DEMOCRACIA DE MINORIAS:
REGRAS SUBMAJORITÁRIAS E A TIRANIA DA MAIORIA*

MINORITIES DEMOCRACY:
SUBMAJORITARIAN RULES AND TYRANNY OF THE MAJORITY

Sérgio Itagiba†

Letícia Dutra††

SUMÁRIO: I. Introdução; **II.** Sobre as regras submajoritárias; **1.** Hipóteses de alguns problemas que podem surgir das regras submajoritárias; **2.** A criação das regras submajoritárias; **3.** A questão das regras inversamente proporcionais – sub e supermaioria; **III.** O fenômeno da submaioria no Brasil em comparação aos Estados Unidos; **IV.** Conclusão; **V.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo apresenta o fenômeno da submaioria, seus mecanismos e regras, que conferem a minorias qualificadas e pré-definidas a possibilidade de se fazerem presentes nos cenários e sistemas políticos, resolver questões preliminares e procedimentais e até mesmo forçar responsabilidade sobre as maiorias. O artigo ainda mostra os prováveis motivos de uma não discussão mais profunda acerca do tema, que não é muito difundido, e mostra uma hipotética situação de aplicação deste fenômeno no Brasil, tendo como por base a aplicação do fenômeno nos Estados Unidos, assim como seus fatores e efeitos resultantes de sua aplicação, em ambos os países.

PALAVRAS-CHAVE: Desenhos institucionais; Diálogos institucionais; Representação Política; Submaioria; Teoria institucional.

---

* Este artigo foi elaborado no âmbito do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI), vinculado à Faculdade Nacional e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pela concorrência do Edital nº 9 de 2011 (Processo nº E-26/111.832/2011), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concorrência do Edital Universal de 14/2011 (Processo n° 480729/2011-5).

† Graduando em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: sergioitagiba@gmail.com.

†† Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: legdutra@gmail.com.br

ABSTRACT: This article intends to show the phenomenon of submajority, its mechanisms and according to institutional theory political rules, that confer to qualified and predefined minorities the possibility to be presented on political systems and scenario. This condition solve, as we intend to prove, preliminary and procedural questions and even force responsibility over majorities. Moreover, the article shows the probable motives for absence of a deeper discussion of this subject, that is not very diffused; also, shows a hypothetical situation of the application of this phenomenon in Brazil using the United States cases as examples and its factors and effects, in both countries.

KEY-WORDS: Institutional design; Institutional dialogue; Political Representation; Submajority; Institutional theory.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Durante pouco menos de dois séculos e meio de existência democrática dos Estados Unidos, sempre se fizeram valer, como de se esperar, os interesses da maioria[1]. Mas, como imaginar todo o andamento daquela democracia sem as manifestações da minoria e os mecanismos que permitem a esta minoria se fazer presente *e importante* no cenário político? Os mecanismos, as regras e os seus efeitos, que permitem a minorias qualificadas se fazerem presentes e importantes no cenário político americano formam o fenômeno chamado *submaioria*, abordado por Adrian Vermeule, jurista americano, em seu livro *Mechanisms of Democracy* (2007).

O objeto de estudo deste artigo é tal fenômeno e as regras submajoritárias nas instituições públicas dos Estados Unidos, como o Congresso e a Suprema Corte; e a sua aplicação no Brasil democrático.

A votação submajoritária, tanto nestas instituições citadas acima, quanto em outras, é caracterizada por uma minoria qualificada que tem a garantia de poder de afirmação capaz de modificar o *status quo*. Logo, neste sentido, sustenta-se que as instituições utilizam regras submajoritárias tanto para solucionar problemas e questões preliminares e procedimentais quanto para a definição de agendas destas instituições[2].

Um fenômeno não muito abordado e estudado, a submaioria enfrenta certas barreiras para a sua ampla discussão, como a alegação de que não é possível identificar sua existência, ou mesmo de que é difícil reconhecer aspectos institucionais e a possibilidade das regras pertinentes às submaiorias serem cronicamente instáveis, já que há o risco de anulação ou reversão de suas decisões pela maioria.

