

DESAFIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES NO BRASIL

COLABORAÇÃO OU CONTENÇÃO?

ORGANIZAÇÃO

MARIANA BARBOSA CIRNE

LARISSA KOIKE SILVA

GABRIELA FERNANDES COLNAGO

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

DESAFIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES NO BRASIL

COLABORAÇÃO OU CONTENÇÃO?

Organização

**Mariana Barbosa Cirne
Larissa Koike Silva
Gabriela Fernandes Colnago**

**Brasília
2021**

CEUB

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

Diagramação

Biblioteca Reitor João Herculino

Capa

CEUB

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Desafios da separação de poderes no Brasil : colaboração ou contenção? /
organizadoras, Mariana Barbosa, Larissa Koike Silva e Gabriela Fernandes
Colnago. – Brasília : CEUB, 2021.

263 p.

ISBN 978-65-87823-82-9

1. Direito Constitucional. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 342.4

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – CEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

APRESENTAÇÃO

Em uma aula de Direito Constitucional 2, uma aluna comentou em tom de desabafo que a matéria a desanimava. Com uma voz triste, disse que dava desalento perceber que as normas constitucionais eram constantemente descumpridas. As regras do jogo estavam no texto constitucional, mas quem exercia o poder reiteradamente as descumpria. O Presidente da República evitava o controle ao prometer nomear o Procurador-Geral da República como Ministro do Supremo Tribunal Federal. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal articulavam com os parlamentares do Congresso Nacional uma interpretação para admitir a reeleição dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Presidente da Câmara dos Deputados acumulava centenas pedidos de impeachment sem avaliá-los. O governador era afastado por uma decisão monocrática do Superior Tribunal de Justiça. Prefeitos negociavam relações internacionais. Ao perceber que sua popularidade estava em baixa, o Presidente da República interveio no Rio de Janeiro. Sem dizer que era, outro Presidente da República fez uma intervenção na saúde de um município. O Supremo Tribunal Federal assistia a muitas dessas quebras das regras constitucionais passivo. Entendemos a aluna. Dá mesmo, muitas vezes, desânimo.

Acontece que a prática do Direito Constitucional é viva. Não existe sociedade de anjos, como já nos antecipava Madison (1984, p. 151). Somos pessoas, com toda uma complexidade nas nossas escolhas. Para que as instituições funcionem, há necessidade de garantir as liberdades individuais e segregar os poderes (legislar, julgar e administrar), já nos avisava Montesquieu (2015). Não desperdiçar as lições aprendidas com os excessos do Absolutismo.

A definição de um texto constitucional rígido, com as regras do jogo, é inegavelmente necessária para que o modelo funcione (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Deve-se proteger a sociedade da própria sociedade, pois inegavelmente existem interesses em jogo. Necessário calibrar os poderes, com a pretensão de evitar os abusos de poderes (MADISON, 1984). Não permitir que um deles se exceda.

Acontece que, mesmo tomando todas essas precauções institucionais, a solução não é certa. Longe disso. Permanece falível. Não basta o desenho institucional. A construção democrática da Constituição de 1988 (CIRNE, 2013) não assegurará o seu sucesso. É necessária prática. Vivência constitucional. Crítica. Debate. Repúdio. Pressão. Transformar o desânimo em força transformadora. Brigar por uma melhor prática constitucional.

Esse livro é o resultado deste esforço coletivo em transformar desânimo em força transformadora. Alunas e um aluno da graduação do Centro Universitário de Brasília, duas monitoras e uma professora de Direito Constitucional pensando juntos em como seria possível ter um melhor exercício constitucional. Implementação. Mudança.

A separação de poderes foi o espaço eleito pelo grupo. Se de um lado, é preciso diálogo institucional entre os poderes (MENDES, 2008; AVILA, MELO, 2018), por outro lado, não há de se esquecer o papel de contenção de um poder quanto ao outro. Nesse caminho, a teoria dialógica pode fornecer algumas respostas, promovendo o diálogo através do equilíbrio e da parceria entre os poderes e os cidadãos (CICHELERO; FERRI; NUNES, 2018). Sim. Os cidadãos, que aqui são a docente e os discentes de Direito, precisam e devem ocupar este espaço de insurgência. Indispensável criticar quem está exercendo – temporariamente, diga-se de passagem, pois pessoas passam e instituições ficam - o poder com o intuito de garantir que a separação entre os poderes ocorra de acordo com a sua integridade. O Legislativo com dignidade. O Executivo com autoridade. O Judiciário com independência. Cada um compreendendo e desempenhando o seu papel no Estado (WALDRON, 2003, p. 434-435). Precisamos influir neste processo. Pensando nisso, as autoras (e o autor, já que somos maioria) resolveram mapear problemas atuais e as ações e reações entre os poderes que se desdobraram deles. Em uma visão crítica, empreendida de maneira coletiva, foram desenvolvidos os estudos, debates e reflexões envolvendo os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. O resultado desse processo, do qual temos muito orgulho de fazer parte, é este livro. Especialmente necessário ante a proximidade da nossa instituição de educação com o centro do poder em Brasília. A praça dos três poderes fica a poucos quilômetros de nossa Universidade. Agradecemos ao Centro Universitário de Brasília – Uniceub, e à

Coordenação do Curso de Direito, por nos conferir espaço para essa reflexão a muitas mãos.

Em uma obra majoritariamente feminina, não haveria como deixar de começar com a igualdade de gênero. O livro inicia com um trabalho de uma de suas organizadoras, Gabriela Fernandes Colnago, sobre as mulheres na política. Desenvolve uma reflexão sobre as reações entre os Poderes Legislativo e Judiciário com o intuito de contribuir para uma democracia igualitária em gênero. Há, ainda, o trabalho de Luísa Cristina Vasconcelos Marimon Álvares sobre a ineficiência dos mecanismos criados para alcançar a igualdade de gênero nas eleições das casas legislativas. Reafirmamos aqui a nossa luta por mais espaço para as mulheres na política.

Outro tema atual pesquisado neste livro, e pouco explorado na doutrina, foi a intervenção. O assunto mereceu estudo porque é um tema bastante discutido no STF, nas representações de intervenção por descumprimento de pagamento das decisões judiciais. Não bastasse isso, a intervenção foi amplamente utilizada no Governo Temer. Há de se chamar atenção, por fim, que a Assembleia Estadual do Amazonas, durante o colapso de Manaus na pandemia, pediu intervenção federal (MARQUES, 2020). Não obteve, contudo, sucesso na pretensão. Neste momento de crise da pandemia, precisamos entender os limites e as possibilidades desse importante instrumento constitucional. Uma das organizadoras da obra, Larissa Koike Silva, analisou os julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre intervenção federal, no período de 2010 a 2021, para perceber que a Corte só a admite em caráter excepcional e extremo. Julia de Oliveira Bocayuva, por sua vez, estudou outra faceta do tema. Se o não pagamento de precatórios por motivos de insuficiência de recursos financeiros poderia ensejar uma intervenção federal em uma leitura pautada no princípio da proporcionalidade. Isabela Sales Cornélio Manfredini completa o estudo sobre intervenção, ao investigar as intervenções federais nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima decretadas pelo ex-Presidente da República, Michel Temer e os controles realizados pelo Congresso Nacional.

Houve espaço para versar sobre temas contemporâneos como a imunidade parlamentar. O momento exige reflexão ante a recente decisão de prisão do

parlamentar Daniel Silveira, mantida pelo voto de 364 deputados federais da Câmara dos Deputados (GÓES, *et al.* 2021). Para problematizar os contornos da imunidade parlamentar e da liberdade de expressão do caso, Andressa Dias Carvalho de Souza defendeu que a posição do STF a respeito do caso do Deputado Daniel Silveira solidifica os limites para o emprego das imunidades parlamentares, que não devem servir como instrumento de impunidade frente a manifestações antidemocráticas e que incitem a hostilidade. Sobre o mesmo tema, Renan Faria de Sousa apresentou uma visão panorâmica sobre a imunidade parlamentar. Destacou, para tanto, os principais casos julgados pelo STF sobre o tema.

Como não poderia faltar em um livro de separação de poderes, o ativismo judicial teve seu lugar garantido. Dominic Ehndo Rodrigues estudou o ativismo judicial do STF em relação ao Legislativo à luz da Separação de Poderes. Maria Angélica Gaag Duarte Grazziotin, na mesma seara, analisou o ativismo judicial e a inércia do Poder Legislativo. Desenvolveu breves considerações sobre alguns dos mais importantes julgados do Supremo Tribunal Federal entre os anos de 2008 e 2019.

A pandemia também recebeu atenção da obra em áreas específicas como o agronegócio, a educação universitária e a saúde. Maria Luísa Soares Carvalho cuidou das ações dos Poderes Legislativo e Executivo ao longo do ano de 2020 que possibilitaram o contínuo desenvolvimento do agronegócio no Brasil. Marcela Silva Segurado Pimentel Lotti empreendeu pesquisa sobre o direito social à educação no cenário universitário federal no ano de 2020. Avaliou se houve uma insuficiência ou má gestão dos recursos públicos. Alice Beatriz Ribas Mariz de Barros, por sua vez, demonstrou sua indignação ao tratar das ações do Poder Executivo, e as respostas do Poder Judiciário, na concretização do direito à saúde no contexto da pandemia.

O direito ambiental também recebeu atenção desta pesquisa coletiva sobre a separação de poderes. Estamos preocupadas com o descaso com a pauta ambiental. Isabel de Ávila Torres analisou como a ADO 59 e a ADPF 708 podem contribuir para a prevenção e minimização de desastres ambientais no Brasil. Questionou quais são os papéis dos Poderes Judiciário e Executivo na questão ambiental. Vivian

Filardi Moura Olinto contribuiu com estudo sobre o Desmatamento da Amazônia e a sua influência nas relações internacionais.

Sáímos da inércia. Ficamos indignadas. Colocamos nossos argumentos no papel. Queremos que o texto saia do papel. Uma prática melhor do texto constitucional. Cobramos uma postura mais íntegra de quem ocupa temporariamente os seus poderes.

Aceitamos, nesta obra, os desafios da separação de poderes no Brasil. Acreditamos que é sempre pertinente pergunta: colaboração ou contenção? Os dois movimentos são necessários para o amadurecimento da nossa democracia. Colocamos nestas páginas nossa contribuição sobre esse debate. Esperamos que todos gostem.

Mariana Barbosa Cirne
Larissa Koike Silva
Gabriela Fernandes Colnago

REFERÊNCIAS

AVILA, Ana Paula Oliveira; MELO, Karen Cristina Correa de. Separação de poderes e diálogos institucionais nos litígios envolvendo o direito à saúde. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 83-108, jan./abr. 2018.

CICHELERO, César Augusto; FERRI, Caroline; NUNES, Eduardo Brandão. From an idealized separation of powers to its practical problems in the Rule of Law. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 15-40, jan./abr. 2018.

CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC N 341/09: por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, Brasília, v. XII, p. 249-279, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001.

GOÉS, Bruno; *et al.* **Câmara mantém prisão de deputado Daniel Silveira por ataques a ministros do STF**. O Globo, 19 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/camara-mantem-prisao-de-deputado-daniel-silveira-por-ataques-ministros-do-stf-24890659>. Acesso em: 11 ago. 2021.

MADISON, James. Federalista nº 51. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

MARQUES, Patrick. **Com 13 votos a favor, pedido de intervenção federal na saúde do AM é aprovado por deputados estaduais**. G1. Amazonas, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/04/20/com-13-votos-a-favor-pedido-de-intervencao-federal-na-saude-do-am-e-aprovado-por-deputados-estaduais.ghtml> Acesso em: 11 ago. 2021.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008, p. 224. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2008.

MONTESQUIEU, Charles. **Do Espírito das Leis**. 1ª Edição. São Paulo: Martin Claret, 2015.

WALDRON, Jeremy. Separation of Powers in Thought and Practice. **Boston College Law Review**, Boston, v. 52, n. 2, p. 433-468, 2013.

SUMÁRIO

MULHERES NA POLÍTICA: A REAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E A SUA POSSÍVEL CONTRIBUIÇÃO PARA UMA DEMOCRACIA IGUALITÁRIA EM GÊNERO.....13

Gabriela Fernandes Colnago

INTERVENÇÃO FEDERAL: DA RELAÇÃO ENTRE PODERES À FORMALIDADE CONSTITUCIONAL DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....34

Larissa Koike Silva

INTERVENÇÃO FEDERAL COMO MEDIDA PARA COMPELIR O CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO ÂMBITO DOS ANOS DE 2004 A 2021.....58

Julia de Oliveira Bocayuva

INTERVENÇÃO FEDERAL: DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À INTERVENÇÃO FEDERAL COMO INSTITUTO CONSTITUCIONAL CONECTOR DOS PODERES EXISTENTES NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....75

Isabela Sales Cornélio Manfredini

ADO 59 E ADPF 708 PARA A PREVENÇÃO E MINIMIZAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL: OS PAPÉIS DOS PODERES JUDICIÁRIO E EXECUTIVO NA QUESTÃO AMBIENTAL.....96

Isabel de Ávila Torres

A INEFICIÊNCIA DOS MECANISMOS CRIADOS PARA ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNEROS NAS ELEIÇÕES DAS CASAS LEGISLATIVAS.....115

Luísa Cristina Vasconcelos Marimon Álvares

IMUNIDADE PARLAMENTAR E LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO CASO DE PRISÃO DO DEPUTADO DANIEL SILVEIRA.....129

Andressa Dias Carvalho de Souza

O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO CENÁRIO UNIVERSITÁRIO FEDERAL NO ANO DE 2020: INSUFICIÊNCIA OU MÁ GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS?.....145

Marcela Silva Segurado Pimentel Lotti

DIRETRIZES E CONDUTAS ESTABELECIDAS PELOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO AO LONGO DO ANO DE 2020, QUE POSSIBILITARAM O CONTÍNUO DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL.....161

Maria Luísa Soares Carvalho

ATIVISMO JUDICIAL E A INÉRCIA DO PODER LEGISLATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE OS ANOS DE 2008 E 2019.....174

Maria Angélica Gaag Duarte Grazziotin

ATIVISMO JUDICIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO E HC 124.406 À LUZ DA SEPARAÇÃO DE PODERES.....199

Dominic Ehndo Rodrigues

AS AÇÕES DOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO CONCRETIZAM O DIREITO À SAÚDE NO CONTEXTO DA PANDEMIA (2020)?.....222

Alice Beatriz Ribas Mariz de Barros

A INFLUÊNCIA DO BRASIL NO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA.....237

Vivian Filardi Moura Olinto

**UMA VISÃO PANORÂMICA ACERCA DA IMUNIDADE
PARLAMENTAR E SUA RELEVÂNCIA NO CENÁRIO POLÍTICO
ATUAL.....251**

Renan Faria de Sousa

MULHERES NA POLÍTICA: A REAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E A SUA POSSÍVEL CONTRIBUIÇÃO PARA UMA DEMOCRACIA IGUALITÁRIA EM GÊNERO

Gabriela Fernandes Colnago¹

RESUMO

52% do eleitorado brasileiro é formado por mulheres. A Constituição de 1988 estabeleceu no art. 5º, inciso, I, a igualdade de direito entre mulheres e homens. A Lei n.º 9.504/1997 definiu cotas para mulheres na política. Apesar disso, há uma enorme desproporcionalidade na representação das mulheres nos espaços de poder. Apenas 77, dos 513 parlamentares eleitos em 2018, são mulheres. Neste contexto, a pergunta que desafia este trabalho é a seguinte: A reação entre os Poderes Legislativo e Judiciário sobre as eleições de mulheres na política pode contribuir para uma democracia mais igualitária de gênero? Para respondê-la, o trabalho analisará a situação atual das mulheres na política. Em seguida, estudará as leis que buscaram incrementar a participação das mulheres como atuação legislativa. No Judiciário, analisará as decisões do STF sobre as candidaturas e as efetivas eleições femininas. Neste ponto, merecerá destaque a decisão da ADI 5617 do STF e que garantiu o mínimo de 30% dos recursos do fundo partidário para candidaturas femininas. Por meio de revisão bibliográfica, e jurisprudencial, o trabalho identificou uma atuação tímida do Legislativo. Por parte do Poder Judiciário, percebeu-se iniciativas para incrementar essa participação, mas que não alcançaram a democracia igualitária em gênero. O diálogo institucional entre os poderes, contudo, pode contribuir neste processo. A pesquisa almeja chamar atenção para a noção de que a democracia só estará concretizada de fato quando as mulheres estiverem representadas devidamente no cenário político, promovendo a igualdade de gênero e a luta pelos direitos das mulheres.

