

A BÚSSOLA E A TEMPESTADE

**DESAFIOS RECENTES À ESTABILIDADE
DA ORDEM CONSTITUCIONAL**

ROGER STIEFELMANN LEAL

Professor Doutor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. *Visiting Scholar na Harvard Law School* (2019). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo.

A BÚSSOLA E A TEMPESTADE

DESAFIOS RECENTES À ESTABILIDADE
DA ORDEM CONSTITUCIONAL



RIO DE JANEIRO
2026

1ª edição – 2026

© Copyright: *Roger Stiefelmann Leal*

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery*

Conselho Editorial: Conselho Editorial: • *Álvaro Mayrink* • *André Brandão Nery Costa* • *Araken de Assis* • *Arnaldo Rizzardo* • *Arruda Alvim* • *Cláudio Brandão* • *Florisbal de Souza Del' Olmo* • *Geraldo Magela Alves* • *Mathias Coltro (in memoriam)* • *Nelson Nery Costa* • *Sylvio Capanema de Souza (in memoriam)* • *Tânia da Silva Pereira* • *André Gustavo Corrêa de Andrade* • *José Roberto de Castro Neves* • *Fátima Cristina Santoro Gerstenberger* • *Eduardo Vasconcelos dos Santos Dantas* • *Roberto Rosas*

Diagramação: *Olga Martins*

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

L473b

Leal, Roger Stiefelmann

A bússola e a tempestade : desafios recentes à estabilidade da ordem
constitucional / Roger Stiefelmann Leal. - 1. ed. - Rio de Janeiro : GZ, 2026.
200 p. ; 23 cm.

Inclui índice

ISBN 978-65-5813-170-0

1. Direito constitucional - Brasil. I. Título.



26-106320.0

CDU: 342(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

12/07/2026 13/07/2026

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 – Box Q – CEP 06715-410
Bairro Barro Branco – Município de Cotia – SP
Tels.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

If the prudence of reserve and decorum dictates silence in some circumstances, in others prudence of an higher order may justify us in speaking our thoughts.

Edmund Burke

It may well be that we will have to repent in this generation. Not merely for the vitriolic words and the violent actions of the bad people, but for the appalling silence and indifference of the good people who sit around and say, "wait on time."

Martin Luther King Jr.

Aos meus sobrinhos, Valentina e Lorenzo.

AGRADECIMENTOS

Um livro composto ao longo de anos e em meio a circunstâncias instáveis acumula dívidas intelectuais e afetivas. Registro, aqui, aquelas que se entrelaçam à própria gênese desta obra.

Ao Professor Emérito Manoel Gonçalves Ferreira Filho, devo não apenas as relevantes lições que marcaram minha formação intelectual e a permanente referência como mestre e doutrinador, mas também o estímulo generoso e constante à elaboração e à publicação dos textos que compõem este volume. Sua confiança e incentivo foram determinantes para que estas reflexões agora viessem a lume.

Aos Professores Carlos Bastide Horbach e José Levi Mello do Amaral Júnior, registro minha gratidão pela amizade, pela parceria fraterna e pela interlocução contínua ao longo de tantos anos, cujo convívio fecundo muito contribuiu para o amadurecimento de minhas ideias, inclusive daquelas ora desenvolvidas neste livro.

Agradeço, também, aos Professores Victor Marcel Pinheiro, Cibele Fernandes Dias, Anelise Domingues Schuller e Luís Fernando Matricardi, pela leitura atenta e pela qualificada interlocução em torno de versões preliminares de diversos dos textos ora reunidos. Suas observações críticas e sugestões foram valiosas para o aprimoramento das análises desenvolvidas e para o refinamento dos argumentos apresentados.