Assim, é pretendido normativamente que haja uma prática padrão justificável para as regras que regem o fenômeno da submaioria. Estas regras serviriam tanto para permitir às

---

[1] Barry Friedman, Robert Dahl e Mark Graber, expõem que, mesmo quando há decisões judiciais inclinadas à defesa de minorias, estas demonstraram, de alguma forma, interesse corrente majoritário. FRIEDMAN, Barry. **The Will of the People: How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution.** New York: FSG, 2009. A democracia nos Estados Unidos, sempre foi uma fenômeno de maiorias, e não há outra forma de concebê-la. *Cf.* TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America and Two Essays on America**. London: Penguin Classics, p. 287 (*It is the very essence of democratic government that the power of the majority should be absolute, for in democracies nothing outside the majority can keep it check*)

[2] A regra submajoritária tem aplicação em todo âmbito de decisões coletivas e deliberadas, *i.e.* o Congresso, a Suprema Corte, Comissões de Agências etc.

minorias forçar a responsabilidade pública e a transparência sobre as maiorias, evitando até mesmo uma anulação ou reversão de suas decisões.

Frente àquelas barreiras que dificultam a ampla discussão em geral deste fenômeno, incluindo suas regras e mecanismos, Vermeule contesta tais barreiras com três pressupostos. O primeiro pressuposto é que as regras submajoritárias estão presentes em uma grande variedade de legislaturas, tribunais, organizações internacionais, como a ONU, e outras instituições e organizações democráticas. Como exemplo, pode-se elucidar a *Rule of Four*, onde quatro dos nove *Justices* da Suprema Corte Americana podem garantir o *writ of certiorari*, uma permissão para inclusão de um caso na agenda daquela instituição; o segundo pressuposto é o de que as regras submajoritárias possuem importância processual e epistêmica. Os seus principais benefícios são habilitar uma minoria a forçar certo tipo de responsabilidade pública sobre uma maioria, que eventualmente poderia preferir ocultar os pontos de vista e desejos das minorias. Por final, o terceiro pressuposto se relaciona à reversibilidade das decisões submajoritárias. Tais regras podem ser protegidas por normas institucionais e a onerosidade que estas normas demandarão seria um fator impeditivo para tal reversão.

Logicamente, não há motivo para pensar que as únicas regras submajoritárias que existem são aquelas que, na verdade, nós vemos. A submaioria é um fenômeno até mesmo histórico que pode existir em sistemas políticos democráticos ou não, mas o seu funcionamento, sem dúvida, somente é pleno em sistemas políticos realmente democráticos. Observem-se os artigos 18, 24, 29, 64, 72 e 73 da Constituição Alemã de 1919; ou os artigos 92 e 141 da atual Constituição da República Popular Democrática da Coréia, ou simplesmente, Coreia do Norte, que permitem um terço dos representantes da Suprema Assembleia Popular, a legislatura nacional e representantes das legislaturas locais convocar sessões extraordinárias A submaioria também está disposta no art. 1355 do Código Civil Brasileiro, que permite, em condomínios, um quarto dos condôminos convoquem assembleias extraordinárias.

II. SOBRE AS REGRAS SUBMAJORITÁRIAS

Antes de exibir no quadro 3 as regras submajoritárias consideradas por Vermeule, elucida-se que tais regras são regras de votação que consideram: (i) a existência de uma

minoria *numérica* e *pré-definida* dentro de um grupo selecionado de votação; (ii) alteração do *status quo* (e não apenas evitar uma mudança, como já elucidado na regra do *Rule of Four*); (iii) independência da distribuição de votos de terceiros.

Um voto submajoritário efetivo enfatiza, em especial, as características contramajoritárias[3] da decisão. Em outros termos, as regras submajoritárias violam a característica de neutralidade da regra de maioria. Apesar de as regras submajoritárias serem raramente utilizadas para decisões definitivas, como malograr um projeto de lei, por exemplo, a sua utilização resume-se a questões colaterais, procedimentais e de definição de agenda, como já dito anteriormente. O fato é que, em relacionando o fenômeno da submaioria com a responsabilidade pública da maioria, uma instituição, por exemplo, que necessita de tomar decisões por quórum de maioria absoluta ou de supermaioria, trabalharia melhor se as minorias tivessem o poder de forçar uma responsabilidade sobre a maioria, e as regras submajoritárias são uma forma útil de conferir este poder.