Palavras-chave: Democracia. Espaços de Poder. Legislativo. Mulheres. Supremo Tribunal Federal.

Sumário: 1. Introdução. 2. As Mulheres nos Espaços de Poder. 3. Dos Incentivos às Candidaturas das Mulheres pelo Legislativo. 3. O papel do STF na igualdade de gênero. Considerações finais.

¹ Acadêmica do Curso de Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Monitora Acadêmica de Direito Constitucional II. Membro discente do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais (CBEC). E-mail: gabriela.colnago1@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Uma democracia não se efetiva somente na escolha livre de eleger seus representantes para o governo e para o legislativo. A ideia da democracia representativa envolve uma paridade entre maiorias e minorias (BAPTISTA, 2003), e o cenário atual é de que homens cis, brancos, héteros, cristãos e ricos compõe majoritariamente os cargos de poder. No Legislativo brasileiro, observa-se que os reais interesses de um povo diversificado e composto por mulheres, pessoas negras e outras minorias não estão sendo representados e desenvolvidos.

No Brasil, o eleitorado feminino ser maioria não corresponde à quantidade de mulheres ocupando cargos políticos eletivos no Poder Legislativo (TSE). Tomando o percentual de 52,5% do eleitorado brasileiro são mulheres, nas eleições de 2018 para parlamentares do Congresso Nacional, das 62 candidatas ao cargo (um número recorde de mulheres candidatas ao Senado) foram eleitas 7 senadoras. Já na Câmara dos Deputados, foram 2.603 candidatas, em que 77 foram eleitas, um aumento de 10% para 15% das cadeiras ocupadas pelas mulheres em relação as eleições de 2014. Considerando que a sociedade possui valores sexistas e patriarcais (BENEDITO; WOIDA, 2020), colocando o homem como ser superior a mulher e assim trazendo a dominação masculina em toda a sociedade, há um nítido apagamento das mulheres na história política e na concessão de seus direitos, e ainda que décadas tenham se passado, os avanços que se tem são lentos e não tão grandes.

Em 1932, que com a luta do movimento sufragista, as mulheres alcançaram o direito ao voto (VIANNA, 2017). Disposto no Código Eleitoral (BRASIL. Decreto 21.076, 1932), o voto era secreto e o direito de voto feminino era facultativo. Dois anos depois vem a Constituição de 1934 (BRASIL.) e eleva o voto feminino a um nível constitucional. Conceder o direito de voto, além de reconhecer as mulheres como cidadãs, é um “reconhecimento do Estado de que as mulheres são indivíduos com opiniões próprias, perfeitamente capazes de participar da vida política e de tomar decisões por elas mesmas” (DAMASCENO; PETER, 2021). É um rompimento com o pensamento dominante da sociedade, que sempre apontou para a dependência da mulher para com o homem e a sua incapacidade de ser ou de pensar por si mesma.

Ainda que o direito ao voto nunca tenha sido revisto, e a partir das próximas décadas a participação feminina tenha avançado, isso ocorre em passos pequenos. Sem um efetivo avanço no que tange a eleição de mulheres, várias ações afirmativas foram sendo desenvolvidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL.), como i) as cotas mínimas de mulheres para as candidaturas de partidos; ii) a reserva mínima do destino dos recursos do Fundo Partidário; iii) reserva mínima do tempo do período gratuito de propaganda partidária em rádio e televisão; iv) o fim das coligações partidárias nas eleições para cargos proporcionais (OAB PARANÁ, 2020). E embora tais ações sejam um real incentivo e estejam sendo aplicadas nas eleições, o número de mulheres eleitas não cresceu de forma a visualizar-se uma mudança significativa de paradigmas.

Diante deste contexto, a pergunta que define este artigo é: A reação entre os Poderes Legislativo e Judiciário sobre as eleições de mulheres na política pode contribuir para uma democracia mais igualitária de gênero?

Pretende-se, ao responder à pergunta supracitada: a) entender a violência política de gênero que é perpetuada no Brasil, que se manifesta justamente com o objetivo de excluir a mulher do espaço político, colocando diversas dificuldades para que não se concretize a representação feminina e; b) identificar as atuações dos poderes Legislativo e Judiciário em relação ao incentivo da participação feminina na política.

Para isso, a pesquisa move-se por uma metodologia empírica dedutiva, valendo-se de revisão documental de legislação que verse sobre as ações afirmativas para as candidaturas femininas. Ainda, será realizada uma pesquisa jurisprudencial das ações de controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (ADI, ADO, ADC e ADPF) que versem sobre direitos das mulheres, utilizando como recorte de pesquisa a busca jurisprudencial das seguintes palavras-chave no site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br): “direito das mulheres”; “mulher”; “gênero”; “aborto”; “direitos reprodutivos”; e “maternidade”. Diante disso, irá se observar o número de ações que versem sobre estes temas, mais propriamente sobre direitos das mulheres, partindo da ideia de um número geral para

o específico, e dentro das ações encontradas, analisar as que tratam das mulheres na política.

Mediante a pesquisa, o trabalho conclui que as reações entre poderes do Legislativo e Judiciário contribuíram para os avanços do número de mulheres presentes no Congresso Nacional, mas ainda não alcançou uma democracia igualitária de gênero. Para o Poder Legislativo, observa-se uma atuação tímida para o incentivo de candidaturas femininas, mesmo promulgados leis com ações afirmativas com esse propósito, não há uma preocupação com a efetividade dessas. Para o Poder Judiciário, percebeu-se uma atuação ativa para alcançar a presença feminina na política, buscando a efetividade e incrementação das ações afirmativas já existentes. Pontua-se que o diálogo institucional entre poderes, com cooperação e incentivo pela concretização do verdadeiro e melhor significado constitucional (MENDES, 2008), é o melhor caminho para alcançar uma democracia mais igualitária de gênero.

2 AS MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER

Dois anos após a instituição do Código Eleitoral Brasileiro (BRASIL, 1932) e no mesmo ano da promulgação da Constituição de 1934 (BRASIL), foi eleita a primeira parlamentar brasileira e a primeira deputada federal na América Latina: a deputada federal Carlota Pereira de Queirós (AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 53). A única mulher eleita titular naquela Assembleia, marcando o início da história da presença das mulheres na política. Durante o período de 1934 até 1963, ano que antecede o último período pré Assembleia Constituinte, apenas 4 mulheres passaram pela Câmara de Deputados: Carlota de Queirós, Bertha Maria Júlia Lutz, Cândida Ivetter Vargas Martins e Leolina Barbosa de Souza Costa (AZEVEDO; RABAT, 2012). O carregar lento da presença de mulheres parlamentares nesse período pode levar-se em conta a diferença do voto dos homens, obrigatório, e das mulheres, facultativo, este como um grupo excluído não só do processo político, mas de toda a esfera da sociedade, que até então manteve-se restrito a vida privada. No Senado Federal, somente em 1979 uma mulher ocupou o cargo de senadora, Eunice Maffalda Berger Michiles.

Nas eleições de 1982, ao fim da ditadura militar (1964-1985), período este que foi marcado por três fechamentos do congresso e uma forte instabilidade política, oito mulheres foram eleitas como deputadas federais, exercendo seu mandato até 1987 (AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 118).

Antes de comentar acerca do período da Assembleia Nacional Constituinte, é importante mencionar a organização da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), um movimento de âmbito nacional criado em 1922 com o objetivo de defender os direitos civis e políticos da mulher brasileira. Com iniciativa da líder feminista brasileira, Bertha Luz, que viria a ser deputada federal, o movimento lutava primordialmente pelo voto feminino, proteção à mulher e à criança e pelos direitos trabalhistas das mulheres. Com a realização de duas Conferências que foram repercutidas pela imprensa nacional, que tinham por fim discutir os principais da organização, iniciou-se um impulsionamento na campanha sufragista por toda sociedade brasileira. Um dos marcos muito importantes da FBPF é o legado da militância que foi deixado durante e após seu fim em 1937, em que ficou claro a importância e a repercussão que um movimento organizado pode causar e influenciar nas decisões políticas, que irá inspirar quando chegar o momento da Assembleia Nacional Constituinte. Dentro das conquistas da organização, destaca-se a união universitária feminina, para juntar e apoiar mulheres que cursavam o ensino superior; a admissão de meninas no Colégio Pedro II; a influência na decisão de distinção de votos no Código Eleitoral brasileiro e; a instituição da licença-maternidade de três meses na Constituição de 1934 (AZEVEDO, RABAT, 2012).

Foi com a Assembleia Nacional Constituinte para a Constituição Federal de 1988 que foi protagonizado um dos maiores marcos da história política feminina brasileira. De 8 deputadas federais, houve um avanço para 29 deputadas eleitas. Com o acesso cada vez maior das mulheres ao ensino superior, sua presença na esfera pública se torna mais acentuada (BELTRÃO; ALVES, 2009), fazendo com as os debates e as articulações políticas deixem de ser um espaço reservado aos homens, principalmente nos temas que tratavam de seus direitos.

Um dos meios de articulação entre a sociedade, os interessados e os constituinte originários para a redação do texto constitucional foi o *lobby*, que influenciou ostensivamente em várias partes e temas a serem redigidos na Constituição Federal. O que ficou conhecido na mídia como “lobby do batom” foi justamente o movimento organizado e articulado pelas mulheres, incluindo pelas deputadas, para tratar sobre os direitos e as demandas das mulheres brasileiras para o texto constitucional, guiando-se por um sentimento de igualdade e democracia, propondo a campanha nacional com o slogan “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”.

Como resultado, a Carta das Mulheres Brasileiras foi um documento redigido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulheres à Assembleia Constituinte, contento várias reivindicações, demandas, direitos e propostas para o texto constitucional. Dentro das seções divididas na Carta cita-se i) Família; ii) Trabalho; iii) Saúde; iv) Educação e Cultura; v) Questões Nacionais e Internacionais e; vi) Violência. As principais defesas e um ponto que se buscava era a igualdade entre homens e mulheres, e durante todo o processo constituinte a igualdade foi discutida, e além dos temas da Carta das Mulheres, muitos outros vieram ao debate na Assembleia Constituinte até o texto final para a promulgação.

Quando em 5 de outubro de 1988 é promulgada a Constituição Federal (BRASIL), há então uma forte mudança de paradigma legal e constitucional para as mulheres. Para logo em seu início, no artigo 5º o texto constitucional declara que “todos são iguais perante a lei” e que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (BRASIL, 1988), o constituinte originário dá aquilo que foi tão sonhado para o fim da desigualdade.

Os anos seguinte à Constituição são marcados por importantes avanços nos direitos e garantias das mulheres, com decretos de leis e realização de Conferências Nacional para debater gênero. A institucionalização da bancada feminina torna-se permanente e fortalece a importância da presença das mulheres no Parlamento, a reserva de vagas para mulheres nas candidaturas, a adesão do protocolo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o lançamento da plataforma Política Feminista, medidas contra a violência doméstica

(como por exemplo a Lei Maria da Penha de 2006), a PEC das domésticas de 2012 são alguns dos muitos atos tomados com vinculação às mulheres e o caminho trilhado para alcançar o texto constitucional (TOLEDO; JARDIM, 2019). Campanhas são realizadas anualmente pelos parlamentares para reforçar a participação feminina na política, instituições como a Procuradoria da Mulher na Câmara dos Deputados e o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero são criados com a finalidade de promover o debate de gênero e a proteção à mulher. De 1988 até 2011, foram instaladas ao menos 4 Comissões Parlamentares de Inquérito com objetivos e delimitações voltados a investigar assuntos com relação às mulheres e seus direitos (AZEVEDO; RABAT, 2012).

Diante disso, apresenta-se a importância da presença feminina no cenário político para ampliar a discussão e efetivação dos direitos fundamentais do texto constitucional e combater a violência e as desigualdades de gênero que persistem na sociedade (TABARES; CONCEIÇÃO; MARQUES, 2021). Trazer ao debate projetos de lei com temas sensíveis às mulheres, para a promoção e defesa destas é de extrema importância para aquele que foi um dos pontos fulcrais da Constituição Federal: a igualdade. Além disso, a importância de as mulheres estarem presentes na política é algo que irá impactar a própria ideia de democracia representativa, regime político adotado no Brasil.

John Stuart Mill não falha ao colocar que “a verdade democracia seria o governo de todo o povo por todo o povo, igualmente representado” (MILL, 1861, p. 302). O filósofo britânico dedicou boa parte de sua vida acadêmica a estudar a relação da economia com a democracia, em que sempre defendeu a utilidade e predominância da democracia representativa, desde que siga suas especificidades. Em sua obra *Considerações sobre o Governo Representativo*, Mill (1861) destaca a importância e essencialidade de que todas as minorias possam se expressar politicamente dentro de uma democracia, dentro de uma proporcionalidade de representação política (DALAQUA, 2016). A participação direta das minorias no processo político incide a um equilíbrio de poder, em que não ocorreria o que Mill denominou como “tirania da maioria”, para assim as minorias defenderem e deliberarem acerca de seus interesses, ocorrendo a convergência do debate político

dentro do parlamento, este sendo outro elemento imprescindível para a democracia representativa segundo Mill (GOMES, 2017).

Ao observar a composição do parlamento, observa-se uma falha na representatividade (MENDES, 2008), que dentro de um quadro composto por pessoas “padrões”, não se leva a sério a concretização de direitos colocados pela Constituição Federal de 1988. Conrado Hubner Mendes (2006), na obra “Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação” classifica os representantes como “agentes políticos auto interessados”, que buscam tão somente pontos que indiquem aumentar suas chances de reeleição e manutenção no poder, perpetuando o cenário atual de homens cis, brancos, héteros, cristãos e ricos compondo majoritariamente os cargos de poder, afastando o parlamento da pluralidade e diversificação que existe e é a sociedade brasileira. Destarte, evidencia-se a necessidade e importância do incentivo e da participação de minorias dentro do processo político (FERREIRA, 2021).

Dentro de um contexto de separação de poderes, com um plano de equilíbrio entre os poderes independentes e harmônicos em um sistema de freios e contrapesos, com cada poder exercendo suas funções típicas (KRITSCH, 2011), destaca-se a pertinência da teoria dos diálogos institucionais. Ainda com a separação de poderes, a promoção de um diálogo entre os poderes é capaz de conduzir a um aprimoramento da interpretação constitucional, em que todos os poderes são legitimados na tarefa de interpretação da Constituição, elevando o debate de questões relevantes para a sociedade (BARBOSA; LIMA, 2018), numa via de que a prática de cooperação recíproca entre os três poderes não afasta o sistema de freios e contrapesos da separação de poderes, mas contribui para o exercício da função de cada um deste, promovendo a discussão argumentativa com o fim de efetivar o texto constitucional.

Ainda que com muitos avanços como supracitados, as conquistas não abalaram a dominação masculina que ainda existe no parlamento. Débora Tithiah Azevedo e Márcio Nuno Rabat pontuam a realidade do cenário parlamentar brasileiro quanto a presença das mulheres (2012, p. 257):

Decorridos quase oitenta anos da conquista do direito de voto, 175 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados, efetivando mais de 350 mandatos. São números que traduzem uma realidade cruel: só hoje, mais de 400 homens são parlamentares, quantidade maior do que a de todas as mulheres deputadas em toda a história do país.

O mapa “Mulheres na Política 2019” realizado pela Organização das Nações Unidas e pela União Interparlamentar classificou 193 países quanto a representatividade feminina dentro do parlamento, onde no ranking o Brasil ocupa a posição 134 (HAJE, 2019), posição inferior a países que restringem gravemente direitos das mulheres como Arábia Saudita e Emirados Árabes.

