

A reclamação constitucional como mecanismo de fortalecimento do poder de veto do Supremo Tribunal Federal

The constitutional complaint as a mechanism for strengthening the Federal Supreme court's power of veto

El recurso de inconstitucionalidad como mecanismo para reforzar el poder de veto del Tribunal Supremo Federal

DOI: 10.54901/educa.v9-676

André Luiz Ache Mansur¹

Mariane de Siqueira²

Sidnei Machado³

RESUMO: O presente trabalho problematiza a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir da teoria dos atores com poder de veto trabalhada por George Tsebelis. O objetivo consiste em analisar em que medida e por quais mecanismos a crescente utilização da reclamação constitucional tem contribuído para ampliar o poder institucional da Corte, fortalecendo sua capacidade de atuar como veto player no sistema político e jurídico brasileiro. Para explorar essa questão, o trabalho utiliza como referência as reclamações constitucionais relacionadas à pejetização das relações de trabalho. Ao final, sustenta-se que a reclamação constitucional constitui importante mecanismo de fortalecimento institucional do STF, na medida em que amplia a capacidade da Corte de controlar a aplicação de seus precedentes e de restringir interpretações divergentes produzidas por outros órgãos jurisdicionais, reforçando sua atuação como veto player no sistema político e jurídico brasileiro.

Palavras-chave: reclamação constitucional; Supremo Tribunal Federal; veto *player*.

1 INTRODUÇÃO

A crescente centralidade do Supremo Tribunal Federal (STF) no sistema político brasileiro tem ampliado o interesse da literatura em compreender os mecanismos institucionais responsáveis pelo fortalecimento institucional da Corte. Entre esses mecanismos, destaca-se a reclamação constitucional, instrumento originalmente destinado à preservação da competência e da autoridade das decisões da Corte, mas que passou a desempenhar papel relevante na projeção da influência institucional do STF sobre a dinâmica decisória do sistema político e jurídico brasileiro. A partir das contribuições de George Tsebelis sobre os atores com poder de

¹Doutorando em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: andremansuradv@gmail.com

²Mestranda em Direito, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: mariane.siqueira@ufpr.br

³Pós-Doutor em Direito, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: sidneimachado@ufpr.br

veto, o presente trabalho investiga em que medida a utilização da reclamação constitucional amplia a capacidade do STF de controlar interpretações produzidas por outros órgãos jurisdicionais e, desse modo, reforça seu poder institucional de veto no sistema político e jurídico brasileiro.

A discussão mostra-se relevante porque contribui para compreender o papel da reclamação constitucional no que se refere a estabilidade e às mudanças das políticas públicas, pois como aponta George Tsebelis, o elemento central dos sistemas políticos não é a forma de governo em si, mas a quantidade e as características dos atores cuja concordância é necessária para alterar o *status quo* (Tsebelis, 2009, p. 38). Esses atores são denominados de veto players. Transposta para a análise da atuação judicial, essa perspectiva permite indagar de que maneira determinados mecanismos institucionais podem ampliar a capacidade de um tribunal constitucional de preservar soluções normativas já estabelecidas e de restringir o espaço disponível para interpretações divergentes.

O objetivo geral é analisar a reclamação constitucional como mecanismo de ampliação do poder institucional do Supremo Tribunal Federal. Os objetivos específicos são: a) examinar a teoria dos atores com poder de veto (veto *players*) desenvolvida por George Tsebelis; b) analisar a posição do STF como ator relevante do processo decisório brasileiro; c) discutir a reclamação constitucional como mecanismo de fortalecimento do poder de veto exercido pelo STF.

O trabalho adota abordagem qualitativa, baseada na análise bibliográfica sobre atores com poder de veto e institucionalismo com a análise da utilização da reclamação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. As controvérsias envolvendo a pejotização são utilizadas como estudo de caso para examinar de que maneira esse instrumento processual pode ampliar a capacidade institucional da Corte de controlar a aplicação de seus precedentes pelos demais órgãos jurisdicionais.