Além disso, através das regras de submaioria, uma minoria pode ter acesso e divulgar informações que uma maioria poderia não querer admitir publicamente, forçando, então, responsabilidade sobre as maiorias. Relacionando a divulgação deste tipo de informação que a maioria preferiria não divulgar, pode haver interpretações "*sinceramente deliberativas*", "*estrategicamente deliberativas*" e pluralistas[4], resultantes da responsabilidade imposta às maiorias; na primeira interpretação, a liberação de informações pela minoria tem como objetivo forçar a maioria a responder na mesma moeda; na segunda, a pressão pela resposta da maioria pode levá-la a responder não somente com uma linguagem de razão pública[5], mas

---

[3]Em termos de contramajoritarismo da Suprema Corte, Jeremy Waldron defende que deve haver uma manifestação do tribunal apenas no que tange à defesa do direito de voz deste grupos, atuando no sentido de garantir-lhes a participação no debate democrático. Em relação às minoriasmeramente irresignadas com o resultado do debate democrático, Waldron entende não haver legitimidade para o Judiciário se manifestar, uma vez que seu modelo parte do pressuposto de uma sociedade em que se respeita o direito das minorias. WALDRON, Jeremy. "The Core of the Case Against Judicial Review," Yale Law Journal 115, 2006.

[4] *Ver página 96 do livro* **Mechanisms of democracy: institutional design writ small**. VERMEULE, Adrian. New York: Oxford University Press, 2007.

[5] O termo *razão de Estado* indica uma tradição de pensamento da filosofia política influenciada pela obra de Maquiavel e acompanhou a estruturação do modelo político-institucional de Estado Moderno europeu. O termo foi cunhado pela primeira vez por Giovanni Della Casa, mas somente pelas mãos de Giovanni Botero, em *A Razão de Estado*, em 1589, ganhou uma conceituação mais rigorosa, representando uma noção de auto-preservação do Estado, indicando as necessidades práticas de se agir na superação das questões em sua oposição. Cf. BOTERO, Giovanni. **The Reason of State.** Translated by P.J. Waley and D.P. Waley. New Haven: Yale University Press, 1956. Por outro lado, a *razão pública* é um conceito intimamente ligado ao pensamento de John Rawls: "The idea of public reason has a definite structure, and if one or more of its aspects are ignored it can seem implausible, as it does when applied to the background culture.6 It has five different aspects: (1) the fundamental political questions to which it applies; (2) the persons to whom it applies (government officials and candidates for public office); (3) its content as given by a family of reasonable

como se realmente estivesse motivada pelo princípio público; na terceira e última, a pressão se dá somente pela capacidade da minoria de criar um embaraço público para a maioria.

1. Hipóteses de alguns problemas que podem surgir das regras submajoritárias

a. Conservação minoritária: Em uma tomada de decisão que envolva um número pequeno de membros, o ideal seria equipará-lo a um mínimo, que pode ser de um membro. Entretanto, o padrão geral é que a regra da votação submajoritária requer um limite e número de membros que não seja banal para se alcançar um resultado, o que refletiria um equilíbrio sistêmico.

b. Reversibilidade: O problema mais evidente com as regras submajoritárias é o de que as decisões delas estão expostas a reversão por parte das maiorias subsequentes, e possam, assim, ser cronicamente instáveis.

c. Ciclos, agendas e manipulação: A preocupação latente é de a definição de regras submajoritárias tenha passado por uma manipulação de agendamento de acordo com a regra de votação da maioria para decisões importantes. Assim, entende-se que tais decisões teriam seus resultados manipulados de acordo com a análise do perfil de um ciclo de votos.

2. A criação das regras submajoritárias

Decorre desse item a provocação: "por que uma maioria legislativa iria conferir às minorias o poder de forçar responsabilidade sobre as maiorias ao adotar regras submajoritárias?".

Mesmo que a pergunta soe estranho, assim como as respostas, isso já fora feito ao longo da história. Dois exemplos são a criação da *committe discharge rule*, abaixo detalhada no quadro 3, pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1935 e a criação também da *Rule of Four*, na Suprema Corte dos Estados Unidos. Mencione-se também a *Journal Clause*,