Com os números da composição atual do parlamento brasileiro e a comparação com a porcentagem do eleitorado feminino, nota-se uma discrepância que não corresponde a efetiva concretização da igualdade entre homens e mulheres (ARAÚJO, 2011). É essencial para a democracia representativa garantir e incentivar a participação feminina no âmbito político, a fim de assegurar a representação desse grupo minoritário que lida com a opressão de uma sociedade machista e patriarcal, lutando por seus direitos e garantias.

3. DOS INCENTIVOS ÀS CANDIDATURAS DAS MULHERES PELO LEGISLATIVO

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988 (BRASIL.), o que se esperava como um crescimento do número de deputadas presentes no parlamento federal, mostrou-se como um número linear. Diante da evidente discriminação, que vem de um projeto de exclusão histórico das mulheres, recorreu-se a introdução de ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro para incentivar e introduzir ainda mais mulheres no cenário político. O termo ações afirmativas é a introdução ao ordenamento legal de políticas públicas voltadas à concretização de direitos já adquiridos de minorias excluídas, com o objetivo de combater todo tipo de discriminação e remover as barreiras impostas historicamente pela própria sociedade, através de várias medidas, como a alocação de recursos e criação de providências voltados para esses grupos (RIBEIRO, 2011).

Levando em consideração o histórico de exclusão das mulheres da esfera pública e do processo político até a recente Constituição, era imprescindível a

produção de ações afirmativas que visassem o aumento da participação de mulheres no processo político para assim ter a efetivação do que o texto constitucional trouxe na igualdade formal.

Com o objetivo de incrementar a participação política das mulheres, o Projeto de Lei nº 783 de 1995 (BRASIL) proposto pela então deputada Marta Suplicy e que posteriormente resultaria na Lei nº 9.100/95 (BRASIL) buscava assegurar, no mínimo, 20% das vagas de candidaturas de todos os níveis da federação para candidaturas de mulheres, sendo aplicada já nas próximas eleições municipais de 1996. Com a ampliação do debate da cota de gênero no Congresso Nacional, discutindo novas propostas para a melhorar a atual situação de ínfima participação feminina (FONSECA; FACHIN, 2018; AZEVEDO; RABAT, 2012), em 1997, dois anos após a primeira instituição da ação afirmativa, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL.), amplificando para 30% o mínimo percentual de candidaturas femininas.

Uma diferença crucial do texto redigido entre a lei de 1995 para a de 1997, além do aumento de 10%, é a obrigatoriedade quanto o preenchimento dessas vagas. Enquanto a redação do texto de 1995 coagia a reserva de vagas (mesmo que isso não tenha acontecido nas eleições municipais de 1996, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral), a redação do texto de 1997 segue a decisão do TSE de manter somente a reserva de vagas, não exigindo que fossem preenchidas. Ou seja, em caso de ausência de candidatas, ficaria ausente o preenchimento dessas vagas (FONSECA; FACHIN, 2018).

Apesar da significativa ineficaz, as duas leis representaram um avanço importante para a história política de inclusão das mulheres. Do último período eleitoral de 1994, que elegeu 32 deputadas federais, para as eleições de 1998, após as leis, 39 mulheres foram eleitas. Um impulsionamento pequeno, mas com a recém implementação da lei de cotas, levando também em conta a deficiência do texto da lei, é um início de um caminhar para a progressão (FONSECA; FACHIN, 2018).

Somente em 2009, com a chamada minirreforma eleitoral da Lei nº 12.034 (BRASIL), há uma mudança substancial. A nova lei inova em três aspectos: i) a obrigatoriedade do preenchimento do percentual mínimo de candidatas, continuando

em 30%; ii) destino de no mínimo 5% dos recursos do fundo partidário para à formação e incentivo político das mulheres, sob pena de sanção em caso de descumprimento; iii) destino de no mínimo 10% do tempo de propaganda partidária a difusão da participação feminina na política.

Após a reforma, não ocorreu um aumento expressivo, com a eleição de 45 deputadas e 6 senadoras federais (AZEVEDO; RABAT, 2012). Mesmo com a obrigatoriedade do preenchimento do percentual mínimo, a ausência de penalidades pelo seu descumprimento fazia com que os partidos não buscassem cumprir a norma, que ficou evidenciado um percentual de 22,2% do total de candidaturas femininas alcançadas nessa eleição (ARAÚJO, 2011).

Ainda que os resultados não fossem o esperado, as outras duas inovações da Lei nº 12.034 (BRASIL.) - reserva de 5% do fundo partidário e 10% do de propaganda partidária - evidenciaram que não basta a reserva de vagas de candidaturas femininas para a concretização da paridade política. A reserva mínima de vagas é essencial para garantir que irá acontecer um mínimo de equilíbrio entre os gêneros, mas não é suficiente para incentivar a candidatura e mostrar a visibilidade das mulheres. Permanecer somente a reserva de vagas e ainda sem sanção, encaminha para a fraude de candidaturas ou nem sequer o preenchimento destas. O investimento nas candidaturas, a visibilidade e o destino dos recursos, como iniciou a minirreforma orienta para a credibilidade e aceitabilidade das candidaturas femininas.

Passados 10 anos da minirreforma, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2018 para o Congresso Nacional, o número de senadoras eleitas permaneceu igual ao número de 2010 (07 mulheres eleitas), correspondendo a 7% da casa. O número de deputadas federais teve um aumento de 51%, com um aumento de 51 deputadas eleitas para 77, correspondendo a 15% da casa (TSE). Não obstante o aumento recorde de mulheres no parlamento, evidenciando um caminhar progressivo para a presença feminina nos espaços de poderes, ainda é um índice distante do percentual de 52% do eleitorado brasileiro que é composto por mulheres, demonstrando a persistência do papel coadjuvante da mulher na ocupação de cargos.

Diante do papel e trajeto desempenhado pelas ações afirmativas promovidas por meio de legislação pelo Poder Legislativo, ainda há uma sub-representação feminina dentro dos cargos de parlamentares federais. Destarte, em busca de uma efetivação das ações afirmativas firmadas pelo Poder Legislativo, e ainda com incrementações a esta, há a função do Poder Judiciário na figura do Supremo Tribunal Federal em, dentro de suas competências, promover o texto constitucional.

4 O PAPEL DO STF NA IGUALDADE DE GÊNERO

A partir da redação das três normas supracitadas, com a finalidade de produzir ações afirmativas para a introdução e incentivo das mulheres na política, evidencia-se que o legislador em si está preocupado com a presença das mulheres na política. Todavia, a grande resistência por parte dos partidos políticos, em sua maioria liderados por homens, de uma real efetividade das ações afirmativas para a presença feminina no processo política é denunciada pela violência política de gênero (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Com a misoginia e o machismo que percorrem a sociedade, a violência política de gênero caracteriza-se como toda ação ou omissão que tem por finalidade restringir e excluir as mulheres do processo político e das tomadas de decisões (KROOK; SANÍN, 2016). Ainda que com um enfoque na presença política, a violência política de gênero não abarca somente a vida política, mas acaba por afetar cada esfera da sociedade pertinente, pois uma vez a mulher não tendo espaço para participar do debate político e da tomada de decisões de leis que regulam suas condutas na sociedade, as decisões tomadas através de leis (em geral) acaba, por conduzir suas vidas e suas histórias, sendo que nem participaram da elaboração dessas.

A violência política de gênero, sendo um dos fatores que repercute a sub-representação das mulheres no parlamento é uma análise que contempla todos os âmbitos da existência feminina. Tomando como partida um enfoque no âmbito político, como é a proposta deste artigo, a violência política de gênero pode manifestar-se no cenário político através de a) desvio de recursos de campanhas das candidaturas femininas para as masculinas; b) interrupções das falas e discursos das

mulheres dentro de um debate político; c) a não indicação das mulheres eleitas a serem líderes partidárias ou titulares de comissões; d) a crença da incompetência feminina para o exercício do cargo; entre muitas outras manifestações que levam ao desincentivo da candidatura feminina (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021)

Visando complementar a legislação já existente quanto os incentivos às candidaturas de mulheres, o Supremo Tribunal Federal decide por maioria dos votos a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617 (BRASIL.), quanto ao percentual de destino de recursos do fundo partidário para candidaturas femininas. O Supremo Tribunal Federal, com o papel de ser o guardião da Constituição, é o tribunal de cúpula do judiciário brasileiro, sendo o que dá a última palavra quanto à Constituição.

Não é por uma vez ou outra que o debate atual quanto aos direitos das mulheres e o debate de gênero bate à porta do Supremo Tribunal Federal por meio das ações competentes ao Tribunal, cabendo ao órgão, uma vez provocado, julgar a ação pertinente dentro de suas competências. Sem entrar no mérito das decisões do Supremo Tribunal Federal, a fim de demonstrar a presença do debate de gênero no tribunal, foi desenvolvida uma busca jurisprudencial no site oficial do STF, utilizando das palavras-chaves “mulher”, “mulheres”, “gênero”, “direito das mulheres”, “aborto”, “maternidade”, “direitos reprodutivos” e “feminicídio” e a delimitação às decisões de controle concentrado de constitucionalidade.

Como resultado da busca jurisprudencial de decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade encontram-se:

Ação	Objeto	Poder	Deferiu?
ADI 1946	Direito Previdenciário	Legislativo	Sim
ADI 3165	Direito do Trabalho	Legislativo	Sim
ADI 4424	Violência Doméstica	Legislativo	Sim
ADI 5581	Direito ao Aborto	Executivo Legislativo	e Não Prejudicada -
ADI 5617	Direito Eleitoral	Legislativo	Sim

ADI 5938	Direito do Trabalho	Legislativo	Sim
ADI 6039	Direito Processual Penal	Legislativo	Sim
ADI 6327	Licença Maternidade	Legislativo	Sim
ADPF 54	Direito ao Aborto	Executivo e Legislativo	Sim
ADPF 737	Direito ao Aborto	Executivo	Pendente
ADPF 779	Direito Processual Penal	Legislativo	Sim
ADC 19	Lei Maria da Penha	Legislativo	Sim

Fonte: elaboração própria

Considerando esses dados, constata-se uma presença ínfima de decisões perante o Supremo Tribunal Federal para o debate temático de gênero. Dentre as decisões em controle concentrando de constitucionalidade, uma toma destaque quanto aos direitos políticos das mulheres, que é a ADI 5617/DF (BRASIL.), a qual decide pela garantia de no mínimo 30% de destinação do Fundo Partidário Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as campanhas de candidaturas femininas, respeitando ainda a proporcionalidade desta destinação de acordo com o percentual de candidaturas.

O voto do Ministro Edson Fachin, relator da ação, traz tópico essencial a ser lembrado de que a possibilidade de uma eventual desequiparação visando o direito à igualdade é legítima perante uma desigualdade histórica (BRASIL.), como é o caso das mulheres.

A decisão do Supremo Tribunal Federal é imprescindível para o incentivo das candidaturas femininas, colocando em ponto que não basta somente a reserva obrigatória de vagas, mas o real incentivo está em considerar e elevar a importância de ter as mulheres na política através do efetivo investimento nestas candidaturas. A decisão da ADI, dada no início de um ano eleitoral, norteia a decisão posterior do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, que em consonância com a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, decide da mesma forma que o STF de que os partidos políticos deverão reservar e destinar o mínimo de 30% dos recursos do FEFC para o financiamento de candidaturas femininas, e ainda o TSE decide pela do

mesmo percentual de 30% em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita nos veículos midiáticos de rádio e TV. Em suma, ambos os Tribunais decidem sob o mesmo objeto: a reserva e destino de 30% dos recursos do FEFC para as candidaturas de mulheres dentro de cada partido político, sob pena de sanções estipuladas dentro do regramento do TSE ao partidos que não cumprirem com a reserva e destino dos recursos de financiamento, justamente com o objetivo de compelir os partidos políticos a não promoverem fraudes eleitorais e as candidaturas laranjas (o que seria o candidato de fachada, em que os partidos preenchem o percentual de 30% das candidaturas femininas, mas não destinam recursos a estas, sendo somente para poder eleger seus candidatos homens).

A decisão do Supremo Tribunal Federal ampliou não só o alcance das cotas de gênero, mas a introdução de medidas financeiras e de visibilidade das candidaturas femininas, apresentando resultados positivos nas eleições de 2018, ainda que pequenos.

No período eleitoral de 2020, para a eleição do legislativo municipal, do número de 7.816 vereadoras eleitas em 2016, em 2020 o número foi de 9.196 vereadoras eleitas, representando 16% da ocupação das câmaras municipais de todo o Brasil (TSE).

Apesar do aumento do número de vereadoras e de parlamentares em 2018 e 2020, a representatividade feminina no legislativo ainda se vê tímida e não abala a predominância da presença masculina nos cargos de poder, seguindo desproporcional a representação de 52% do eleitorado brasileiro corresponder as mulheres.

Não obstante um progresso tímido, há de se reconhecer o papel essencial que o Supremo Tribunal Federal desempenhou para incentivar as candidaturas femininas. Além de seguir com as ações afirmativas promulgadas pelo Legislativo, o Tribunal, por meio de sua decisão, auxiliou as leis eleitorais que já dispunham acerca das candidatas femininas, instituindo novas medidas que vão para além da somente candidatura, mas também de assegurar que irá ter um investimento nas candidaturas, com reconhecimento e visibilidade perante a sociedade e a esfera pública para as mulheres candidatas, denotando o quão importante é para a

democracia a presença de mulheres nos espaços políticos. Apropriado a relação de diálogo institucional entre o parlamento e a corte constitucional, isto eleva o debate democrático para os resultados positivos perante uma cooperação entre os poderes (MENDES, 2008), favorecendo a democracia.

A decisão tomada pelo Tribunal evidencia uma necessidade de paridade entre homens e mulheres nos espaços de poder dentro de uma democracia representativa, para garantir a eloquência do debate político e a proteção de uma minoria excluída e discriminada por uma sociedade historicamente patriarcal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início do movimento sufragista em busca do voto feminino, para a luta pela igualdade formal notável durante a Assembleia Nacional Constituinte para a Constituição Federal de 1988 (BRASIL), e a busca pela igualdade material por meio de ações afirmativas, as mulheres buscam sua devida representação nos espaços de poder.

Com a dicotomia público-privada da divisão sexual dos papéis sociais impostos pela sociedade, reservando o espaço público para os homens, em que eles iram tomar os espaços de poder e serem os “chefes”, o espaço privado, ou seja, a vida doméstica fica destinado à mulher, responsável pelos afazeres domésticos e criação dos filhos. Essa enorme desvantagem que sempre guiou as relações sociais, agregada à discriminação de gênero e elaboração de estereótipos ao gênero frágil feminino e a incansável violência física, mental e psicológica contra as mulheres, é estipulados barreiras para a autonomia e participação feminina no processo político.

Ainda que esta desigualdade não fique estrita ao aspecto político, mas permeie toda a sociedade e seus aspectos, formando uma estrutura complexa e enraizada, não há dúvidas de que o meio político e uma maior representação feminina em cargos de poder, não só nos Poderes Executivo e Legislativo mas também trazendo o Judiciário, é um caminho para comover outras desigualdades, promovendo o desenvolvimentos de leis e políticas públicas que sejam voltados aos interesses das mulheres e o fim da disparidade de gênero. Bem como cita a ex-Presidente da República do Chile, Michelle Bachelet “Quando uma mulher entra na

política, muda a mulher. Quando muitas mulheres entram na política, muda a política.”

É imprescindível a presença das mulheres nos espaços de poder, para elevar o nível do debate político e das formações socioeconômicas da sociedade. O que um dia foi interpelado pela dicotomia público-privado de gêneros, atrapalha o desempenho da própria democracia.

Através dos desempenhos, reações e o diálogo exercidos entre os Poderes Legislativo e Judiciário, através de projetos de leis, desenvoltura de ações afirmativas e decisões judiciais, com fim de garantir e incentivar a presença feminina, as mulheres gradativamente adentram a política brasileira. E desde então, com muitas conquistas (maior presença no mercado de trabalho, maior acesso à saúde e à escolaridade, promulgação de vários projetos de leis voltados aos direitos das mulheres, entre outros), constata-se a importância das contribuições dos poderes Legislativo e Judiciário para assegurar a igualdade formal de gênero para a democracia representativa que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 5°. A história das mulheres brasileiras na política, marcada pela sub-representação feminina, não é uma história que se traduz em ausências, mas na luta pela ocupação do seu espaço político.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. As Mulheres e o poder político – desafio para a próxima década. In: BARSTED, Leila Linhares; PITAGUY, Jacqueline (Org.). **O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 90-135.