Muitas das inquietações que motivaram estes escritos nasceram de uma percepção mais ampla da realidade, proporcionada por pessoas que, com coragem e abertura, tomam ou tomaram parte no debate público em diferentes canais e plataformas. A janela que me abriram alargou o horizonte de compreensão dos fatos e de suas implicações. Por essa e por outras razões, expresso minha gratidão a Fernando

Suzuki, Marcelo Tognozzi, Rhea Sílvia Toscano, Flávia Ferronato, Débora Moreschi, Fabrício Ribeiro, Vinícius de Oliveira, Vinícius Menegusse, Fábio Rebechi, Fernando Loureiro, Tiago Queiroz, Marina Siqueira, Dílson Marinho, Dhiego Costa, Flávia Navarro, Marcos Paulo Candeloro, Edervane Rodrigues, DeJane Azevedo Ribeiro, Roziane Santos, Maristela Gagliardi, Wagner Alexandre Ferreira, Richarlyane Brito, Alan Melo, Antônio Pinheiro Júnior e Gustavo Ramos.

Registro, por fim, minha gratidão a Caroline Fernandes do Vale, cuja presença amorosa e verdadeira marca um novo momento em minha vida. Seu apoio sereno foi essencial à etapa final desta jornada: em meio às tormentas inerentes ao fechamento do livro, ajudou-me a manter o norte e o prumo.

A todos, minha gratidão pelo diálogo, pelo estímulo e pelo apoio, elementos sem os quais estas páginas não teriam alcançado seu formato presente.

APRESENTAÇÃO

A CONSTITUIÇÃO COMO BÚSSOLA

Meu tio olhou, depois esfregou os olhos e olhou novamente. Por fim, virou-se para mim, espantado.

– O que foi? – perguntei.

Ele fez sinal para que eu examinasse o instrumento. Uma exclamação de surpresa me escapou. A ponta da agulha marcava o norte, onde supúnhamos ser o sul. Ela se virara para a praia em vez do alto mar.

Sacudi a bússola, a examinei. Estava em perfeitas condições. Qualquer posição que colocássemos a agulha, ela voltava obstinadamente para esta posição inesperada.

Sendo assim, não restavam dúvidas, durante a tempestade havia ocorrido uma rajada de vento que não percebemos e trouxe a jangada de volta para as margens que meu tio acreditava ter deixado para trás.¹

A cena imortalizada por Júlio Verne em *Viagem ao Centro da Terra* descreve um dos mais insidiosos tipos de infortúnio: não a falha manifesta do instrumento, mas a subversão silenciosa do parâmetro a ser seguido. A crise não se deve à ausência de um guia, mas à constatação de que o próprio instrumento de orientação se converteu em fonte de engano. A

1 VERNE, Julio. **Viagem ao Centro da Terra**. Guarulhos: GGAC, 2021, p. 284.

bússola, arquétipo da certeza e da racionalidade em meio ao desconhecido, revela, nesta passagem, sua latente vulnerabilidade. A autoridade de suas indicações, absoluta em tempos de calmaria, mostra-se condicional, suscetível de ser descalibrada em virtude de fatores adversos. A tempestade não quebrou o objeto. Fez algo pior. Corrompeu-lhe a função, falseando a diretriz que dele se esperava. Transformou seu dogma em desvio sistemático e reiterado.

De modo análogo, a Constituição de uma nação exerce, perante a ordem pública, função semelhante à da bússola. Tal paralelo não é incomum na doutrina jurídica². Trata-se, nesse sentido, de instrumento que registra o norte normativo, os princípios cardeais e as balizas fundamentais que devem orientar a ação e o comportamento dos entes estatais. Seus preceitos são vetores voltados a assegurar estabilidade e previsibilidade, oferecendo aos poderes constituídos e à sociedade parâmetros para reger a vida em comunidade e, nesse sentido, orientar a navegação política de autoridades e estruturas de poder. Em sua aplicação regular, sob o influxo de condições institucionais estáveis, a Constituição é o fundamento da segurança jurídica, a base normativa que ancora as deliberações políticas e legitima o exercício do poder.