---

political conceptions of justice; (4) the application of these conceptions in discussions of coercive norms to be enacted in the form of legitimate law for a democratic people; and (5) citizens' checking that the principles derived from their conceptions of justice satisfy the criterion of reciprocity. Moreover, such reason is public in three ways: as the reason of free and equal citizens, it is the reason of the public; its subject is the public good concerning questions of fundamental political
justice, which questions are of two kinds, constitutional essentials and matters of basic justice;7 and its nature and content are public, being expressed in public reasoning by a family of reasonable conceptions of political justice reasonably thought to satisfy the criterion of reciprocity". RAWLS, John. "The Idea of Public Reason Revisited". **The University of Chicago Law Review**, Vol. 64, 3, 1997, p. 767.

também detalhada no quadro 3, dispositivo constitucional dos Estados Unidos. Uma série de mecanismos, configurações e previsões, muitas vezes estratégicos, podem servir de motivo para a criação de regras submajoritárias por uma maioria. Uma possibilidade é a de que as regras de submaioria podem ser criadas a partir do momento que a maioria que cria tais regras esteja em eminência de se tornar uma minoria, e assim sendo, poder aumentar seu campo de ação enquanto oposição. Quando o futuro é incerto, a própria incerteza poderia gerar a criação de mecanismos submajoritários para beneficiar todos os partidos, imparcialmente, mas tais mecanismos somente funcionariam em situações especiais.

Por um lado, podemos ter maiorias pequenas que devem fazer pequenas concessões às minorias, já que deserções entre maioria e minoria podem inverter toda a situação instantaneamente. Por outro lado, entretanto, podemos ter maiorias pequenas, mas coesas, em que uma unidade do bloco minoritário não permitiria deserções e, como efeito, forçaria uma pequena maioria a cercear os direitos procedimentais fornecidos pelas regras submajoritárias. O primeiro ponto enfatiza um fator que reduz as chances de pequenas maiorias de manter sua situação; ao passo que o segundo ponto enfatiza um fator compensatório que aumenta a mesma capacidade. O efeito líquido destas situações, segundo Vermeule, é incerto.

Maiorias auto-interessadas nem sempre são autoritárias para realizar seus anseios. Em regimes de grande espectro democrático, onde os cidadãos estão ligados a fiscalização partidária, as maiorias podem ter a sensibilidade necessária para criar e incentivar regras submajoritárias, e assim, coexistir com as minorias, sem cerceá-las. A melhor forma de se manter uma maioria em um regime democrático é sendo democrático e publicamente responsável. Logicamente, as maiorias podem também não ser auto-interessadas. Estas maiorias, segundo Vermeule, somente irão tomar estas atitudes livres de interesse pessoal se e quando as suas virtudes públicas forem mais importantes que os seus votos.

3. A questão das regras inversamente proporcionais – sub e supermaioria

Em algumas circunstâncias, para cada regra de submaioria, há uma regra inversamente proporcional de supermaioria. A questão a ser feita sobre isso é: “por que *estas* regras de supermaioria não existem ou sequer são consideradas enquanto presume-se que aconteça exatamente o oposto com as regras de submaioria?”.

Uma regra de submaioria será preferível à sua regra supermajoritária inversamente proporcional onde os custos de arregimentar a submaioria necessária seriam muito menores do que os custos de arregimentar uma supermaioria. Em grupos pequenos, como a Suprema Corte dos Estados Unidos, esses dois custos irão raramente divergir um do outro, mas em grupos maiores, como legislaturas, realmente, os custos de se arregimentar uma submaioria serão muito menores do que os de arregimentar uma supermaioria. De qualquer forma, seria fácil imaginar a dificuldade de, em uma situação inversamente proporcional da *Rule of Four*, seis *Justices* terem de discutir a exclusão de parte da grande quantidade de casos que seriam incluídos na agenda da Suprema Corte automaticamente, sem qualquer filtro ou barreira.

Ainda, regras supermajoritárias são utilizadas para tomar decisões relevantes e substantivas, como emendas constitucionais, até mesmo pelo temor da reversibilidade; enquanto, como já dito, as regras de submaioria são utilizadas para questões preliminares e procedimentais.

III. O FENÔMENO DA SUBMAIORIA NO BRASIL EM COMPARAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS

Nunca houve, tanto no Brasil pós-88, quanto em outros períodos históricos e políticos nacionais, instrumentos que permitissem a instituição do fenômeno da submaioria política no Brasil[6]. Dispõem-se, a seguir, informações sobre as legislaturas dos Estados Unidos e do Brasil, criando-se um ambiente hipotético no qual, proporcional ao dos Estados Unidos, seriam instituídas regras submajoritarias no Brasil.