Espera-se demonstrar que a reclamação constitucional constitui elemento relevante para compreender a expansão do papel institucional do STF. Pretende-se ainda verificar em que medida a teoria do veto players contribui para compreender a utilização da reclamação constitucional pelo STF.

2 O STF COMO ATOR COM PODER DE VETO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

A crescente influência do Poder Judiciário sobre os processos decisórios e sobre a formulação de políticas públicas impõe o desafio de compreender quais mecanismos institucionais explicam essa capacidade de intervenção. Nesse contexto, a teoria do veto *players* oferece importante ferramenta analítica para investigar de que forma determinados atores passam a exercer influência sobre a manutenção ou a alteração do *status quo*. Embora originalmente concebida para explicar o funcionamento de instituições políticas e os obstáculos à mudança institucional, a teoria fornece elementos úteis para refletir sobre o papel desempenhado pelos tribunais constitucionais em sistemas políticos contemporâneos.

A teoria do veto *players* parte da premissa de que os atores com poder de veto são aqueles cuja concordância é necessária para a alteração do *status quo* (Tsebelis, 2009, p. 38). Tsebelis distingue duas categorias principais de veto players: atores institucionais são aqueles previstos pela Constituição ou pelas regras formais do sistema político, como o Presidente da República e as casas legislativas; atores partidários com poder de veto que são aqueles gerados pelo jogo político dentro das instituições, correspondendo aos partidos políticos cujo acordo é necessário para a alteração do *status quo* (Tsebelis, 2009, p. 42).

Conforme observam Arguelhes e Ribeiro, na aplicação da teoria do veto players aos tribunais constitucionais, Tsebelis frequentemente os considera "absorvidos" no espaço de preferências de outros atores do sistema político, razão pela qual não os trata, em princípio, como atores autônomos com poder de veto (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 16). Em outras palavras, a capacidade de veto dos tribunais não seria necessariamente independente, mas refletiria as preferências dos demais atores institucionais. Os próprios Arguelhes e Ribeiro destacam, contudo, que pesquisas posteriores passaram a questionar empiricamente a hipótese de absorção formulada por Tsebelis, apresentando evidências contrárias à ideia de que os tribunais constitucionais estariam integralmente subordinados às preferências dos atores políticos responsáveis por sua composição (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 16).

Partindo dessa crítica à hipótese de absorção, Arguelhes e Ribeiro sustentam que os tribunais constitucionais podem ser compreendidos como atores relevantes do processo político decisório, cujas preferências são consideradas pelos demais participantes do sistema político (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 16). Nessa perspectiva, a influência judicial não decorre apenas das decisões efetivamente proferidas, mas também da capacidade de sinalizar futuras intervenções e de afetar o cálculo estratégico de outros atores institucionais. Segundo os

autores, a simples ameaça de uma decisão judicial futura pode ser suficiente para moldar comportamentos fora do tribunal, produzindo efeitos políticos mesmo antes da manifestação jurisdicional definitiva (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 16-17). Tal compreensão amplia a análise do papel dos tribunais constitucionais no sistema político, permitindo identificá-los não apenas como instâncias de julgamento, mas também como atores capazes de influenciar a dinâmica decisória por meio de mecanismos de agenda e sinalização (Arguelhes; Ribeiro, 2018, p. 17).

Neste viés, conforme observou Matthew Taylor, embora o papel do Judiciário na arena das políticas públicas permaneça nebuloso tanto no Brasil quanto no resto da América Latina, cada vez mais a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas (Taylor, 2007, p. 229). Essa constatação desafia a compreensão tradicional dos tribunais como órgãos destinados exclusivamente à solução de conflitos e à interpretação normativa.

Taylor observa ainda que os tribunais influenciam aquilo que Schattschneider denominava de "definição das alternativas" políticas, destacando que o papel do Judiciário na arena das políticas públicas permanece insuficientemente compreendido tanto no Brasil quanto na América Latina (Taylor, 2007, p. 229). Para o autor, embora exista uma crescente literatura sobre judicialização da política, a ciência política ainda tem dificuldade em incorporar adequadamente o Judiciário às análises do processo decisório, concentrando-se predominantemente nas relações entre Executivo e Legislativo (Taylor, 2007, p. 230). Essa constatação sugere que a influência dos tribunais sobre as políticas públicas pode ser mais ampla do que normalmente se reconhece.