No entanto, assim como a bússola, a ordem constitucional pode enfrentar desajustes em face de tempestades. Períodos de grave crise – seja ela política, econômica ou social – atuam como fenômenos de elevado grau de tensionamento, capazes de gerar verdadeiro campo de anomalia magnética sobre a hermenêutica constitucional. A pressão dos fatos, a urgência das demandas e a polarização do debate político acabam por sobrecarregar a estrutura normativo-constitucional e seus intérpretes, a ponto de distorcer a leitura de seus vetores. Nesse cenário, os guardi-

2 Ver, entre vários outros, CARPIZO, Jorge. El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional. **Boletín mexicano de derecho comparado**, v. 42, n. 125, 2009, p. 751; também BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição: A república que ainda não foi. **Revista Conceito Jurídico**, ano II, outubro/2018, nº 22, p. 29; BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª ed., 2008, p. 65; CORTÉS, Édgar. Constitución y responsabilidad civil. Una relación ambivalente. **Revista de Derecho Privado**, núm. 11, julio-diciembre/2006, p. 179.

ões da Constituição, notadamente juízes e tribunais, veem-se instados ou premidos a trilhar caminhos que escapam aos limites previamente traçados pela Lei Maior.

Desse contexto, emergem dois padrões básicos – ambos impulsionados pela crise – que evidenciam potencial para subverter a ordem jurídica.

Tem-se, em primeiro lugar, a situação em que intérpretes e operadores do direito, acreditando seguir fielmente os ditames constitucionais, passam a aplicar seus comandos normativos de modo desorientado, aturdidos pelo trauma da tempestade. Pressionados pela adversidade – muitas vezes representada pela crítica pública ácida e vigorosa, ou por discursos e políticas que se contrapõem a práticas e fórmulas supostamente consolidadas – presumem atuar na salvaguarda de bens fundamentais enquanto, na prática, aviltam e menoscabam esses mesmos bens ou outros de igual dignidade e estatura. Invocam parâmetros constitucionais de modo a dar-lhes aplicação em sentido oposto ou para além de seu alcance e significado.

Seria, por assim dizer, a “síndrome de Lidenbrock”, em alusão à personagem do clássico de Verne que, confiante na acurácia de seus instrumentos de navegação, apenas tardiamente percebe o erro de rota. Foi, assim, dominado por sentimentos de “espanto, incredulidade e, por fim, raiva”. Afinal, tinham “recuado ao invés de seguir para frente”³.

O outro caminho revela atitude distinta, na qual autoridades, sobretudo as jurisdicionais, exibem elevado grau de proatividade, dinamismo e criatividade. Ao depreenderem que as diretrizes tradicionais se tornaram insuficientes ou “quebraram” em razão da crise, forjam, mediante comportamento ativista e voluntarioso, novo instrumento de direcionamento, erigindo um direito especial para enfrentar o momento de anormalidade. Embora possa aparentar solução episódica para atravessar a tormenta, representa a substituição do pacto coletivo por uma teleologia particular e contingente. Dá azo a uma ordem constitucional circunstancial, de fonte jurisdicional, que situa em plano secundário os próprios regimes de emergência estruturados pelo constituinte para lidar com situações dessa natureza.

3 VERNE, Julio. **Viagem ao Centro da Terra**, p. 287.

Sob essa perspectiva, tal resposta aproxima-se de outra passagem clássica da literatura, consagrada por Herman Melville em *Moby Dick*⁴. Nela, narra-se momento crítico em que, em virtude de forte temporal, as bússolas do navio são desmagnetizadas, levando o Capitão Ahab não ao engano, mas a um ato de pura vontade: a criação de um novo norte. Ao construí-lo, bradou triunfante aos demais tripulantes: “meus homens, o trovão inverteu as agulhas do velho Ahab; mas com esse pedacinho de aço Ahab pode fazer uma à sua maneira, que nos orientará tão bem quanto qualquer outra”⁵. Assumiu, com isso, ares de superioridade perante a tripulação, arrogando-se senhor de todos os segredos do mar, que, de forma heroica e destemida, passa a guiar a embarcação ante a desorientação geral.