Observe-se a discrepância entre o número de cadeiras entre as câmaras de ambas as legislaturas: nos Estados Unidos, a Câmara dos Representantes possui menos membros que a Câmara dos Deputados do Brasil, já o Senado dos Estados Unidos possui mais membros que o Senado Federal do Brasil. Ainda que a discrepância seja pouca entre a quantidade de membros nas legislaturas, a discrepância entre partidos representados nestas legislaturas é profunda: enquanto nos Estados Unidos, apenas dois partidos estão representados no Congresso, no Brasil, vinte e três partidos, de um total de trinta registrados no Tribunal Superior Eleitoral, estavam representados no Congresso Nacional. Destes vinte e três partidos, dois foram criados no curso da atual legislatura, o PSD, que foi criado com dissidências de

[6] A regra instituída pelo art. 1355 do Código Civil Brasileiro não é de ordem política, é de ordem civil.

vários partidos e constitui o quarto maior partido na Câmara e o PEN, com apenas um deputado.

No que tange às similaridades, não há movimentos separatistas ou minorias específicas em ambos os países, logo, estariam os interesses das minorias mais voltados para a sua presença nos cenários políticos de ambos os países, atuando então como um contrapeso pequeno, mas de força suficiente para cobrar controle e responsabilidade pública das maiorias.

Os próximos dois quadros abaixo demonstram a configuração parlamentar por partidos políticos de Estados Unidos e Brasil. Com base nestes quadros, há um terceiro, que demonstra as regras de submaioria e os seus respectivos quóruns nos Estados Unidos. Para o caso do Brasil, foram feitos cálculos de proporcionalidade para se manter a maior proximidade possível *entre quóruns* ao se fazer a comparação com os Estados Unidos.

QUADRO 1 – No quadro abaixo, está disposta a representação parlamentar no Congresso dos Estados Unidos em 17 de agosto de 2012, separada por partidos políticos.

	CÂMARA	**SENADO**	
Partido	**Representantes**	**Senadores**	**ALINHAMENTO**
Republicano	241	47	Oposição
Democrata	190	51	Governo
Outros	4	2	-
TOTAL	435	100	

Tabela elaborada pelos autores.

QUADRO 2 – No quadro abaixo, está disposta a representação parlamentar no Congresso Nacional do Brasil em 17 de agosto de 2012, separada por partidos políticos.

	CÂMARA	**SENADO**	
Partido	**Deputados**	**Senadores**	**ALINHAMENTO**
PT	87	13	Governo

PMDB	80	19	Governo
PSDB	49	10	Oposição
PSD	48	2	Independente
PP	39	5	Governo
PR	36	6	Independente
PSB	30	4	Governo
DEM	28	5	Oposição
PDT	25	5	Governo
PTB	21	6	Governo
PSC	16	1	Governo
PCdoB	12	2	Governo
PV	10	1	Independente
PPS	9	-	Oposição
PRB	9	1	Governo
PSOL	3	1	Independente
PTdoB	3	-	Governo
PEN	2	-	Independente
PRP	2	-	Governo
PHS	1	-	Governo
PMN	1	-	Governo
PRTB	1	-	Governo
PSL	1	-	Governo

TOTAL	513	100

Tabela elaborada pelos autores.

QUADRO 3 – No quadro abaixo, utilizando das regras submajoritárias utilizadas nos Estados Unidos e seus quóruns, expostos por Vermeule em seu livro *"Mechanisms of Democracy"*, estão, por proporcionalidade, os quóruns que seriam utilizados caso estas regras fossem utilizadas no Brasil.

Regra	Origem	Quórum EUA	Quórum BR[7]
Journal Clause	Senado Câmara	1/5 – 20 Senadores; 87 Representantes	17 Senadores; 103 Deputados
Discharge Rule	Câmara	1/3 – 145 Representantes	171 Deputados
Senate Rule XXII	Senado	16 Senadores[8]	13 Senadores
Seven Member Rule	Senado Câmara	7 Membros[9], de 18	9 Membros³
House Rule XI	Câmara	16 Membros[10], de 39	22 Membros[4], de 66
Rule of Four	Suprema Corte	4 *Justices*, de 9	5 Ministros, de 11

Tabela elaborada pelos autores, com base no livro ***Mechanisms of democracy: institutional design writ small****. VERMEULE, Adrian. New York: Oxford University Press, 2007.*