Por sua vez, Barbosa e Carvalho afirmam que a fragmentação partidária constitui importante fator explicativo do empoderamento institucional do Supremo Tribunal Federal. Segundo os autores, as reformas institucionais promovidas ao longo do tempo, com o apoio do Poder Executivo e a aquiescência do Poder Legislativo, contribuíram para transformar a Suprema Corte brasileira na “rainha do jogo de xadrez institucional nacional” (Barbosa; Carvalho, 2020, p. 1). Nessa perspectiva, o STF passa a ocupar posição central na dinâmica decisória do sistema político brasileiro, assumindo papel de destaque na resolução de conflitos institucionais e na estabilização do processo político.

2.1 A reclamação constitucional e a ampliação do poder institucional do STF

Nesse ponto, a reclamação constitucional prevista na Constituição Federal, art. 102, I, l, adquire especial relevância como objeto de análise institucional. Concebida como mecanismo de preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do STF, a reclamação passou a desempenhar funções mais amplas após a consolidação do sistema de precedentes vinculantes (art. 927 CPC/2015).

Por meio da reclamação constitucional, o STF não apenas participa da definição do conteúdo normativo e da estabilização do *status quo*, mas também acompanha a implementação das decisões posteriormente adotadas. Nesse cenário, o Tribunal não apenas decide e sinaliza, mas supervisiona continuamente a conformidade das decisões produzidas pelos demais órgãos jurisdicionais com sua interpretação constitucional, o que contribui para assegurar a observância de seus precedentes pelos demais órgãos jurisdicionais.

Neste sentido, Hall e Taylor sustentam que as instituições influenciam comportamentos ao estruturarem incentivos, fornecerem informações e reduzirem incertezas quanto à atuação dos demais atores (Hall; Taylor, 2003, p. 198-199; 205-206). Nesta perspectiva, a contribuição de Pierson é relevante para essa problematização ao demonstrar que processos institucionais podem ser marcados pela dependência de trajetória (*path dependence*), na qual escolhas iniciais produzem efeitos cumulativos e tendem a reforçar-se ao longo do tempo (Pierson, 2000, p. 251-253). Nesses contextos, determinadas soluções institucionais tornam-se progressivamente mais estáveis e difíceis de reverter, ainda que tenham se originado de eventos contingentes ou de decisões adotadas em momentos específicos (Pierson, 2000, p. 252-253).

Sob essa perspectiva, pode-se cogitar que a ampliação do uso da reclamação constitucional constitua exemplo de transformação institucional incremental, na medida em que um instrumento originalmente concebido para finalidades específicas passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na consolidação da autoridade decisória do Supremo Tribunal Federal. Assim, a reclamação constitucional amplia a capacidade do STF de preservar o *status quo* jurídico definido por seus precedentes, reduzindo a probabilidade de que interpretações divergentes produzam resultados incompatíveis com as soluções normativas estabelecidas pela Corte.

2.2 O caso da pejetização e a atuação do STF como “veto player”

Essa hipótese pode ser observada nas reclamações constitucionais relacionadas à pejetização⁴ das relações de trabalho. Após os julgamentos da ADPF 324⁵ e do RE 958.252⁶, o STF consolidou entendimento favorável à terceirização ampla e à liberdade de organização produtiva, passando a utilizar a reclamação constitucional para revisar decisões da Justiça do Trabalho consideradas incompatíveis com esses precedentes. A expansão desse mecanismo pode ser constatada em reclamações envolvendo trabalhadores de diferentes ocupações, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Figura 1. O Mapa da 'Pejetização': A Precarização Sistêmica



Fonte: Elaboração própria

Os dados demonstram que as reclamações constitucionais relacionadas à pejetização passaram a alcançar trabalhadores de diferentes ocupações e segmentos econômicos. Esse movimento evidencia a crescente capacidade do Supremo Tribunal Federal de influenciar a interpretação das relações de trabalho, assegurando a observância dos entendimentos firmados em seus precedentes. Ao revisar decisões consideradas incompatíveis com sua jurisprudência,