AZEVEDO, Débora Bithiah; RABAT, Márcio Nuno (Org.). **Palavra de mulher: oito décadas de direito ao voto**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. **Prisma Jurídico**, São Paulo, n. 2, p. 195-205, 2003. DOI: <https://doi.org/10.5585/prismaj.v2i0.540>

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 109-128, jan/abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55825

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ALVES, José Eustáquio Diniz. A reversão do Hiato de Gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/277>. Acesso em 25 mai. 2021.

BENEDITO, B. O.; WOIDA, L. M. Gênero, política e informação: estudo sobre as barreiras de acesso à informação enfrentadas pelas mulheres na política. In: VALENTIM, M. L. P. (Org.). XI Reunião da Linha de Pesquisa 'Gestão Mediação e Uso da Informação': **Caderno de resumos**. Marília: PPGCI, 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 783, de 1995. Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar na lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e da outras providências. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16329>. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 5617/DF**. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Congresso Nacional. Relator. Min. Edson Fachin. Brasília, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

DALAQUA, Gustavo Hessmann. Democracia representativa, conflito e justiça em J. S. Mill. **Dois Pontos**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 15-37, out. 2016.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79 Acesso em 26 mai. 2021.

FONSECA, Júnior Xavier; FACHIN, Zulmar Antonio. A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios. **Revista Estudos Políticos**: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 03 -23, dez. 2018.

GOMES, Eduardo Teixeira. O Governo Representativo em John Stuart Mill: Representações e Paradigmas. **Anais do VI Congresso Internacional UFES/Paris-Est**, v. 6, p. 276-296, set. 2017.

HAJE, Lara. **Baixa representatividade de brasileiras na política se reflete na Câmara**. Câmara dos deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/554554-baixa-representatividade-de-brasileiras-na-politica-se-reflete-na-camara/>. Acesso em 02 abr. 2021.

KRITSCH, Raquel. Elementos da política e da teoria do Estado em De o espírito das leis de Montesquieu. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 10, n. 117, fevereiro de 2011. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12324>. Acesso em 26 mai. 2021.

KROOK, Mona Lena; SANÍN, Juliana Restrepo. **Gender and political violence in Latin America. Política y Gobierno**, v. 23, n. 1, p. 125-157, 2016.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução por Denise Bottman. Porto Alegre: L&PM, 2018.

OAB PARANÁ. **Participação das Mulheres na Política: Seja um Fiscal do Povo**. Comissão de Direito Eleitoral – Comissão da Mulher Advogada. 2020.

PETER, Christine; DAMASCENO, Natália. Comemorar voto feminino é também denuncia violência política de gênero. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-27/observatorio-constitucional-comemorar-voto-feminino-tambem-denunciar-violencia-politica-genero>. Acesso em 30 abr. 2021.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Violência Política de Gênero, a maior vítima é a democracia**. Secretaria da Mulher. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/violencia-politica-de-genero-a-maior-vitima-e-a-democracia>. Acesso em: 07 mai. 2021.

RIBEIRO, Rafael de Freitas Schultz. Estudos sobre as Ações Afirmativas. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 31, p. 165-190, ago. 2011. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/estudo-sobre-acoes-afirmativas-study-affirmative-actions>. Acesso em 25 mai. 2021.

SENADO FEDERAL. + **Mulheres na Política**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulheres; Câmara dos Deputados, Secretaria da Mulher, 2015.

TABARES, Camila de Vasconcelos; CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 57-77, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/58/229/ri/ v58_n229_p57 Acesso em: 26 mai. 2021

TOLETO, Cláudia Mansani; JARDIM, Neymilson Carlos. A baixa representatividade feminina na política: obstáculo a ser vencido na democracia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 47, n. 2, p. 318-333, jul/dez. 2019.

TSE. **Eleições 2018: resultado da eleição**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/informacoes-sobre-as-eleicoes-2018>. Acesso em: 11 abr. 2021.

TSE. **Estatísticas Eleitorais**. Apresenta as Estatísticas de todas as eleições em variáveis. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 07 mai. 2021.

TSE. **Participa Mulher**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 11 abr. 2021

VIANNA, Cynthia Semíramis Machado. **A reforma sufragista: marco inicial da igualdade de direitos entre mulheres e homens no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHQL/1/semiramis_final_com_anexos.pdf. Acesso em: 07 mar. 2021.

INTERVENÇÃO FEDERAL: DA RELAÇÃO ENTRE PODERES À FORMALIDADE CONSTITUCIONAL DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Larissa Koike Silva¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre intervenção federal, no período de 2010 a 2021. A intervenção é um instrumento pouco discutido na doutrina, mas bastante debatido no Poder Judiciário. A pergunta que desafia este artigo é a seguinte: O que a jurisprudência do STF, de 2010 a 2021, definiu sobre a intervenção federal? Como tais julgados afetam a relação de controle da intervenção entre os Poderes Executivo e Legislativo? Busca-se, por meio de revisão bibliográfica conjugada com pesquisa jurisprudencial, entender as espécies de intervenção federal, seus objetos e como as decisões do STF impactam a relação de controle existente entre os Poderes Legislativo e Executivo. A pesquisa adota o procedimento metodológico empírico e dedutivo, tendo como fundamento a análise qualitativa de dados, além de revisão bibliográfica sobre o tema intervenção federal. A pesquisa concluiu que o STF é questionado em todas as hipóteses de intervenção, mas só se pronuncia nas Ações Interventivas. Por meio da análise do IF 5221/AM, demonstrou-se que o STF apenas excepcionalmente admite a intervenção. O STF entende que a intervenção federal é medida para trazer equilíbrio ao sistema federativo, mas só resta viável para a solução de conflitos que preencham os requisitos constitucionais mínimos para fundamentar a aplicação deste instituto de caráter excepcional e extremo.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Constituição. Poder Executivo. Poder Legislativo. Separação de Poderes.

Sumário: 1. Introdução. 2. Estado federal e a autonomia dos entes federativos. 3. Intervenção federal. 3.1. Hipóteses previstas na constituição de 1988. 3.2. Decretação e execução da intervenção federal. 4. Da importância do controle político e do controle jurisdicional da intervenção federal. 5. Análise da subsunção dos pedidos de intervenção julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de 2010 a 2021 à formalidade constitucional. 5.1. Análise do IF- 5221/AM com fundamento no art. 34, incisos III e VII, b, da Constituição federal. 6. Considerações finais. 7 Referências.

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: larissakoike22@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A intervenção federal é um instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, sujeito historicamente a movimentos pendulares que percorreram toda a evolução do federalismo constitucional brasileiro, de alternância de um federalismo hegemônico e centrípeto a um federalismo centrífugo e dualista (HORTA, 1996). A intervenção federal mostra-se, perante essa conjuntura, um ato excepcional impugnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinada a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo, a promover a unidade do Estado federal e o respeito as unidades federadas bem como a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL).

A intervenção de um ente federado em outro é, portanto, um ato excepcionalíssimo necessariamente limitado às hipóteses taxativamente previstas nos artigos 34 e 35 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL). Sendo a adoção desta medida um ato privativo do chefe do Poder Executivo, cabível somente ao Presidente da República (art. 84, inc. X, CF/88) decretar a intervenção federal, e ao governador, a intervenção estadual. Neste trabalho, dar-se-á ênfase somente ao estudo da espécie federal.

Importa destacar que, por tratar-se de um mecanismo de exceção, o instituto da intervenção federal foi pouco utilizado (SILVA, 2018, p. 13) desde a vigência da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), embora este já tenha sido instrumentalizado sob a égide de Constituições anteriores (ALEXANDRE, 2019, p. 9). Nesse sentido, este artigo pretende analisar os pedidos de intervenção federal julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao longo dos últimos onze anos (2010-2021), que apresentam como fundamento as hipóteses previstas no artigo 34, incisos IV, VI e VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Almeja-se, com isso, verificar as espécies de intervenção, os principais assuntos abordados e o que impediu o prosseguimento destes atos. Nos casos em que caberia o controle entre o Poder Legislativo e Executivo, espera-se avaliar qual seria o papel do STF neste controle.

Destarte este contexto, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: O que a jurisprudência do STF, de 2010 a 2021, definiu sobre a intervenção federal? Como tais julgados afetam a relação de controle da intervenção entre os Poderes Executivo e Legislativo?

Dessa forma, o presente artigo será desenvolvido em quatro partes.

A primeira parte apresenta o conceito de Estado Federal bem como a importância da repartição de competências e da consequente autonomia político-administrativa das unidades federadas prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL) e a relevância que o instituto da intervenção federal têm ao assegurar a intangibilidade do pacto federal.

A segunda parte apresenta o instituto da intervenção federal, seu conceito e previsão constitucional, destacando especificamente a intervenção provocada por requisição do Poder Judiciário estadual ao Supremo Tribunal Federal (STF) e a intervenção provocada dependente de provimento do STF e de representação do Procurador-Geral da República, por serem objeto de estudo do presente trabalho.

A terceira parte expõe a importância do controle político do ato interventivo desempenhado pelo Poder Legislativo bem como trata das hipóteses nas quais o Poder Judiciário pode exercer o controle jurisdicional do ato interventivo e se perante algum excesso ou omissão por parte dos outros Poderes esse controle pode vir a ser arbitrariamente sindicado pelo Poder Judiciário.

A quarta parte consiste na análise dos pedidos de intervenção federal julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no período de 2010 a 2021, destacando os argumentos utilizados com o objetivo de se delinear o entendimento do Tribunal quanto ao instituto em estudo e abordar as principais motivações destes pedidos. Este artigo, portanto, tem como base a realização de uma pesquisa empírica e dedutiva, tendo como fundamento a análise qualitativa de dados, além da revisão bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema intervenção federal.

O trabalho concluiu que o STF é questionado em todas as hipóteses de intervenção, mas só se pronuncia nas ações interventivas. No caso das intervenções espontâneas e solicitadas, em que ele poderia arbitrar algum excesso ou omissão,

tem-se o entendimento de que o controle seria político, não sindicável pelo Poder Judiciário. O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre intervenção federal se funda em dois pontos: a excepcionalidade de tal medida e a sua ineficácia na resolução de conflitos inerentes aos entes federados que não demonstram a adequação constitucional necessária para fundamentar o ato interventivo o que preponderantemente influência no controle exercido pelos poderes Executivo e Legislativos nas hipóteses restritas à sua atuação.

2 ESTADO FEDERAL E A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS

Segundo José Afonso da Silva (2006), o federalismo que nasceu com a Constituição Norte Americana de 1787, refere-se a uma forma de Estado denominada Federação ou Estado Federal, tendo como característica a união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional e autonomia federativa. A forma Federativa do Estado, portanto, é a união de entes jurídicos parcialmente dotados, cada um destes, de autonomia política. Nesse sentido, foi a partir da Proclamação da República em 1889, com o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 (BRASIL), que o federalismo foi adotado provisoriamente no Brasil (LEWANDOWSKI, 2018, p. 25) sendo mantido nas constituições seguintes.

No entanto, a federação brasileira não observou um modelo estático, tanto no que se refere ao nível de centralização, como no que tange aos períodos de grave instabilidade política, exemplificando-se essa centralização do poder político pelas duas revoltas federalistas no Rio Grande do Sul, a Revolução de 1930, bem como, pelos períodos de autoritarismo como a Ditadura Militar de 1964-1985 (SARLET, 2016, p. 836). Além disso, em que pese semelhante ao americano, a federação brasileira inovou ao criar um terceiro nível político-administrativo, constituído pelos Municípios (LEWANDOWSKI, 2018, p. 26). Houve, com isso, a inserção de um federalismo cooperativo no Brasil mediante o qual as competências são distribuídas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conforme prevê o texto constitucional.

Na forma federativa brasileira, o Estado se organiza por meio da distribuição espacial do poder político, dividido pelo poder central, exercido pela União e o poder

federado exercido pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (BARROSO, 2015, p. 206-207). Segundo Barroso (2015, p. 207) para caracterização do Estado Federal, em síntese, é necessária a presença de três elementos, quais sejam:

[...] a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-lançado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação. (grifo do autor).

Consoante o exposto, é possível concluir que no Estado federal a regra é o exercício da autonomia política pelos entes federados, assegurada pelas competências que lhe são indicadas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL), sem a intervenção de um ente em outro. De acordo com Bonavides (1994, p. 166 e 181), “a federação não possui soberania externa e no tocante à soberania interna, suas unidades permanecem sujeitas a um poder central federal, mantendo, certo grau de autonomia, consistente dentre outras, na competência de auto-organização” sujeita as peculiaridades de cada Estado federativo, inerentes às suas realidades.

Conforme preceitua o próprio art. 1º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel do Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito”, sendo que, o *caput* de seu art. 18 complementa estabelecendo que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Nessa acepção, a preservação dessa repartição de competências e da consequente autonomia político-administrativa das unidades federadas, se faz mister a previsão constitucional de dispositivo de segurança, de índole político-jurídica, qual seja a intervenção federal, que seja idôneo a garantir ou a reestabelecer o equilíbrio do Estado Federal, em circunstâncias excepcionais que denotem grave ameaça ao pacto federativo ou a “elementos considerados, pela Constituição, como

essenciais à manutenção de certa ‘ordem’ e permanência das instituições” (BRASIL, 1988).

Conforme adverte Ernesto Leme (1930, p. 25), “o instituto da intervenção é (...) da essência do sistema federativo”. Sem esse mecanismo de ordem político-jurídica, que assegura a intangibilidade do pacto federal, “a União seria um nome vão. E as garantias e vantagens, que a Federação deve proporcionar ao Estados e ao povo, se reduziriam a simples miragem” (BARBALHO, 1924, p. 31.).

3 INTERVENÇÃO FEDERAL

Nesse interím, a intervenção federal visa proteger o Estado Federal, e por assim dizer, o interesse dos Estados da federação bem como suas autonomias. No entanto, o instituto em estudo, por vezes, “afeta de forma negativa o ente intervindo, tendo em vista que este tem a sua autonomia suspensa ou limitada, razão pela qual esse mecanismo deve ser utilizado como última alternativa na resolução de conflitos inerentes à ordem da federação” (ALEXANDRE, 2019, p. 16).

Segundo Alexandre de Moraes (2005, p. 286), o processo de intervenção consiste:

Numa medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional e, que visa à unidade e à preservação da soberania do Estado federado e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com José Afonso da Silva (2014, p. 498) “a intervenção federal é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido”. No mesmo sentido Dias (1995, p. 27) afirma que: [...]“a intervenção federal é a própria negação da autonomia constitucionalmente reconhecida aos estados-membros”. Nesse sentido, vê-se primordial o caráter excepcionalíssimo da medida estampada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), eis que, como regra, prevalece o princípio da não intervenção.

Entretanto, com a intervenção federal sendo utilizada como uma medida excepcional, “não há o que se falar em perda da autonomia do ente federativo e nem

da violação dos direitos e garantias fundamentais” (GOMES, 2017, p. 39), baseando-se no fato de que a federação brasileira tem a autonomia de seus Estados-membros como uma característica relevante para a intervenção federal. Segundo Lewandowski (2018), a intervenção constitui, pois, “uma invasão da esfera de competências reservada às unidades federadas, em caráter temporário e excepcional, que tem o intuito de assegurar um certo grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação.”

Nesse contexto, pode-se afirmar, ainda que, na intervenção há também a participação dos demais entes da federação, uma vez que, no interesse do Estado central (preservação da União) está contido o interesse daqueles que o compõem (SARLET, 2016, p. 842). Esse entendimento em questão é o que é encontrado no inteiro teor da maioria dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), que em tese buscam destacar a excepcionalidade deste mecanismo:

O instituto da intervenção federal, consagrado no texto de todas as Constituições republicanas brasileiras, representa um elemento fundamental, tanto na construção da doutrina do Estado Federal, quanto na prática do federalismo.[...] A intervenção federal, na realidade, configura expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição da República. É-lhe inerente a condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5196/BA**. Requerente: José Carlos Brandão e outro (a/s). Requerido: Estado da Bahia. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 8 de agosto de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho768614/false> Acesso em: 4. abr. 2021).

