógica começou a ruir a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff. Com o desgaste político das manifestações de 2013, a recessão econômica

e o impacto da Lava Jato, Dilma perdeu sua base congressual e sancionou, em 2015, a EC 86, que introduziu as emendas parlamentares impositivas. Foi um gesto politicamente defensivo para sobreviver ao processo de impeachment – e acabou sendo o marco inaugural de uma nova era institucional, na qual o Congresso passou a controlar parte significativa do orçamento, sem depender da vontade presidencial.

O impeachment de Dilma selou essa virada. Foi menos um juízo técnico sobre as “pedaladas fiscais” e mais um voto político de desconfiança. Com isso, o Legislativo passou a perceber que poder de veto e poder de agenda podiam ser exercidos sem custo institucional, invertendo o jogo tradicional do presidencialismo.

TEMER, BOLSONARO E O NOVO PACTO INFORMAL

O governo Temer foi o laboratório dessa nova ordem. Sem capital político próprio, o então presidente governou como um primeiro-ministro tolerado por uma maioria parlamentar heterogênea. A sobrevivência do governo frente a denúncias criminais foi garantida por uma Câmara já empoderada, que aprovou reformas como o teto de gastos e ampliou o orçamento impositivo.

Mas foi com Bolsonaro que o modelo atingiu seu auge (ou abismo, dependendo do ponto de vista). Eleito com discurso antipolítico e promessas de romper com o “toma lá dá cá”, Bolsonaro tentou governar sem coalizão. O resultado foi o isolamento e o colapso da coordenação política. A partir de 2020, pressionado por pedidos de impeachment, cedeu ao Centrão: entregou ministérios, liberou emendas e abandonou qualquer pretensão programática. O Congresso, por sua vez, criou e refinou as emendas de relator (RP9) – o chamado “orçamento secreto” –, que concentrou bilhões em redutos eleitorais de aliados, muitas vezes sem qualquer transparência.

A consequência foi a captura do orçamento discricionário da União pelo Legislativo. Estima-se que, em 2022, cerca de 25% da verba discricionária estivesse sob comando direto de parlamentares. Um quarto do investimento público definido sem critério técnico, sem planejamento central e sem responsabilidade executiva.

Nesse cenário, o presidente da Câmara – seja Rodrigo Maia, seja Arthur Lira – tornou-se uma figura quase equivalente a um premiê informal, sem ser formalmente responsabilizado por políticas públicas.

E O STF VIROU PODER MODERADOR

O Supremo Tribunal Federal também se reinventou nesse ciclo. Em face de um Executivo instável e um Legislativo cada vez mais autônomo, o STF passou a atuar como poder moderador informal: decidiu conflitos entre os Poderes, impôs limites à execução de emendas secretas, garantiu a autonomia federativa durante a pandemia e abriu inquéritos para investigar ameaças à democracia.

A liminar da ADI 7697, que questionou a impositividade absoluta das emendas parlamentares, é emblemática. E o acordo costurado em 2024 entre

Supremo, Congresso e Executivo – pondo fim à execução automática das emendas de comissão – foi um raro momento de recomposição institucional, mediado pelo Judiciário.

Mas o fortalecimento do STF também levanta dilemas. Se, por um lado, sua atuação protegeu o Estado de Direito diante de impulsos autoritários, por outro, há críticas sobre excessos e interferências em prerrogativas dos demais Poderes. A “supremocracia”, no dizer de Oscar Vilhena, passou a habitar o centro do debate institucional.

UM SISTEMA DISFUNCIONAL, SEM RESPONSABILIZAÇÃO

O resultado dessa metamorfose silenciosa é um sistema disfuncional, em que o poder é difuso, mas a responsabilização é nula. O Parlamento distribui recursos públicos em larga escala, mas não responde pelas falhas da gestão. O Executivo é cobrado por resultados que já não controla. O STF é elogiado e atacado por exercer papéis que o sistema político abandonou. E o eleitor – atônito – não sabe mais a quem cobrar.


A pergunta que se impõe é: o Brasil precisa de um novo pacto institucional? A resposta talvez seja sim. Mas não basta mudar o nome do regime. Um semi-presidencialismo real – como em Portugal e na França – exige regras claras, partidos programáticos e clareza na relação entre confiança parlamentar e poder executivo.

O que temos hoje é um semipresidencialismo informal, opaco, disfuncional e desigual. Um modelo em que o poder de decisão foi redistribuído, mas a responsabilidade política evaporou. Em nome da governabilidade, criamos um sistema em que todos mandam – mas ninguém governa.

PARA ONDE VAMOS?

É possível corrigir o rumo sem ruptura institucional. Isso exige medidas como:

- Reequilibrar o orçamento, restituindo ao Executivo a capacidade de planejamento;
- Regulamentar as emendas parlamentares com critérios técnicos e transparência;
- Exigir responsabilidade política de quem detém o poder real, inclusive líderes do Congresso;
- Resgatar a centralidade da coordenação governamental, sem abrir mão do controle democrático.

Caso contrário, o país permanecerá sob um arranjo em que os Três Poderes atuam simultaneamente como governo e oposição, e deixa a sociedade como refém de um jogo institucional que ela não compreende, não controla e não sanciona. 



JULIO BENCHIMOL PINTO é advogado, doutor em Sociologia pela UnB, com pós-doutorados por Oxford e Duke, pesquisador da Câmara dos Deputados e autor de obras sobre democracia, discurso político e instituições.