⁴ A pejetização deve ser entendida como uma relação de trabalho em que o trabalhador, pessoa física, necessita constituir uma pessoa jurídica — seja firma individual ou sociedade empresária — para ser contratado ou manter seu posto de trabalho em determinada empresa. Configura-se, assim, prática fraudulenta que utiliza contratos de prestação de serviços para ocultar a relação de emprego, afastando o trabalhador da proteção conferida pelo Direito do Trabalho e contribuindo para a precarização das relações de trabalho, das relações sociais e das relações humanas (Barboza; Orbem, 2015).

⁵ O STF decidiu que é lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim.

⁶ Trata-se do Tema 725 (Terceirização de serviços para a consecução da atividade-fim da empresa), no qual o STF decidiu que “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.”

impedindo inclusive o *distinguishing*⁷, a Corte reforça sua posição como ator capaz de condicionar a manutenção ou a alteração do *status quo* jurídico.

Sob a perspectiva da teoria de George Tsebelis, esse cenário permite compreender o STF como um relevante veto player no sistema político e jurídico brasileiro. A utilização da reclamação constitucional fortalece a capacidade da Corte de impedir que interpretações divergentes produzam resultados incompatíveis com os parâmetros previamente estabelecidos por seus julgados, preservando a estabilidade das soluções normativas por ela definidas.

Nesse contexto, a reclamação constitucional revela-se um instrumento que amplia a efetividade do poder de veto exercido pelo STF. Ao possibilitar a revisão de decisões que contrariem seus precedentes, o mecanismo contribui para consolidar a influência da Corte sobre a interpretação e aplicação do direito, reforçando sua posição institucional como ator cuja concordância se torna necessária para a produção e a manutenção de determinados arranjos normativos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permitiu examinar a reclamação constitucional à luz da teoria do veto *players* de George Tsebelis. Partiu-se da premissa de que o STF ocupa posição central no processo decisório brasileiro, influenciando a manutenção e a alteração do *status quo* jurídico.

Verificou-se que a reclamação constitucional desempenha papel relevante nesse contexto ao possibilitar a revisão de decisões consideradas incompatíveis com os precedentes da Corte. O instrumento contribui para reforçar a estabilidade das soluções normativas definidas pelo STF, influenciando a atuação dos demais órgãos jurisdicionais.

No caso da pejetização, observou-se a utilização recorrente da reclamação constitucional para assegurar a observância dos entendimentos firmados na ADPF 324 e no Tema 725. Nesse sentido, a reclamação constitucional pode ser compreendida como mecanismo de fortalecimento do poder de veto exercido pelo STF, ampliando sua capacidade de preservar o *status quo* jurídico definido por seus precedentes.

⁷ Conforme ensina Marinoni, se a questão que deve ser resolvida já conta com um precedente – se é a mesma questão ou se é semelhante, o precedente aplica-se ao caso. Todavia, se a questão não for idêntica ou não for semelhante, isto é, se existirem particularidades fático-jurídicas não presentes – e por isso não consideradas – no precedente, então é caso de distinguir o caso do precedente, recusando-lhe aplicação. É o caso de realizar uma distinção (*distinguishing*).” (Marinoni, 2020, p. 804-805)

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia**: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro 1. Novos estudos CEBRAP, v. 37, p. 13-32, 2018.

BARBOSA, Leon Victor Queiroz; CARVALHO, Ernani. **O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez**: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 28, 2020.

BARBOSA, A. M. e S.; ORBEM, J. V. “**PEJOTIZAÇÃO**”: PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO, DAS RELAÇÕES SOCIAIS E DAS RELAÇÕES HUMANAS. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 839–859, 2015. DOI: 10.5902/1981369420184. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/20184>. Acesso em: 6 maio. 2026.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, p. 193-223, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume 2 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 6. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PIERSON, Paul. **Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics**. American Political Science Review, v. 94, n. 2, 2000.

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dados, v. 50, n. 2, 2007.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.