A presunção do Capitão, amparada na genialidade que julgava possuir, começa enfim a revelar-se aos olhos dos demais. Logo adiante, ao solicitar a ajuda de um marinheiro para um içamento temerário, escuta dele resposta mordaz: “com estes cabelos grisalhos, não vale a pena discutir, especialmente com um superior que nunca admite coisa alguma”. Sua soberba termina por lhe turvar a visão, impedindo-o de reconhecer não apenas deficiências e imperfeições que defluem justamente de suas próprias medidas, mas o aborrecimento crescente dos tripulantes.

Os últimos anos impuseram desafios severos à estabilidade da ordem constitucional brasileira. Circunstâncias de grande repercussão e singular gravidade suscitaram – e ainda despertam – fundadas preocupações quanto à capacidade do regime constitucional em assegurar o funcionamento normal, equilibrado e, sobretudo, constante das instituições. A comoção derivada das denúncias de corrupção apuradas no âmbito da operação Lava-Jato, a calamidade sanitária decorrente da pandemia de COVID-19, as desconfianças lançadas sobre as bases do processo eleitoral, as numerosas suspensões de contas e postagens em redes sociais, a alta polarização do ambiente político, o ataque aos prédios-sede dos poderes da República em 08 de janeiro de 2023 e as contestações ao Supremo Tribunal Federal compõem cenário que, compreensivemen-

4 MELVILLE, Herman. **Moby Dick, or the Whale**. New York: Penguin, 2009, p. 483 e segs.

5 MELVILLE, Herman. **Moby Dick, or the Whale**, p. 485.

te, provoca inquietações e receios sobre a regularidade na aplicação dos parâmetros estatuídos pela Constituição.

Tal conjuntura desenvolveu-se *pari passu* à prolação de decisões judiciais que, além de controversas, revelaram-se disruptivas ou inovadoras em face da ordem jurídica preexistente. Destarte, não apenas entendimentos jurisprudenciais sofreram alteração ou redirecionamento, mas também novas práticas e procedimentos passaram a ser empregados. Tais inovações, aliás, não ocorreram apenas em sede jurisdicional, tendo sido observadas também nas esferas legislativa e administrativa.

Cumpre reconhecer, contudo, que alterações normativas promovidas após amplo debate e deliberação parlamentar são recebidas pela sociedade de modo substancialmente diverso daquelas empreendidas pelo Judiciário à guisa de interpretar a Constituição. É natural que a ordem jurídica cultive expectativas de que a disciplina jurídico-constitucional seja compreendida e aplicada com isonomia e estabilidade semântica. A alteração do tratamento normativo, inclusive em nível constitucional, conquista legitimidade pela via democrática do devido processo legislativo. Em contrapartida, mudanças constitucionais promovidas pela via judicial, fundadas essencialmente na mera evolução da visão de mundo dos juízes, suscitam indesejáveis suspeitas e incompreensões. Agrava esse quadro a constante oscilação jurisprudencial, que reajusta sucessivamente o conteúdo da Constituição. Fomenta-se, com isso, incômoda percepção de se estar diante de soluções casuísticas, porventura influenciadas por fatores exógenos oriundos do conflagrado cenário político e social. Nesse passo, a propagada defesa judicial da “democracia inabalada” passa a ser encarada por muitos como mera justificação retórica para práticas que confrontam a ordem constitucional a pretexto de protegê-la. Seria a legitimação dos meios pelos fins. Sugere, na citada sentença de Júlio Verne, cenário em que se tem “recuado ao invés de seguir para frente”.