A partir do quadro acima, podem ser definidas algumas regras concernentes a critérios de avaliação de regras submajoritárias:

a. A **Journal Clause**, regra em uso em ambas as casas do Congresso dos Estados Unidos, permite, com quórum de um quinto dos votos, as votações, sobre um determinado projeto de lei, por exemplo, tornarem-se abertas, e os votos, por congressista, são registrados para serem depois publicados;

[7] Para números com casas decimais, houve arredondamento para o maior número inteiro mais próximo.
[8] 16 Senadores, logo, 16% da casa, mesmo que não seja uma regra definida por porcentagem.
[9] EUA: Comissão do Senado para o Judiciário; Brasil: Comissão de Constituição e Justiça. O quórum foi definido pela presença de partidos não governistas.
[10] EUA: Comissão da Câmara para o Judiciário; Brasil: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O quórum foi definido pela presença de partidos não governistas.

b. A **Discharge Rule**, regra que, até 1935, permitia na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, com um terço dos representantes, retirar das respectivas comissões daquela câmara a responsabilidade de "filtrar" determinado projeto de lei para ser votado por toda a casa. Tal regra ainda existe, mas seu quórum hoje exige maioria absoluta;

c. A **Senate Rule XXII**, regra interna do Senado dos Estados Unidos, permite, com quórum de dezesseis senadores, validar uma petição de "*cloture*" no Senado dos Estados Unidos;

d. A **Seven Member Rule,** permite, em concordando sete membros de certas comissões de ambas as câmaras do Congresso, é possível requerer ao executivo a divulgação de certas informações sobre suas agências;

e. A **House Rule XI**, dentro de um sistema político que define claramente minorias e maiorias até mesmo dentro de comissões legislativas, permite aos blocos de minoria nas comissões legislativas, quase sempre bipartidárias, de intimar testemunhas em inquéritos legislativos;

f. A **Rule of Four,** permite a quatro dos nove Justices da Suprema Corte dos Estados Unidos garantir o "writ of certiorari", uma permissão para inclusão de um caso na agenda daquela instituição.

A partir das regras submajoritárias descritas nos itens acima, são expostas abaixo algumas situações hipotéticas resultantes da aplicação das regras de submaioria no Brasil.

No julgamento de Jaqueline Roriz, à época deputada federal do Distrito Federal pelo Democratas, partido de oposição, caberia a aplicação de regra congênere a *Journal Clause*, que tornaria possível abrir a votação que inocentou a deputada se o*s onze menores* partidos governistas e independentes assim quisessem; ou se o PT e o PMDB fizessem o mesmo. Já no julgamento de Renan Calheiros, à época senador do estado de Alagoas pelo PMDB, partido de governo, caberia também a aplicação de regra congênere a *Journal Clause*, que, assim como no último caso descrito, tornaria possível abrir a votação que inocentou o senador se o *PSDB* se unisse com os *quatro menores partidos independentes e de oposição*; ou se *PSDB e PR* fizessem o mesmo. Ainda aplicando regra congênere à *Journal Clause*, seria possível aos nove menores partidos do Senado Federal, independente de alinhamento, abrir a votação do projeto de lei que permitiria dificultar o acesso dos partidos pequenos ao Congresso Nacional;

No escândalo do "Caos Aéreo", aplicando-se regra congênere à *Seven Member Rule* seria possível aos partidos de oposição exigir informações do antigo Departamento de Aviação Civil, assim como de qualquer outra agência governamental submetida ao poder executivo, caso fosse necessário nesta ou em qualquer outra hipótese; Em comissões parlamentares de inquérito da Câmara dos Deputados, aplicando regra congênere à *House Rule XI*, convocar testemunhas-chave em investigações legislativas; No Supremo Tribunal Federal, em se aplicando regra congênere à *Rule of Four*, seria possível, tendo à época maioria de ministros nomeados pela oposição, de adiantar em mais de seis anos o julgamento do escândalo do "mensalão".

Tendo como por base a opinião pública e as situações acima apresentadas, onde haveria uma minoria capaz de habilitar as regras submajoritárias e, consequentemente, forçar a responsabilidade, provavelmente, os resultados dos julgamentos de Jaqueline Roriz e Renan Calheiros teriam resultados diferentes.