Explicado em que consiste, passa-se às hipóteses.

3.1 HIPÓTESES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme prevê a Constituição Federal de 1988 (BRASIL), o ato interventivo divide-se em duas instâncias: da intervenção da União sobre os Estados e o Distrito Federal (art. 34, *caput*, CF/88) e da União sobre os Territórios Federais, como também, dos Estados sobre os Municípios (art. 35, *caput*, CF/88). De acordo com o texto constitucional e a luz da classificação doutrinária, infere-se que, “a intervenção

pode ser efetivada de duas maneiras: de forma espontânea ou provocada” (SILVA, 2018, p. 30).

No caso da intervenção federal espontânea, a intervenção é autorizada por iniciativa própria do chefe do Poder Executivo, “que fará um juízo de discricionariedade, decidindo de ofício o plano executor da intervenção, após ouvir o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional.” (SILVA, 2018, p. 30). Previstas na constituição as três hipóteses da intervenção espontânea, são elas: para defender a unidade nacional, encontrada no artigo 34, incisos I e II da CF/88 (BRASIL); defender a ordem pública, artigo 34, inciso III da CF/88 (BRASIL) e por último para defender as finanças públicas, artigo 34, inciso V da CF/88 (BRASIL) (MOTTA e BARCHETT, 2009). Pelo seu papel limitador da autonomia e da atuação dos entes federados:

[...] Vê-se, portanto, que o tratamento restritivo constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros. (IF n. 592, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 14.6.1999). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5196/BA**. Requerente: José Carlos Brandão e outro (a/s). Requerido: Estado da Bahia. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 8 de agosto de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho768614/false> Acesso em: 4. abr. 2021.)

No que diz respeito a intervenção federal provocada por um órgão competente, essa poderá ser mediante solicitação, por requisição ou provocada dependente de provimento de representação. Dito isso, a intervenção federal provocada por solicitação, dos Poderes Executivo e Legislativo coactos ou impedidos objetiva garantir o livre exercício desses Poderes na unidade da federação (art. 34, IV, CF/88). Diante desta solicitação do Poder Executivo e Legislativo, o Chefe do Poder Executivo, no caso, o Presidente da República não estará obrigado a intervir, possuindo discricionariedade para convencer-se da conveniência e oportunidade do ato (MOTTA; BARCHETT, 2009). Em relação a essa hipótese, Lewandowski (1994, p. 95) destaca as seguintes situações:

O impedimento do legislativo de reunir-se livremente e deliberar dentro da faixa de sua competência constitucional ou de dar exequibilidade a seus atos. A verificação de constrangimento ao Executivo seja pela recusa da posse ao eleito ou porque não se transfere o poder ao substituto, em caso de afastamento ou renúncia. [...]

Já na intervenção federal provocada por requisição ao Supremo Tribunal Federal (STF), objeto de estudo do presente trabalho, esta somente ocorrerá quando a atuação do Poder Judiciário estadual sofrer coação ou impedimento (art. 34, inc. IV, CF), hipótese na qual “cabe ao Tribunal de Justiça Local provocar o Supremo Tribunal Federal, que se concordar, requisitará a intervenção do Presidente da República” (SILVA, 2018, p. 38), ou quando se verificar desobediência à ordem ou decisão judicial, oportunidade em que a requisição deverá ser apresentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a depender do caso concreto (art. 34, inc. VI e art. 36, inc. II, CF/88).

A intervenção federal pelo descumprimento de ordem ou decisão judicial pode se referir à ordem ou decisão expedida, tanto por órgão do judiciário federal, como estadual ou do Distrito Federal, desde que seja possível observar que as leis ou as decisões expedidas pela Justiça Federal não estão surtindo efeito, ou que estas estão sendo obstruídas dentro do território de um estado membro. (MEDEIROS, 2017, p. 37). Essa intervenção dependerá de requisição de um desses Tribunais (STF, STJ e TSE) direcionado ao Presidente da República, dependendo da origem da decisão descumprida (SILVA, 2018, p. 37).

Ademais, é importante destacar que, a intervenção provocada dependente de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e de representação pelo Procurador-Geral da República, somente ocorrerá quando houver violação dos princípios constitucionais sensíveis da federação ou a recusa à execução de lei federal (art. 34, inc. VII e art. 36, inc. III, da CF/88). Sendo assim, o Presidente da República somente age depois de ter o Supremo Tribunal Federal (STF) dado provimento a representação do Procurador-Geral da República, limitando-se somente a suspender o ato impugnado, sendo dispensado o controle político do Congresso Nacional, nos termos do art. 35, §3º da CF/88 (BRASIL). Importante mencionar que:

[...] o Supremo não decretará a intervenção, pois essa é função exclusiva do Presidente da República, cabe ao Supremo fazer o controle de constitucionalidade da medida de autonomia de ente. Caso o Supremo receba a representação fará a provocação ao Presidente da República, para que seja expedido o decreto interventivo, que nesse caso a atuação do Presidente é vinculada, cabendo a ele fazer a formalização dessa decisão tomada pelo poder judiciário. (SILVA, 2018, p. 38)

A requisição, portanto, é imperativa, ou seja, o Chefe do Poder Executivo não possui discricionariedade para convencer-se da oportunidade e conveniência do ato, sendo obrigado a decretar a intervenção federal a fim de garantir o livre exercício de qualquer um dos poderes nas unidades federativas, como também assegurar a forma republicana, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal e a execução da lei federal ou decisão judicial.

3.2 DECRETAÇÃO E EXECUÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Por este ser um ato excepcional e extremo, é importante ressaltar que, para a efetivação de qualquer uma das hipóteses de intervenção federal analisadas, se faz necessário o decreto do Presidente da República (art. 84, inc. X, CF/88) a fim de conceder o caráter formal à intervenção federal, que após a publicação, tornar-se eficaz e já produz os seus primeiros efeitos político-administrativos.

Em relação ao decreto interventivo, são exigidas três especificações conforme dispõe o art. 36, §1º, CF/88 (BRASIL) quais sejam: a amplitude, o prazo e as condições de execução e, caso haja necessidade, as autoridades locais serão afastadas e um interventor será nomeado. Além disso, ressalvadas as situações descritas no art. 34, inc. VI e VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o decreto de intervenção deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24 (vinte e quatro) horas. Se referido órgão não estiver em funcionamento, deve-se realizar uma convocação extraordinária no aludido prazo (BRASIL, 1988).

No entanto, apesar da evolução do texto constitucional vigente em relação às Constituições anteriores, nele remanescem hipóteses de avaliação subjetiva (ALEXANDRE, 2019, p. 23) do Chefe do Poder Executivo, acerca da conveniência e da oportunidade do ato interventivo, abrindo-se espaço para seu uso político ou

eleitoral. “Por essa razão, entende-se que o instituto deve sempre ser lido e aplicado observando-se a interpretação restritiva.” (ALEXANDRE, 2019, p. 23).

4 DA IMPORTÂNCIA DO CONTROLE POLÍTICO E DO CONTROLE JURISDICIONAL DA INTERVENÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL) consagra a opção democrática feita pelo Brasil e reconhece o importante papel a ser desempenhado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em síntese, diante de um regime democrático, o Poder Legislativo tem um campo amplo de atuação que se subordina a sua função típica de legislar e a competência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, conforme prevê o texto constitucional ao estabelecer que, “o decreto de intervenção será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado” (BRASIL, 1988).

No caso do Poder Legislativo Federal este é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados, formada por representantes do povo e o Senado Federal formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Assim sendo, por um princípio republicano, os cidadãos, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, podem fiscalizar o governo, verificando a adequada aplicação dos recursos públicos e o respeito às normas.

No que tange ao Poder Executivo, a nível federal de governo, a figura do Presidente da República representa o Brasil perante o cenário internacional, assim como delibera sobre as políticas de nível nacional, regidas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), como no caso da intervenção federal objeto de estudo do presente trabalho.

De acordo com o que foi exposto, pelo fato de a intervenção federal ser considerada um ato político, a regra é que nas hipóteses cabíveis haverá o controle político por parte do Poder Legislativo, não sendo cabível o controle jurisdicional por parte do Poder Judiciário, exceto se houver manifesta desobediência às normas constitucionais, ou seja, ressalvadas as situações descritas no art. 34, incisos VI e VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o decreto de intervenção deverá ser

submetido à apreciação do Congresso Nacional, responsável por realizar o controle político do ato interventivo, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, devendo este ser aprovado ou rejeitado, por meio de um decreto.

Se referido órgão não estiver em funcionamento, deve-se realizar uma convocação extraordinária no aludido prazo (BRASIL, 1988). No entanto, caso a intervenção seja rejeitada, o Chefe do Poder Executivo deve cessar imediatamente o processo interventivo sob pena, caso não o faça, de responder por crime de responsabilidade, conforme prevê o artigo 85, II da CF (BRASIL, 1988).

Não sendo cabível esse controle político, conseqüentemente, quando a intervenção federal é decretada para prover a execução de lei federal, decisão ou ordem judicial e para proteção dos princípios constitucionais sensíveis. “Tendo em vista que os pressupostos materiais da intervenção estarão sendo avaliados pelo Tribunal do Poder Judiciário que terá feito a requisição ao Presidente da República” (MASSON, 2015).

Em regra, “o controle judicial dos pressupostos formais, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, normalmente ocorre quando há descumprimento da rejeição do Congresso Nacional ao decreto da intervenção” (BERNARDES; FERREIRA, 2018). Já no que diz respeito ao controle dos pressupostos materiais, em regra, não caberia o controle jurisdicional destes pressupostos, salvo nos casos em que a intervenção por solicitação do ente impedido ou se as requisições feitas pelos Tribunais tenham sido feitas irregularmente, de forma a infringir os preceitos constitucionais (SILVA, 2018, p. 42).

Logo, é possível inferir que não há de fato um controle, mas sim uma fiscalização do Poder Judiciário nas hipóteses que regulam o procedimento contidos nos artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no caso de o Congresso Nacional determinar que seja suspenso o processo interventivo e a intervenção continuar. (SILVA, 2018, p. 43). “Pois nesse caso, o ato perderá a legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-se ao Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais[...]” (SILVA, 2011, p. 334). Essa fiscalização, inclusive, pode atingir o interventor, quando seus atos vierem a prejudicar o interesse de terceiros.

O controle jurisdicional não pode ser utilizado para a análise do mérito do ato de intervenção, cuja natureza é política. No entanto, a decretação da intervenção não está imune a qualquer tipo de controle jurisdicional, sendo este cabível nas hipóteses em que não forem observados os dispositivos constitucionais, em especial, os que exigem a solicitação do Legislativo e do Executivo ou a requisição do Poder Judiciário (CF, art. 36, I a III), (NOVELINO, p. 572. 2017).

Nesse sentido, vale recordar o que foi exposto no voto do Ministro Cezar Peluso, relator do pedido de representação interventiva (IF-5179), ocorrido no Distrito Federal, julgado em 30 de junho de 2010, no qual afirmou que:

A excepcionalidade da medida jurídico-política impõe, todavia, por intuitiva cautela, verificar se as circunstâncias concretas que ensejaram a propositura da representação interventiva foram – ainda quando teoricamente graves – eficientemente combatidas por outros Poderes e por instituições que também sustentam o Estado Democrático de direito, ou se, perdurando, ainda exigem decretação de medida extrema como condição de estabilidade do Estado Federal. (BRASIL, 2010)

Isto significa que os poderes devem sempre buscar pela primazia de uma atuação harmônica e consoante ao estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL) a fim de sustentar o Estado Democrático de Direito e a estabilidade do Estado Federal no que tange a autonomia dos entes federativos. Por conseguinte, é possível concluir conforme preceitua José Afonso da Silva (2011, p. 334), em relação ao controle jurisdicional do ato interventivo, que “não o há sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque trata-se de ato de natureza política, insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais.”

5 ANÁLISE DA SUBSUNÇÃO DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) DE 2010 A 2021 À FORMALIDADE CONSTITUCIONAL

Antes de adentrar na análise dos pedidos de intervenção federal julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), faz-se necessário realizar uma breve exposição acerca dos métodos e dos critérios utilizados para a escolha dos julgados que serão analisados. Diante da quantidade de julgados obtidos, realizar uma análise minuciosa de cada um extrapolaria o limite razoável de tempo e de espaço deste trabalho. Nesse

sentido, os julgados analisados foram escolhidos, dado as suas peculiaridades e a sua relevância para o presente trabalho, uma vez que estes julgados são apenas alguns dentre os vários exemplos de situações similares que tramitaram pelo Tribunal nos últimos onze anos (2010 - 2021).

O material objeto de análise foi extraído do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, acessado através da rede mundial de computadores e usando o serviço de busca oferecido pelo próprio sítio. Como resultado foram obtidos 5 (cinco) acórdãos (decisões proferidas pelo órgão colegiado do Tribunal) todos proferidos no ano de 2012, sendo 4 (quatro) decisões que tratavam de pedidos de intervenção federal por ausência de pagamento de precatório judicial (IF 5101/RS; IF 4677 AgR /PB; IF 4640 AgR/RS; IF 762 AgR/SP) e uma decisão acerca da alegação da existência de largo esquema de corrupção (IF 5179/DF) e 37 (trinta e sete) decisões monocráticas (que consistem em uma decisão proferida por um(a) único(a) magistrado(a) do Tribunal) que referem-se ao tema em estudo, intervenção federal (todos marcados com a sigla IF pelo site do STF).

Destas 37 (trinta e sete) decisões monocráticas, 8 (oito) pedidos de intervenção federal tiveram negado seguimento ao pedido em conformidade ao art. 21, §1º c/c inc. II do art. 351 do Regimento Interno do STF (BRASIL) e ao art. 20, inc. II da Lei n. 8.038/1990 (BRASIL) cujo teor, são reproduzidos a seguir:

Art. 21, RI/STF. são atribuições do relator: [...]

§ 1º poderá o(a) relator(a) negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-b do código de processo civil. (redação dada pela emenda regimental n. 21, de 30 de abril de 2007).

[...]

Art. 351, RI/STF. O Presidente, ao receber o pedido:

– tomará as providências oficiais que lhe parecerem adequadas para remover, administrativamente, a causa do pedido; [...]

Art. 20, Lei n. 8.038/90 - O Presidente, ao receber o pedido:

- mandará arquivá-lo, se for manifestamente infundado, cabendo do seu despacho agravo regimental. [...]

Esses pedidos foram negados principalmente pela falta de legitimidade ativa *ad causam* do requerente para formular diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF) pedido de intervenção com fundamento nos arts. 34, inc. VI, e 36, inc. II, da Constituição da República (BRASIL, 1988) bem como o não preenchimento de requisitos constitucionais pelo objeto do pedido. Os principais assuntos abordados tratavam-se principalmente do desrespeito à forma republicana e aos direitos da pessoa humana (IF 5196/BA), a necessidade de preservação da ordem pública e do livre exercício do poder executivo municipal (IF 5214/DF), o descumprimento de decisões do Supremo Tribunal Federal na ADIN n.º. 4.843 e na Reclamação n.º. 17.601 (IF 5212/PB) e a ausência de representação do Procurador-Geral da República (IF 5221/AM). Por ser um pedido de intervenção recente e versar sobre um requisito importante do ato interventivo não obedecido pelo requerente, a análise do IF 5221/AM é pertinente dada à sua similaridade com os demais casos que se enquadram na espécie de intervenção provocada dependente de provimento de representação (art. 34, inc. VI, CF/88 c/c art. 36, inc. II, CF/88).

Dos 29 (vinte e nove) pedidos restantes, estes foram prejudicados por perda superveniente do objeto da intervenção federal, o que em alguns casos resultou na extinção do pedido sem resolução do mérito, de acordo com o art. 21, inc. IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF) ou pelo cumprimento da obrigação objeto do pedido de intervenção federal, que em sua maioria, tratavam de precatórios que foram quitados posteriormente aos pedidos protocolados, além de pedidos que tratavam do descumprimento de decisão judicial, seja de reintegração de posse ou de decisão judicial liminar.