Ao longo dos últimos anos, elaborei os textos ora reunidos neste livro. Produzidos em face de diferentes circunstâncias – vários deles publicados em portais e veículos de imprensa –, tais escritos emergem da confluência entre a observação da instável conjuntura recente e minha experiência como professor de Direito. Voltam-se, assim, ao exame da aplicação da Constituição e do comportamento das instituições diante do contexto fático que então se apresentava. Expressam, em certa medida, angústias e inquietações quanto à higidez, à estabilidade e à própria su-

premacia dos instrumentos de navegação, erigidos para balizar normativamente a atuação de governos, órgãos e autoridades estatais. Trazem consigo, por outro lado, os riscos inerentes à análise de fatos ainda em curso ou recém-ocorridos, por terem sido originalmente redigidos ainda no calor dos acontecimentos. Afinal, somente o distanciamento temporal permite que dados e informações antes indisponíveis venham a revelar-se com a devida nitidez. São textos que se lançaram ao desafio de participar do debate público sobre questões de seu tempo.

O presente livro, dessa forma, coleciona tais análises, agora revistas e atualizadas. Oferece, por conseguinte, estudos e opiniões sobre os impactos provocados pelas recentes tempestades sobre a “bússola” jurídico-normativa que consubstancia a Constituição. Neles, são apresentados elementos e subsídios que – quiçá – possam permitir aos leitores aferir se as instituições públicas nacionais trilharam o voluntarismo de Ahab, sucumbiram à desorientação de Lidenbrock ou se, por uma terceira e mais afortunada via, lograram – ainda que por caminhos tortuosos – manter minimamente ativas as agulhas que norteiam o curso da embarcação.

SUMÁRIO

<i>Agradecimentos</i>	IX
<i>Apresentação: A CONSTITUIÇÃO COMO BÚSSOLA</i>	XI
I. INSTABILIDADE E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	1
• O IMPACTO DA INOVADORA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO PROCESSO ELEITORAL DE 2018.	3
• O PODER LEGISLATIVO E OS INQUÉRITOS DE OFÍCIO NO STF	31
• JULGAMENTOS IDEOLÓGICOS E A COMPOSIÇÃO DAS CORTES SUPREMAS	39
• SELETIVO E CAMUFLADO: O EFEITO VINCULANTE NO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE	45
II. ESTADO FEDERAL SOB PRESSÃO	69
• UNS MAIS AUTÔNOMOS QUE OUTROS? O TRATAMENTO ASSIMÉTRICO DAS UNIDADES FEDERATIVAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	71
• FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E O ATAQUE AOS PODERES DA REPÚBLICA.....	83
III. CONSTITUIÇÃO, POLÍTICA E REDES SOCIAIS: ENTRE A CENSURA E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO	89
• REDES SOCIAIS E A LEI DE IMPRENSA.	91

• O DECRETO LEILA DINIZ E O DEVER DE CUIDADO DAS REDES SOCIAIS.	97
IV. CRISES, REGIMES DE EMERGÊNCIA E CONSTITUIÇÃO	103
• EMERGÊNCIA, CONSTITUIÇÃO E PANDEMIA: O CASO DA EMENDA CONSTITUCIONAL DO “ORÇAMENTO DE GUERRA”. ...	105
• REGIMES DE EMERGÊNCIA E O JUÍZO SOBRE OS MOTIVOS DE SUA DECRETAÇÃO: ENTRE O RISO, A REPRESSÃO E A CONTENÇÃO.	117
• TODOS AO LADO DO BEM	123
V. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS, PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO	133
• EQUIPARAÇÕES NORMATIVAS E FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS.	135
• VARIAÇÕES INTERPRETATIVAS NA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA ELEITORAL DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	141
• REPRESENTAÇÃO E ANTIPOLÍTICA.	147
VI. FUNÇÕES, PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS PODERES DO ESTADO.	151
• SOBRE O SIGILO DAS CONVERSAS E REUNIÕES PRESIDENCIAIS.....	153
• A PRORROGAÇÃO PARCIAL DO PRAZO DE VIGÊNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.	161
• LACUNAS QUE PROTEGEM: DESEMBARGADORES, CONSELHEIROS E A REFORMA DA LEI DO <i>IMPEACHMENT</i>	167
• O DESTAQUE 2.184 E A ANISTIA: A PORTA QUE O CONSTITUINTE MANTEVE ABERTA.....	175