No STF, partindo-se do princípio de que os ministros nomeados partilham das mesmas crenças políticas que os seus presidentes indicantes[11], haveria muito mais agilidade no julgamento de processos, uma vez que a minoria, nomeada pela oposição, teria também o controle da agenda do STF, obrigando, no caso, "o governo" a julgar a si próprio.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente democracia brasileira passa por dificuldades – e dificuldades graves – essencialmente correlacionadas a uma falta de promoção do valor da responsabilidade. São vinte e quatro anos de democracia; são trinta, se contarmos desde o início *lento, gradual e seguro* da redemocratização. Trinta anos de escândalos cada vez maiores e mais frequentes. No início da redemocratização, em 1982, começamos com o "Caso Proconsult", nas eleições estaduais no Rio de Janeiro; passamos pelo fracasso da emenda Dante de Oliveira; o impeachment de Fernando Collor e a atuação histórica dos caras pintadas, *talvez um dos poucos momentos em que o brasileiro protestou contra algo*; a emenda da reeleição passou; o painel do Senado, adulterado; inúmeras CPIs se iniciam, algumas até absurdas: "Caos Aéreo", "Mensalão"; "Sanguessugas"; outras CPIs, como a das privatizações, nunca saíram; vem o

[11] WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidence, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History.** Princeton: Princeton University Press, 2007.
LEVINSON, Daryl. PILDES, Richard. "Separation of parties, not Powers". **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.
PILDES, Richard. "Is the Supreme Court a 'majoritarian institution'?" **New York University Public Law & Legal Theory Working Papers**, No. 251, 2011.

“mensalão”, e seis anos depois, ainda se tem incerteza sobre a culpa dos envolvidos; chegamos a ter o “mensalinho” e um “mensalão estadual” no Distrito Federal. Termos hoje um cara pintada no Congresso seria um orgulho, se este cara pintada não estivesse na mesma bancada de quem ele ajudara a derrubar uma década e meia antes.

Infelizmente, é da cultura do brasileiro aceitar calado este tipo de gestão irresponsável da máquina governamental. Somente em 2010 é preso o primeiro político brasileiro por envolvimento em escândalos de corrupção. Vinte e dois anos depois da promulgação da atual Constituição Federal.

De nada adiantaria excelentes iniciativas populares, como a Lei da Ficha Limpa, se junto a este grande movimento moralizador não fosse criado um movimento que exigisse dos nossos políticos a responsabilidade pública.

Se a situação atual e futura do Brasil, de irresponsabilidade política quase absoluta na gestão governamental, continuar da mesma forma da qual foi conduzida desde a Constituição Federal de 1988, com políticos pouco se importando com o fator *responsabilidade pública*, talvez um dos passos a serem tomados frente a esta situação nada correta, seria aplicar regras de submaioria no Brasil; e talvez esta seja uma das questões mais relevantes do nosso cenário político, dada a situação em que estamos.

Infelizmente, a aplicação do fenômeno, do mecanismo e das regras de submaioria no Brasil não teria como por finalidade principal solucionar questões processuais e procedimentais. Teria, sem sombra de dúvida, um efeito muito mais moralizador e saneador da política e dos políticos, forçando a eles a aceitação do fator responsabilidade pública. O exercício sugerido para isso é simples: ao olhar para trás, veremos Proconsult, ACM e o painel do Senado, mensalão, Roriz, Calheiros; e estes são apenas cinco dentre inúmeros exemplos. A indignação ao nos relembrarmos disto nos faz querer algo que freie esta situação. Se quisermos a submaioria, ela estará lá para isso, mas estará também para resolver aqueles velhos problemas de questões processuais e procedimentais.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEDNAR, Jenna. “The Dialogical Theory of Judicial Review: a new Social Science agenda”. **George Washington Law Review**, Vol. 78, 6, 2010.

BICKEL, Alexander. “Foreword: the passive virtues”. **Harvard Law Review**, Vol. 75, 40, 1961.

_____. **The Least Dangerous Branch: the Supreme Court at the Bar of Politics.** New Heaven, Yale University Press, 1962.

DIXON, Rosalind. “A minimalist charter of rights for Australia: the UK or Canada as a model”. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Papers Series**, No. 285, 2009.

_____. “Creating dialogue about socioeconomic rights: strong-form versus weak-form Judicial Review revisited”.**International Journal of Constitutional Law**, Vol. 5, 3, 2007.