A jurisprudência do STF defende, portanto que, só restará possível o uso da intervenção federal para a solução de conflitos que preencham os requisitos constitucionais mínimos para fundamentar a aplicação deste instituto de caráter excepcional e extremo. Não se verifica, de acordo com o exposto, o controle entre os poderes.

Em seguida, passa-se à análise do IF 5221/AM, que é um exemplo dentre os reiterados pedidos de intervenção provocada dependente de provimento do STF e de

representação do Procurador-Geral da República (art. 34, inc. VI, CF/88 c/c art. 36, inc. II, CF/88).

5.1 ANÁLISE DO IF-5221/AM COM FUNDAMENTO NO ART. 34, INCISOS III E VII, 'B', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Sendo assim, o julgado em análise é o pedido de intervenção federal - IF-5221/AM (BRASIL, 2021), cuja decisão foi proferida pelo Ministro Luiz Fux, no dia 25 de janeiro de 2021. Trata-se de um pedido de intervenção federal no Estado do Amazonas deduzido por Alex Sander de Almeida Albuquerque, com fundamento no art. 34, incisos III e VII, alínea 'b', da Constituição Federal (BRASIL, 1988) no qual foi negado o seguimento à representação interventiva.

Neste pedido, a parte autora narrou a instauração do caos na saúde pública amazonense, potencializado pelos efeitos negativos da situação pandêmica deflagrada pelo novo coronavírus. Afirmando que o atual Governo do Estado do Amazonas havia perdido a capacidade de controle da situação, gerando grave comprometimento da ordem pública e reiterada ofensa aos direitos da pessoa humana, a reclamar a intervenção do ente central na unidade federativa em questão.

Observou-se, no entanto, que falecia de legitimidade *ad causam* ativa o demandante para o ajuizamento da presente ação interventiva, à luz do que preconiza, o comando inscrito no art. 36, inciso III, da Constituição da República (BRASIL, 1988), cujo teor, é reproduzido a seguir:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: (...)

- de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (BRASIL, 1988)

Ao regulamentar este dispositivo constitucional, a Lei nº 12.562/2011 (BRASIL) que “Regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal” dispôs, em seu art. 2º, que: “A representação será proposta pelo Procurador-Geral da República, em caso de violação aos princípios

referidos no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, ou de recusa, por parte de Estado Membro, à execução de lei federal” .

Portanto, o controle de legitimidade dos atos estaduais em relação aos princípios sensíveis previstos no art. 34, inc.VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) só pode ser instaurado, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por iniciativa do Procurador-Geral da República.

A rigor, a representação interventiva funciona como instrumento processual de composição de conflitos entre a União e os Estados-membros, em cujo âmbito o Procurador- Geral da República exerceria o anômalo papel de representante judicial da União Federal (MENDES, 2010, p. 1.399) ou, em distinta abordagem hermenêutica, o de defensor da ordem jurídica (BARROSO, 2016, p. 371), o que torna evidente, por mais essa razão, a absoluta falta de legitimidade ativa do referido demandante neste pedido de representação interventiva.

Com idêntica orientação, é possível observar a constância com que o Tribunal utiliza como fundamento de suas decisões o seguinte precedente:

[...] Alegação de que o Governador do Estado não adota providências, em certo município, para garantir a ordem e assegurar os direitos humanos. Alegação de enquadrar-se a espécie no art. 34, VI e VII, alínea "b", da Constituição Federal. Hipótese em que não houve representação do Procurador-Geral da República, negando o Tribunal de Justiça do Estado descumprimento de decisão judicial no Estado. Falta de legitimidade aos requerentes para suplicarem a intervenção, pelos fatos indicados. Pedido de que não se conhece. [...]

Com idêntica orientação: IF 5219/SP, Rel. Min. Dias Toffoli (Presidente), DJe de 19.6.2019; IF 5196/BA, Rel. Min. Cármen Lúcia (Presidente), DJe de 14.8.2017; IF 5213/TO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), DJe de 06.8.2015. [...] (BRASIL. , 1991)

Vê-se, portanto, que “a aplicação do princípio da interpretação restritiva aos dispositivos Constitucionais relativos à intervenção federal tem um fim condizente com a vontade do Constituinte [...]” (ALEXANDRE, 2019, p. 30). Não se ampliando, nestes casos, os pressupostos previstos nos artigos 34 e 36 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) no que tange aos pedidos similares julgados

pelo Tribunal e negados pela falta de legitimidade *ad causam* ativa do requerente para formular diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Federal é de suma importância que o exercício da autonomia política dos entes federados que o compõe se dê sem a intervenção de um ente federado em outro. Nesse sentido, conforme foi exposto na primeira parte deste trabalho, é que a preservação da repartição de competências e da consequente autonomia político-administrativa das unidades federadas justificam a importância da previsão constitucional do instituto da intervenção federal, um mecanismo idôneo capaz de garantir e de reestabelecer o equilíbrio do Estado Federal, em circunstâncias excepcionais e taxativamente previstas pela Carta Magna (BRASIL, 1988).

Ao descrever o instituto da intervenção federal previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL), na segunda parte deste trabalho, buscou-se evidenciar como esse instituto integra o ordenamento jurídico brasileiro e como um ato interventivo, de caráter excepcionalíssimo, pode por vezes afetar de forma negativa o ente intervindo ao suspender ou limitar a sua autonomia. Por meio do estudo dos pressupostos materiais e formais da intervenção federal foi possível verificar como ocorre o procedimento de instauração de uma intervenção federal e a luz da classificação doutrinária as espécies de intervenção federal, quais sejam: a espontânea, a provocada por solicitação ou por requisição e a provocada dependente de provimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e de representação do Procurador-Geral da República.

Após a análise de cada espécie, foi possível compreender em quais hipóteses a Constituição Federal de 1988 (BRASIL) prevê a utilização deste mecanismo de exceção e em quais hipóteses o Presidente da República possui discricionariedade para convencer-se da oportunidade e conveniência do ato e quando o ato interventivo apresenta caráter vinculativo.

Na terceira parte, ao enfatizar a importância do controle político do ato interventivo, por parte do Poder Legislativo, conclui-se que nas hipóteses de

intervenção federal por solicitação ou provocação não há de fato um controle jurisdicional por parte do Poder Judiciário. Nesse sentido, perante algum excesso ou omissão por parte dos outros Poderes esse controle político não pode vir a ser arbitrariamente sindicado pelo Poder Judiciário, exceto se houver manifesta desobediência às normas constitucionais ou no caso de requisição por parte do Poder Judiciário estadual.

Por fim, a quarta parte adentrou na análise dos pedidos de intervenção federal julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nela foram analisados diferentes julgados do Tribunal a fim de se extrair o entendimento da Corte Suprema sobre o instituto da intervenção federal, razão pela qual foi possível compreender o entendimento do STF que busca pela primazia da excepcionalidade deste mecanismo.

Dentre os principais motivos que ensejaram os pedidos de intervenção federal perante o STF, de 2010 a 2021, foi possível observar que em sua maioria os julgados dizem respeito ao descumprimento de pagamento de precatório judicial, de decisão judicial liminar de reintegração de posse e, não raras vezes, de pedidos que alegam o desrespeito à forma republicana, a necessidade de preservação da ordem pública e ao livre exercício dos Poderes nas unidades da federação. Sendo pertinente a análise que foi feita do IF 5221/AM dada à sua similaridade com os demais casos que se enquadram na espécie de intervenção provocada dependente de provimento de representação. Concluiu-se, portanto, que o STF apresenta um entendimento constante de que a intervenção federal é medida para trazer equilíbrio ao Sistema federativo, mas só resta viável para a solução de conflitos que preencham os requisitos constitucionais mínimos para fundamentar a aplicação deste instituto de caráter excepcional e extremo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Carine Peruchi. **Intervenção federal e o princípio da interpretação restritiva**: uma análise da ação estatal no rio de janeiro à luz dos pressupostos constitucionais. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, 2019. Disponível em:

<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/7084/1/CARINE%20PERUCHI%20ALEXANDRE%20.pdf> Acesso em: 26. maio. 2021.

BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira** – Comentários, p.31, 2ª ed., 1924, Rio de Janeiro, Briguiet e Cia. Editores.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2015. 576 p.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 371.

BERNARDES, Juliano Tavares; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional-Tomo II, direito constitucional positivo**. 7. ed. Bahia: JusPodivm, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011**. Regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/L12562.htm Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF-102/PA**. 1. Intervenção Federal. Alegação de que o Governador do Estado não adota providências, em certo município, para garantir a ordem e assegurar os direitos humanos. Alegação de enquadrar-se a espécie no art. 34, VI e VII, alínea "b", da Constituição Federal. [...] Requerente(s): Partido Socialista Brasileiro e Deputado Ademir Andrade. Requerido: Estado do

Pará. Relator(a): Brasília, 13 de março de 1991. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur74293/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 762 AgR/SP**. 1. Pagamento de precatório judicial alimentar. Pagamento não-integral. [...] Agravante: COINPA – Cozinha Paulista LTDA. Agravado: Estado de São Paulo. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 12 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho53730/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 4640 AgR/RS**. 1. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional [...] Agravante: Antonio Carlos Fagundes e outro(a/s). Agravado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 29 de março de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur208039/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 4677 AgR/PB**. 1. Legitimidade para a causa. Ativa. Não caracterização. Intervenção federal. Ausência de pagamento de precatório vencido. Alegação de ofensa ao art. 34, inc. VI, da CF.[...] Agravante: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Agravado: Estado da Paraíba. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 29 de março de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210917/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 5101/RS**. 1. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional [...] Requerente: Regina Nuria Hidalgo Crespo Beheregaray. Requerido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator(a): Min. Cezar Peluso(Presidente). Brasília, 28 de março de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur214049/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 5212/DF**. 1. Representação para intervenção federal da União na Paraíba apresentada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado –Anape, em 30.9.2014, pelo alegado descumprimento das decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.843 [...] Requerente: Associação Nacional dos Procuradores do Estado – ANAPE. Requerido: Estado da Paraíba. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 5 de maio de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho875555/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Intervenção Federal. **IF 5179/DF**. 1.Representação do Procurador-Geral da República. Distrito Federal. Alegação da existência de largo esquema de corrupção [...] Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Distrito Federal. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente).

Brasília, 30 de junho de 2010. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur183206/false> Acesso em: 4. Abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5196 / BA**. 1. Representação para intervenção federal na Bahia apresentada em 5.8.2011 por José Carlos Brandão e outros, com fundamento no art. 34, inc. VII, als. a e b da Constituição da República [...] Requerente: José Carlos Brandão e outro (a/s). Requerido: Estado da Bahia. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 8 de agosto de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho768614/false> Acesso em: 4. abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5214/DF**. 1. Representação para intervenção federal da União no Tocantins apresentada pelo município de Palmas [...] Requerente: Município de Palmas. Requerido: Estado do Tocantins. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho691432/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5221/AM**. 1. Representação interventiva. Art. 34, VII, da Constituição Federal. Ilegitimidade ad causam ativa. Ausência de representação do Procurador-Geral da República [...] Requerente: Alex Sander de Almeida Albuquerque. Requerido: Estado do Amazonas. Relator(a): Min. Presidente. Brasília, 25 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1165296/false> Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno [recurso eletrônico]** / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p. Atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf> Acesso em: 25. maio. 2021.

DIAS, Hélio Pereira. Intervenção federal nos estados e destes nos municípios. Reflexões sobre o tema, ante um possível descumprimento das leis federais sobre o sistema único de saúde. Outras providências legais para coibir distorções. In: DIAS, H. P. **A responsabilidade pela saúde: aspectos jurídicos**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1995. 69 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/k9jnh/pdf/dias-9788575412749-03.pdf> Acesso em: 25. maio. 2021.

GOMES, Pedro Henrique de Paula. **A Intervenção Federal e a crise financeira no estado do Rio de Janeiro**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <http://www.unirio.br/ccjp/arquivos/tcc/2017-2-tcc-pedro-henrique-de-paula-gomes> Acesso em: 25. maio. 2021.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da Federação Brasileira. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, v.10, n. 83, p. 7-5, jul., 1996. Disponível em:http://www.ablj.org.br/revistas/revista9/revista9%20RAUL%20MACHADO%20HR%20TA%20Tend%C3%A2ncias%20atuais%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasil_eira.pdf Acesso em: 25. maio. 2021.

LEME, Ernesto. **A Intervenção Federal nos Estados**. p. 25, item n. 20, 2ª ed., 1930, RT

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**, 1ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MASSON, Nathália. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. Bahia: JusPodivm, 2015.

MEDEIROS, Felipe Carvalho. **Um estudo panorâmico do instituto da intervenção federal no Brasil**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) - Curso de Graduação em Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6254/1/Filipe%20Carvalho%20Medeiros%20-%20UM%20ESTUDO%20PANOR%C3%82MICO%20DO%20INSTITUTO%20DA%20INT%20ERVEN%C3%87%C3%83O%20FEDERAL%20NO%20BRASIL.pdf> Acesso em: 25. maio 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.399

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Atlas S.A; 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional / Alexandre de Moraes**. – 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2016.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Bahia: JusPodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional: Da organização do Estado e da repartição de competências**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 825-874.

SILVA, Alexandre Fontenele da. **A intervenção federal na segurança pública à luz da Constituição Federal de 1988**. 2018. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2018.

Disponível em:

https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/5071/MONOGRRAFIA_ALEXANDRE%20FONTENELE%20DA%20SILVA.pdf?sequence=2&isAllowed=y Acesso

em: 25. maio. 2021.

SILVA, A.; SILVA, A. F. A intervenção federal na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro à luz da Constituição Federal de 1988. **Scientiam Juris**, v.6, n.1, p.1-20, 2018. DOI: <http://doi.org/10.6008/SPC2318-3039.2018.001.0001>

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. Revisada e atual. até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual a Constituição**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

INTERVENÇÃO FEDERAL COMO MEDIDA PARA COMPELIR O CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO ÂMBITO DOS ANOS DE 2004 A 2021

Julia de Oliveira Bocayuva ¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo traçar uma análise acerca da necessidade de intervenção federal na situação em que o Estado não realiza o pagamento de precatórios ao guiar-se pelo seguinte questionamento: De acordo com o princípio da proporcionalidade, o não pagamento de precatórios por motivos de insuficiência de recursos financeiros poderia ensejar uma intervenção federal? A intervenção federal é um instituto que deve ser aplicado com ponderação visto que é um ato político excepcionalíssimo que prevê ao chefe do executivo uma exceção para transgredir o Pacto Federativo e, dessa forma, deve ser guiado pelo princípio da proporcionalidade. Ademais, busca-se compreender por meio da jurisprudência em conjunto auxílio da doutrina como se dá as justificativas e o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da necessidade de compelir os Estados ao pagamento de precatórios utilizando o instrumento da intervenção federal e em quais hipóteses não cabe essa medida. Destarte, o não-pagamento de precatórios é entendido pelo Supremo Tribunal Federal como uma hipótese que só ensejaria intervenção no caso em que o Estado agisse com o dolo de não pagar, isto é, se a situação se origina devido a insuficiência temporária de recursos não seria possível acionar esse instituto já que o inadimplemento não ocorreu de forma “voluntária e intencional do ente federado” como decidido na IF 2915.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Poder Judiciário. Separação de Poderes. Precatórios.

Sumário: 1. Introdução. 2. Previsão constitucional da Intervenção Federal. 3. Regime de precatórios. 4. Análise dos pedidos de intervenção com respaldo no art. 34, VI da Constituição Federal de 1988 entre 2004 e 2021. 5. Análise do caso concreto: IF2915. 6. Considerações Finais. 7. Referências.

1 INTRODUÇÃO

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: julia.obocayuva@sempreuceb.com.

O art. 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) determina que a Intervenção Federal é exceção e medida temporária de relativização do princípio básico da autonomia dos Estados, preservando também o princípio federativo que constitui cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 (MENDES, 2003). A Intervenção Federal desmembra-se em duas espécies: as estaduais e as federais. As primeiras são ações a partir do Poder Executivo do Estado sob o Município que se situa em seu território, enquanto a última diz respeito às ações da União sob os Estados-membros da Federação, o presente estudo limita-se a análises da segunda classificação. O instituto da Intervenção Federal não é exclusivo da atual Constituição: é um instrumento que foi construído ao longo da história constitucional do Brasil, iniciando-se a partir da promulgação da Constituição republicana de 1891 (BRASIL) que se adaptou às peculiaridades de cada governo e regime até alcançar a forma delimitada pela Constituição de 1988 (SILVA E RIBEIRO, 2019).

Por seu caráter excepcional, o art. 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) determinou um rol taxativo de hipóteses as quais podem ser aplicadas a Intervenção Federal, entre elas a que norteia este estudo: o inciso VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; mais especificamente, a decisão judicial. Dessa forma, o não-pagamento de precatórios é veemente confirmado na doutrina como motivo suficiente para ensejar a medida excepcional de Intervenção Federal (ROQUE 2017), no entanto, o Supremo Tribunal Federal tem demonstrado entendimento diverso, visto que aceita como justificativa plausível a insuficiência temporária de recursos para cumprimento da decisão judicial (ROQUE 2017).

De acordo com o que foi posto, neste artigo será verificado se o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade ou não da Intervenção Federal sob argumento de insuficiência de recursos seria plausível em consoante com os objetivos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) e quais as controvérsias que rondam o tema na doutrina e na jurisprudência.

Dessa forma, o presente trabalho será dividido em quatro partes:

A primeira busca situar-se no conceito, possibilidades, previsão constitucional e objetivos da Carta a respeito do instituto da Intervenção Federal e

ressaltar como sua qualidade excepcional não pode ser banalizada. Dessa forma, é explicitado que o instituto da intervenção federal foi criado como medida que busca manter a integridade da União em suas diversas esferas, bem como, as formas em que se apresenta, quem é legitimado para requerer ou realizar a intervenção federal de acordo com cada hipótese também explicada.

A segunda parte objetiva esclarecer como funciona o sistema de precatórios, quais as possibilidades e direitos do credor, bem como as formas de exigí-lo. Além disso, o problema relacionado a esse sistema, visto que o acúmulo constante desses débitos e o descaso e desorganização do Estado com as suas finanças acaba por adiar indefinidamente o pagamento desses precatórios. Outrossim, é apresentada duas emendas constitucionais que contribuíram para o entendimento da dimensão dessa questão, inclusive uma delas apelidada de “Emenda do Calote” por flexibilizar as condições de quitação dos precatórios por parte dos Estados causando bastante polêmica.

A terceira parte pretende desenvolver uma análise para compreender o direcionamento das decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, quais as controvérsias dessas decisões e o objetivo prático que os levou a encarar o tema da forma que o fizeram entre os anos de 2004 e 2021. Dessa forma, é mencionado os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal e apontado aqueles argumentos que trazem um modelo mais completo do pensamento geral dos magistrados. Contudo, é apresentado também as controvérsias entre os argumentos dos ministros que são de suma importância para entender a delicadeza do assunto e como a interpretação de cada caso deve ser feita individualmente.

A quarta parte traz um caso concreto como forma de exemplificar os fatores que incidem sobre as decisões dos julgamentos das ações de intervenção federal pelo não pagamento de precatórios. Sendo assim, cada voto dos ministros é sumarizado de forma a trazer a essência de suas compreensões. Os argumentos são bastantes interessantes, enquanto alguns ministros tendem para uma visão mais filosófica da questão e do funcionamento de uma república federativa, outros se voltam mais para uma visão técnica do Direito. De qualquer forma, a análise acerca dos esforços do

governo estadual por parte dos ministros demonstram bem o que seria a omissão voluntária e intencional.

2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO FEDERAL

A Intervenção é medida excepcionalíssima de garantia de ordem pública nos entes da federação, como afirma o Ministro Cézar Peluso:

Ademais, o objetivo da intervenção federal é proteger a estrutura constitucional federativa contra atos destrutivos de unidades federadas. Visa à preservação da soberania e unidade do Estado e, em *ultima ratio*, das próprias autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (IF 4677, AgR, Rel. Min. Cézar Peluso DJ 19/06/2012, BRASIL, 2012).

Essa medida é atribuída como competência da União como forma de preservar a integridade política, jurídica e física da federação que constituem os princípios basilares da Constituição (MENDES, BRANCO, 2014). Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL) delimita em seu art. 34 o rol taxativo de hipóteses cabíveis de Intervenção Federal, estas são: assegurar a forma federativa e integridade física nacional (inc. I e II), preservar a ordem pública (inc. III), proteger a ordem jurídica (inc. IV e VI), resguardar a organização financeira (inc. V) e defender os princípios constitucionais sensíveis (inc. VII).

Consoante às determinações constitucionais e às observações doutrinárias, a intervenção federal pode ser ainda espontânea ou provocada. Antes de destrinchar as duas espécies, é importante salientar que somente o Presidente da República é competente para decretar Intervenção Federal, visto que se trata de competência exclusiva como definido pelo art. 84, inc. X da CF/88 (BRASIL). Dito isso, a modalidade espontânea que se aplica nos casos do art. 34, incisos I, II, III e V da CF/88 (BRASIL) está caracterizada na atuação de ofício do Presidente da República ao decretar Intervenção Federal. Outrossim, o Presidente deve ouvir o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, §1º, inc. II da Constituição Federal de 1988) bem como o Conselho da República (art. 90, inc. I da Constituição Federal de 1988) que não possuem opiniões vinculantes (MENDES, BRANCO, 2014).

Em seguida, o gênero de intervenção por provocação se subdivide em por requisição, por solicitação e, ainda, como resultado de provimento de ação pelo Procurador-Geral da República – por representação. Dessa forma, no caso de solicitação aplicável a hipótese do art. 34, IV da CF/88 (BRASIL), o Poder Legislativo estadual ou do Distrito Federal, assim como o chefe do Poder Executivo estadual ou do Distrito Federal que se encontrar sob coação, dispõe da possibilidade de solicitar ao Presidente da República que decrete Intervenção Federal em seu território. Outrossim, na requisição o Poder Judiciário que se sente sob coação pode requerer ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou ao Tribunal Superior Eleitoral (TST) no caso do art. 34, VI da CF/88 (BRASIL), dependendo da matéria, que, por sua vez, a encaminha ao Presidente da República.

E, por fim, na hipótese por representação que busca proteger os princípios constitucionais sensíveis abarca o art. 34, VII da CF/88 (BRASIL), o Procurador-Geral da República é responsável por propor a ação ao Presidente da República. Ademais, cabe a informação de que a decretação da Intervenção Federal em todas as situações está sujeita a discricionariedade do Presidente da República, ou seja, não é obrigado a avançar com os pedidos, além disso, no caso de espontânea e provocada por solicitação, o Congresso Nacional deve realizar o controle político dentro de vinte e quatro horas podendo ser convocado extraordinariamente se necessário (MENDES, BRANCO, 2014).

3 REGIME DE PRECATÓRIOS

A previsão constitucional do regime de precatórios surgiu no ordenamento brasileiro com a Constituição de 1934, no entanto foi esquecida pela constituinte em 1937 e voltou a vigorar em 1946, expandindo o sistema para as Fazendas municipais e estaduais, e permaneceu presente nas constituições subsequentes, inclusive na Constituição atual de 1988 (MENDES, BRANCO, 2018). Sintetizando, o conceito de precatório judicial seria o instrumento pelo qual o credor cobra um débito do Poder Público (LENZA, 2020). O art. 100 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) determina que os débitos da Fazenda Pública serão quitados por meio de precatórios em ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos

créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim (LENZA, 2020).

Contudo esse dispositivo passou por algumas alterações com a aprovação da Emenda Constitucional nº 62/2009. A EC n. 62/2009 apontava na justificativa que pretendia desobstruir as dívidas pelo não pagamento de precatórios dos entes federados, visto que o Supremo Tribunal Federal se deparou com uma quantidade absurda de pedidos de Intervenção Federal pelo não pagamento de precatórios (MENDES, BRANCO, 2018), além disso apontava que “O total pendente de pagamento a preços de junho de 2004 é de 61 bilhões, dos quais 73% se referem a débitos dos Estados” (EC n. 62/2009).

A EC n. 62/2009 certamente apresentou inovações polêmicas que foram recebidas com posições negativas tão significativas que a marcou pelo apelido pejorativa de “Emenda do Calote”. Uma dessas inovações foi a dilação do tempo para que o Poder Público realizasse o pagamento dos precatórios de 10 para 15 anos (ROQUE, 2017). Além disso, determinou que os precatórios de natureza alimentícia que tivessem como credor pessoa com 60 anos de idade, ou grave doença ou com deficiência teria uma espécie de “super-preferência” (ROQUE, 2017).

De qualquer forma, alguns dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 62/2009 foram alterados e até revogados pela Emenda Constitucional nº 94/2016, após o Supremo Tribunal Federal ter a considerado parcialmente inconstitucional (MENDES, BRANCO, 2018). Outrossim, a EC n. 94/2016, autorizou que os entes federativos que estavam incorrendo em mora, deveriam depositar 1/12 mensalmente na conta de um Tribunal de Justiça local do valor de sua receita corrente líquida. Dessa forma, até 2020 metade dos recursos dos entes federativos teriam sido destinados para o pagamento dessas dívidas. Além disso, permitiu a possibilidade de compensação com os débitos do credor que fosse referente a tributos devidos ao Poder Público (MENDES, BRANCO, 2018).

Portanto, pode-se depreender do exposto que o pagamento dos precatórios é uma questão orçamentária delicada que causa perturbação na administração dos entes federados. Dessa forma, é natural que os credores dos débitos do Poder Público, diante de tanto descaso e desorganização, exija de forma mais incisiva o

pagamento desses precatórios encontrando na Intervenção Federal com respaldo no art. 34, inc. VI da Constituição Federal (BRASIL, 1988) um instrumento de obrigar os entes federados a quitarem seus débitos. Contudo, como já mencionado, a Intervenção Federal é medida excepcionalíssima que sofre controle por parte do Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, a seguir veremos brevemente como o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado acerca da questão abordada acima.

4 ANÁLISE DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO COM RESPALDO NO ART. 34, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ENTRE 2004 E 2020

Após a Emenda Constitucional nº 94/2016, os pedidos de intervenção federal ao Supremo Tribunal Federal (STF) fundamentados na hipótese do art. 34, inc. VI da CF/88 (BRASIL) pelo não pagamento de precatórios decaiu expressivamente: até 2016 haviam por volta de 118 pedidos de intervenção federal, sendo boa parte desses referentes ao art. 34, inc. VI da CF/88 (BRASIL) (SILVA, 2018). Dito isso, o presente trabalho não tem o foco de esmiuçar detalhadamente cada uma dessas decisões pois desviaria de seu foco objetivo. Dessa forma, pretende-se focar a análise nas decisões as quais se entende serem exemplificativas o suficiente da posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, escolhidas após a realização de um filtro das decisões do Supremo Tribunal Federal utilizando as ferramentas disponíveis no sítio eletrônico do referido tribunal. Essas decisões trazem elementos que marcaram o posicionamento do Supremo Tribunal Federal como por exemplo a questão do descumprimento intencional e voluntário que será abordado em seguida.

De início, a IF 4663-AgR/MG (BRASIL, 2008) de relatoria da Ministra Ellen Gracie indeferiu o agravo regimental relacionado ao pedido de Intervenção Federal pelo não pagamento de precatórios que também não foi deferido. Em seu voto, a Ministra Ellen Gracie demonstrou que não seria constitucional o provimento do agravo pois não houve “o descumprimento voluntário e intencional de decisões transitadas em julgado, pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal.”

Nessa mesma linha apresenta-se a IF 3124-AgR/ES (BRASIL, 2004) em que também foi negado o provimento de agravo regimental. Na ocasião, o relator

Ministro Maurício Corrêa apossou-se de argumentos similares aos da Ministra Ellen Gracie na decisão supracitada: não houve descumprimento voluntário e intencional por parte do Estado do Espírito Santo. Todavia, é interessante ressaltar o posicionamento dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto: a parte agravante demonstrou que o Estado do Espírito Santo além de não ter incluído os precatórios no orçamento anual, pagaram os precatórios fora da ordem cronológica e de preferência como indica o art. 100, *caput* e §1º. Essas atitudes parecem demonstrar o descumprimento intencional e voluntário do Estado do Espírito Santo como acertadamente indicaram os Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto, apesar de não parecer razão suficiente para ensejar a Intervenção Federal.

Em seguida no caso da IF 4640-AgR/RS (BRASIL, 2012), o Estado do Rio Grande do Sul apresentou em sua defesa que não poderia corresponder às dívidas relacionadas ao precatório por ausência de lei e medidas administrativas que permitissem a alteração de sua receita o que pareceu pertinente ao relator Ministro Cezar Peluso, pois entendeu que o Estado do Rio Grande do Sul comprometeu-se com o pagamento de dívidas de mesma hierarquia o que ocasionou na insuficiência temporária de recursos sendo justificativa perfeitamente razoável para evitar a Intervenção Federal.

Por fim, na IF2117-AgR/DF (BRASIL, 2006), a relatora Ministra Ellen Gracie permaneceu no seu entendimento padrão de que não houve descumprimento voluntário e intencional e, portanto, não caberia instalação da Intervenção Federal. Contudo, o Ministro Carlos Britto argumentou que a não-inclusão dos precatórios na receita do Estado, no caso, do Distrito Federal é mais grave ainda do que descumprir a ordem de pagamento, porém esclareceu que o caso não era de Intervenção Federal, mas sim de sequestro de quantia certa para pagamento. Essa posição é bastante interessante, pois o Ministro Carlos Britto demonstrou que a Intervenção Federal é um instituto excepcionalíssimo e deve ser acionado com cautela e que há outras medidas judiciais a serem usadas para se fazer cumprir a ordem de pagamento dos precatórios.

Ainda observando o IF 2117-AgR/DF (BRASIL, 2006), em similar argumentação, o Ministro Marco Aurélio se posicionou de forma mais dura ao

afirmar que o Distrito Federal vem protelando de maneira intencional o pagamento dos precatórios, visto que houve declarações de Chefes do Executivo do Distrito Federal considerando o pagamento dos precatórios como algo que não cabia dentro das prioridades do governo. Além disso, comparou com a situação dos particulares que têm vinte e quatro horas para cumprir a determinação judicial sob pena de ter seus bens penhorados e, por último, afirma que o assunto deveria ter uma discussão mais ampla.

Portanto, é possível perceber como a Intervenção Federal é medida exagerada para fazer cumprir decisão judicial e como a inclinação do Supremo Tribunal Federal exige os pressupostos de descumprimento por ato voluntário e intencional, porém há uma dificuldade de determinar o que configuraria uma ação voluntária e intencional, visto que não incluir o pagamento dos precatórios na receita do Estado não é suficiente, nem mesmo deslocar os recursos para outras áreas da administração como no caso da IF 3124-AgR/ES (BRASIL, 2004) e da IF2117-AgR/DF (BRASIL, 2006).

5 ANÁLISE DO CASO CONCRETO: IF 2915/SP

A IF 2915/SP (BRASIL, 2003) de relatoria do Ministro Marco Aurélio e redator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes foi citada em parte considerável dos argumentos dos magistrados ao decidirem sobre os processos citados no tópico anterior. Apesar de não ser o primeiro pedido a tratar do caso, trouxe esclarecimentos interessantes os quais serão apresentados de forma sucinta e apenas aqueles que se entende serem mais importantes para o objetivo do trabalho. Dessa forma, a ementa é a seguinte:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido (**IF 2915/SP** Rel. Min. Marco Aurélio. DJ 28/11/2003, BRASIL, 2003).

O voto do Ministro Marco Aurélio está em consonância com os argumentos que apresentou nos pedidos de Intervenção Federal subseqüentes e pelo mesmo motivo demonstrando que não mudou o seu entendimento com os anos. Um dos pontos interessantes do voto do Ministro Marco Aurélio é trecho em que ele faz um crítica ao atual §7º do art. 100 da CF/88 (BRASIL):

O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

Afirma que o mais adequado seria que essa sanção deveria ser direcionada aos chefes do Executivo, visto que no caso e em vários outros, o Presidente do Tribunal expede o precatório, porém o Chefe do Executivo não o cumpre. Além disso, o Estado de São Paulo alegou que não destinou verbas para o cumprimento dos precatórios, pois haveria outras necessidades mais relevantes a serem atendidas e que o volume de precatórios a serem pagos haviam sido acumulados durante os de 1997 até 2000 pelos governos anteriores, problema que o Governador à época estava tentando solucionar por meio da sanção da Lei 10.482/02 e edição do Decreto Estadual 46.933/02.