_____. The Supreme Court of Canada: Charter dialogue and deference”. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Papers Series**, No. 284, 2009.

_____. “Weak-form Judicial Review and the American exceptionalism”. **Chicago Law School Public Law & Legal Theory Working Papers Series**, No. 348, 2011.

GILLMAN, Howard. CLAYTON, Cornell (eds.). **The Supreme Court in American Politics: New Institutionalist Perspectives.** Lawrence, KA: Kansas University Press, 1999.

GRIFFIN, Stephen. **The Age of Marbury: Judicial Review in a democracy of rights**, 2003. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=441240>. Acesso em: 04 de outubro de 2011.

HALL, Peter. “As três versões do neo-institucionalismo”. **Lua Nova**, No. 58, 2003.

LECLAIR, Jean. Réflexions critiques au sujet de la métaphore du dialogue en droit constitutionnel canadien. **Revue du Barreau du Québec**, avril 2003. Disponível em: < https://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/handle/1866/2549>. Acesso em: 04 de agosto de 2011.

LEVINSON, Daryl. “Parchment and politics: the positive puzzle of constitutional commitment”. **Harvard Law Review**, Vol. 124, No. 3, 2011.

LEVINSON, Daryl. PILDES, Richard. “Separation of parties, not Powers”. **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.

LOWMAN, Michael. “The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave?” **American UniversityLaw Review**, Vol. 1243, 1257, 1992

MARRILL, Thomas. KEARNEY, Joseph. “Influence of *amicus curiae* briefs on the Supreme Court”. **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 148, 743, 2000.

MEDINA, Damares. ***Amicus curiae* – amigo da corte ou amigo da parte?** São Paulo: Saraiva Editora, 2010.

MENDES, Conrado. **Direitos fundamentais, separação de poderes edeliberação.** São Paulo: Saraiva, 2011.

NELSON, Willam. **Marbury v. Madison: the origins and the legacy of judicial review.** Lawrence: University Press of Kansas, 2000.

PILDES, Richard. “Is the Supreme Court a ‘majoritarian institution’?” **New York University Public Law & Legal Theory Working Papers**, No. 251, 2011.

_____. “Why the center does not hold? The causes of hyperpolarized democracy in America”. **New York University Public Law & Legal Theory Working Papers**, No. 207, 2010.

POSNER, Richard. “Reply: the institutional dimension on statutory and constitutional interpretation”. **Michigan Law Review**, Vol. 101, 952, 2003.

POSNER, Eric. VERMEULE, Adrian. **The executive unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011.

_____. **O Liberalismo político.** 2º ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

SUNSTEIN, Cass. **A Constitution of Many Minds: Why the Founding Document Doesn’t Mean What it Meant Before.** Princeton: Princeton University Press, 2009.

_____. **One case at a time: judicial minimalism on the Supreme Court.** Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.

THAYER, James. “The origin and scope of the American doctrine of Constitutional Law”. **Harvard Law Review**, Vol. 7, 129, 1893.

TREMBLAY, Luc. “The legitimacy of Judicial Review: the limits of dialogue between Courts and Legislatures”. **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 3, 4, 2005.

VERMEULE, Adrian. “Foreword: system effects and the Constitution”. **Harvard Law Review**, Vol. 123, 4, 2009.

_____. **Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation.** Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2006.

_____. “Judicial Review and institutional choice”. **William & Mary Law Review**, Vol. 43, 1557, 2001.

_____. “Many-minds arguments in Legal Theory”. **1 Journal of Legal Analysis**, nº 1, 2009.

_____. **Mechanisms of democracy: institutional design writ small**. New York: Oxford University Press, 2007.

_____. “Second-best democracy”. **Harvard Law & Policy Review (Online)**, Dec. 4, 2006.

_____. “The interaction of democratic mechanisms”**. Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 09-22, 2009.

_____. “The Parliament of the experts”. **Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No.09-05, 2009.

VERMEULE. GARRETT, Elizabeth. “Institutional design of a thayerian Congress”. In: DEVINS, Neal. WHITTINGTON (eds.), Keith. **Congress and the Constitution.** New York: Oxford University Press, 2007.

VERMEULE, Adrian. SUNSTEIN, Cass. “Interpretation and institutions”. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Papers Series**, No. 28, 2002.