No entanto, essas justificativas não foram suficientes para o Ministro Marco Aurélio que alegou “menosprezo à regra do §1º do artigo 100 da Carta”, que devido à EC nº 62/2009 é atualmente o §5º:

É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente (IF 2915/SP Rel. Min. Marco Aurélio. DJ 28/11/2003, BRASIL, 2003).

Outrossim, apresentou o argumento de que não seria possível admitir pedidos de Intervenção Federal somente nos casos de sentença transitada em julgado, pois a Constituição é clara ao afirmar “ordem ou decisão judicial” no inc. VI do art. 34 (BRASIL, 1988), apoiando-se no conceito de Pontes de Miranda em “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, sendo ordem “qualquer comandamento ou mandado” e decisão “qualquer resolução, que se haja de executar”. Conclui desconsiderando a possibilidade de negar o pedido de

intervenção com base na não comprovação de dolo ou culpa por parte do Estado e votando a favor da intervenção federal no Estado de São Paulo como forma de assegurar o poder do Judiciário no sistema de freio e contrapesos em relação ao Executivo.

A seguir, o Ministro Gilmar Mendes adota uma posição técnica em que faz a subsunção do caso em questão à luz do princípio da proporcionalidade:

O princípio da proporcionalidade [...] constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um “limite do limite” ou uma “proibição de excesso” na restrição de tais direitos. [...] Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental. (MENDES, 2003).

Dito isso, o Ministro Gilmar Mendes salienta os aspectos do princípio da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Além disso, traz o memorial apresentado pelo Estado de São Paulo no qual o Estado destina 2% da receita estadual para o cumprimento dos precatórios, após distribuir o restante da receita para serviços essenciais e faz uma observação relevante: “o eventual interventor do Estado de São Paulo terá que respeitar as mesmas normas constitucionais e limites cima assinalados pelo referido Estado, contando, por conseguinte, com apenas 2% das receitas líquidas para pagamento dos precatórios judiciais.” Ou seja, a Intervenção Federal no Estado de São Paulo não atenderia ao critério essencial de adequação do princípio da proporcionalidade.

Em seguida, o Ministro apresenta que o ente federado está agindo de acordo com o compromisso de quitar suas dívidas, mas que há uma demanda volumosa de precatórios a serem pagos e que o Estado ainda lida com diversas outras obrigações de igual hierarquia. Destaca também que o desvio de recursos de outras áreas como a educação para o cumprimento de precatórios ensejaria na hipótese de intervenção federal do art. 34, inc. VI, alínea “e” (BRASIL, 1988), visto que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 212 ordena que os entes federados apliquem, pelo menos, 20% de suas receitas líquidas na manutenção e no desenvolvimento do ensino:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Enfim, o Ministro Gilmar Mendes decide por indeferir o pedido de Intervenção Federal, pois se encontra diante de um conflito de princípios: de um lado fazer cumprir as decisões judiciais e de outro preservar a autonomia para não prejudicar a continuidade da prestação de serviços públicos. Dessa forma, apoiando-se na doutrina de Inocêncio Mártires Coelho, entende ser necessário ponderar entre os princípios e determina por excluir aquele que não atende ao princípio da proporcionalidade.

Em continuidade, a Ministra Ellen Gracie acompanha os argumentos do Ministro Gilmar Mendes e destaca que não houve “expressão ativa de vontade [...] na atuação do executivo estadual paulista”. O Ministro Nelson Jobim dá continuidade à linha de raciocínio do Ministro Gilmar Mendes e da Ministra Ellen Gracie dando especial ênfase a questão de que não haveria fonte de qual o possível interventor extrairia recursos para sanar as dívidas do Estado de São Paulo o que condicionaria a Intervenção Federal a se tornar uma medida de “absoluta inadequação”, além de não ser possível verificar dolo do Governador.

O Ministro Maurício Corrêa igualmente indefere o pedido sustentado na visão de que a intervenção federal não seria a solução para o problema, pois não há implementos financeiros suficientes e que o entendimento desde a vigência da Constituição de 1946 (BRASIL) é de que deve haver a intenção expressa, proposital e arbitrária por parte do Governador de não adimplir as dívidas dos precatórios. Em contrapartida, o Ministro Ilmar Galvão segue em uma análise mais detalhada na qual cita o procedimento do pagamento do precatório e questiona em que fase do procedimento os recursos se esgotaram. Ademais, indaga qual seria o propósito da Intervenção Federal: forçar o Governador a inserir no orçamento os valores referentes ou a repassá-los para o Presidente do Tribunal, vota pelo deferimento parcial.

E, por fim, o Ministro Carlos Velloso acompanha o Ministro Gilmar Mendes e compartilha das mesmas preocupações, pois entende que não houve descumprimento de ordem judicial arbitrariamente. O Ministro Celso de Mello também carrega o entendimento de que é “a ordem constitucional brasileira não autoriza a intervenção federal, fundada em involuntária demora do pagamento, motivada por falta ou insuficiência de recursos financeiros [...]” (IF 2915/SP Rel. Min. Marco Aurélio. DJ 28/11/2003, BRASIL, 2003). O Ministro Sepúlveda Pertence concordou com o indeferimento da Intervenção Federal fundamentado no argumento de quem nenhum dos governadores anteriores cedeu a devida atenção aos precatórios como aquele e que suas ações não remetiam ao dolo de não adimplir as dívidas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção federal, com previsão constitucional no art. 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), é medida excepcionalíssima de manutenção da ordem política na federação, pois a “Intervenção é a antítese da autonomia” (SILVA, 2005). Ademais, a Intervenção Federal se divide nas modalidades espontânea e provocada, essa última, por sua vez, pode ser por requisição ou por solicitação, no caso dos incisos IV, VI e VII do art. 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) e no caso dos incisos I, II, III e V do art. 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) cabe à espontânea, como explorado no primeiro tópico do presente trabalho.

O sistema de precatórios tem previsão legal no art. 100 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) é utilizado como instrumento pelo Poder Judiciário permite que o credor receba o débito que lhe devido do Poder Público (LENZA, 2020). No entanto, esse mecanismo foi alterado substancialmente por meio das Emendas Constitucionais nº 62/2009 e nº 94/2016, essa última como forma de corrigir as decisões tomadas pela constituinte derivada que originaram consequências desastrosas para a organização do regime de precatórios (ROQUE 2017), como explicitado no segundo tópico deste artigo.

A análise dos pedidos de Agravo Regimental de intervenções federais permitiram perceber que há alguns anos a Suprema Corte compartilha do

entendimento quase total, com exceção de alguns ministros como o Ministro Marco Aurélio que em mais de uma ocasião mostrou-se favorável à aplicação da Intervenção Federal, de que a presença do dolo, isto é, a vontade voluntária e intencional de não quitar as dívidas dos precatórios é pressuposto essencial para ensejar a Intervenção Federal com respaldo no art. 34, VI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), como exposto no terceiro tópico do desenvolvimento deste artigo.

E, por fim, no último tópico do desenvolvimento deste trabalho, foi possível notar como, apesar da posição clara do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, o assunto se mostrou bastante rico em detalhes, controvérsias e polêmicas os quais somente a análise minuciosa do caso concreto por parte do magistrado pode determinar se a situação é passível ou não de Intervenção Federal. Outrossim, esclarece-se que esse entendimento é de data posterior do que até mesmo a promulgação da atual Constituição de 1988 (BRASIL) e que mecanismos para compelir os Estados a adimplirem suas dívidas são necessários, todavia talvez a Intervenção Federal por si só não seria a solução mais viável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.482, de 3 de julho 2002.** Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110482.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF2117 AgR/DF.** Agravo regimental. Intervenção federal. Indeferimento por decisão monocrática. Possibilidade. Inexistência de atuação dolosa por parte do Estado. Precedentes. [...] Agravante(s): Adolpho Mendes e outros. Agravado: Distrito Federal. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Brasília, 09 de agosto de 2006. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur8085/false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF2915/SP.** Intervenção Federal. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. [...] Requerente(s): Nair de Andrade e outros. Requerido: Estado de São Paulo. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 03 de fevereiro de 2003. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13885/false>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF3124-AgR/ES.** Agravo regimental em intervenção federal. Precatório. Descumprimento involuntário. O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. [...] Agravante: SINDIPÚBLICOS – Sindicato dos Trabalhadores Públicos nas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Espírito Santo. Agravado: Estado do Espírito Santo. Relator(a): Min. Maurício Corrêa. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96133/false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF4640-AgR/RS.** Intervenção Federal. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional. Não ocorrência. Inadimplemento devido a insuficiência transitória de recursos financeiros. [...] Agravante(s): Antônio Carlos Fagundes e outros. Agravado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 29 de março de 2012. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur208039/false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF4663-AgR/MG**. Agravo regimental. Intervenção Federal. Indeferimento por decisão monocrática. Possibilidade. Inexistência de atuação dolosa por parte do Estado. Precedentes. 1. O relator está autorizado a, monocraticamente, negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível, improcedente ou prejudicado e, ainda, quando contrariar a jurisprudência predominante do Tribunal (RISTF, art. 21, § 1º). [...] Agravante(s): Raymunda Angela Ferreira. Agravado: Estado de Minas Gerais. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Brasília, 06 de março de 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88663/false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal. **IF 4677 AgR /PB**. 1. Legitimidade para a causa. Ativa. Não caracterização. Intervenção federal. Ausência de pagamento de precatório vencido. Alegação de ofensa ao art. 34, inc. VI, da CF.[...] Agravante: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Agravado: Estado da Paraíba. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente). Brasília, 29 de março de 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210917/false> Acesso em: 2 jun. 2021.

DA SILVA, João Ricardo Anastácio; RIBEIRO, Matheus Henrique Parra. **Intervenção Federal**. *Revista Jurídica da UniFil*, v. 15, n. 15, p. 119-130, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Intervenção Federal e Princípio da Proporcionalidade: o caso dos Precatórios**. Caderno Virtual, v. 1, n. 3, 2003.

ROQUE, André Correa et al. **A intervenção federal como meio apto a compelir o Estado a adimplir suas dívidas**. 2017.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 46.933, de 19 de julho de 2002**. Disciplina os procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais ao Estado de São Paulo, nos termos da Lei Federal nº 10482, de 03/07/2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/708>. Acesso em: 05 ago. 2021.

SILVA, Janicleiton de Oliveira. **A inaplicabilidade da intervenção federal para prover a execução de ordem ou decisão judicial**. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

INTERVENÇÃO FEDERAL: DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À INTERVENÇÃO FEDERAL COMO INSTITUTO CONSTITUCIONAL CONECTOR DOS PODERES EXISTENTES NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Isabela Sales Cornélio Manfredini¹

RESUMO

Ao usufruir de métodos empíricos e utilizar pesquisas bibliográficas, o presente artigo possui a finalidade de trabalhar o instituto da intervenção federal, uma medida responsável por tentar manter a integridade da Federação, a fim de discorrer sobre a sua importância em promover uma atuação conjunta e harmônica dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo ainda visando a preservação da separação de poderes e o respeito ao Princípio Republicano. Posto isto, o tema também será discutido sob o foco das intervenções federais nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima decretadas pelo ex-Presidente da República, Michel Temer, com controles realizados pelo Congresso Nacional, uma vez que os entes federativos tinham a sua autonomia retirada por tempo determinado com o objetivo de restaurar a ordem pública. Por fim, o artigo é desafiado pela seguinte pergunta: A intervenção federal espontânea é um instituto que respeita os entes federativos, mantém a harmonia e não atrapalha as funções típicas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, estabelecidas pela Constituição de 1988? Nesse contexto, a resposta baseia-se no cenário político, onde há notável atuação conjunta dos três poderes frente à intervenção federal. Ademais, a intervenção envolve diretamente o Executivo, mas, a depender da sua espécie, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo atuam no contexto ainda preservando a separação de poderes. Portanto, mesmo com a operação dos três Poderes, as cláusulas declaradas pela Constituição Federal são, devidamente, respeitadas por todos a fim de garantir a harmonia e a legitimidade de ação entre os envolvidos.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Constituição Federal de 1988. Poder Executivo. Poder Judiciário. Poder Legislativo.

Sumário: 1. Introdução; 2. Organização e características do Estado Federal; 2.1. Entes federativos; 3. Intervenção Federal; 3.1. Espécies e hipóteses de Intervenção

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: belacornelio@gmail.com.

Federal dispostas na Constituição Cidadã; 3.2. Processo da Intervenção Federal; 3.3. Controle político dos Poderes; 4. Análise das Intervenções Federais; 4.1. No Estado do Rio de Janeiro com base no Decreto Nº 9.288; 4.2. No Estado de Roraima com fundamento no Decreto Nº 9.602; 5. Considerações finais; 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A intervenção federal configura-se como uma medida excepcional e política que, na prática, visa resolver os problemas causados pelos excessos administrativos do Poder Executivo, ainda que seja controlada, judicialmente e politicamente, pelos Poderes Judiciário e Legislativo a fim de ressaltar a existência de um sistema de freios e contrapesos que busca o equilíbrio dos Poderes dentro do Pacto Federativo. Nesse contexto, as hipóteses de intervenção são taxativas e estão previstas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL), embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha pacificado o entendimento de que precisam ser interpretadas o mais restritivamente possível por serem consideradas *numerus clausus* e constituírem medida extrema utilizada em situações de instabilidades políticas.

O artigo, como um todo, é desafiado com a seguinte pergunta: A intervenção federal espontânea é um instituto que respeita os entes federativos, mantém a harmonia e não atrapalha as funções típicas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, estabelecidas pela Constituição de 1988? Posto isto, o artigo será explanado em três partes.

A primeira parte do artigo visa apresentar o conceito de Federalismo e introduzir e explicitar o Estado em sua totalidade, bem como o seu modo de organização e as características que o norteiam atualmente. Além disso, existe o intuito de discorrer sobre os entes federativos, os quais são formados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e suas capacidades a fim apresentar a repartição de competências guardadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL). Por fim, é válido ressaltar que será analisada a relação direta entre os entes federativos e a capacidade de autonomia visto que a mesma é retirada durante o período da intervenção.

A segunda parte do artigo aborda o instrumento da intervenção federal, o seu conceito e as suas espécies e hipóteses previstas na Constituição Federal (BRASIL,

1988) no Artigo 34, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII e suas respectivas alíneas. Em primeiro lugar, os tipos de intervenção serão enunciados no decorrer do artigo, as quais são as modalidades espontânea e provocada, essa subdivide-se em por solicitação ou por requisição. Logo em sequência serão explicados o trâmite, o processo legislativo e o controle político do ato interventivo com o intuito de validar e legitimar a participação dos demais Poderes nesse instituto pertencente ao Federalismo.

Na terceira parte do artigo serão analisados casos concretos recentes de instabilidade na ordem. As situações geradas por crises políticas, sociais e econômicas são exemplos reais do exercício da intervenção no contexto brasileiro e ocorreram nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima, desencadeando o agravamento de problemas já antes enraizados no solo brasileiro, como a corrupção e a criminalidade. Portanto, este artigo baseia-se em pesquisas bibliográficas, além de usufruir da legislação e de métodos empíricos a fim de detalhar e esclarecer o instituto da intervenção federal sob a perspectiva dos eventos interventores de 2018 ocorridos no Brasil.

Dessarte, conclui-se que atualmente há grande atuação conjunta dos três poderes frente a intervenção federal. Dessa forma, a intervenção envolve diretamente o Poder Executivo e é uma medida excepcional, mas, a depender da sua espécie, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo atuam no contexto ainda preservando a separação de poderes. Em síntese, mesmo com a operação dos três poderes, as cláusulas declaradas pela Constituição Federal são, devidamente, respeitadas por todos a fim de garantir a harmonia e a legitimidade de ação entre os envolvidos.

2. ORGANIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL

A Federação, no Brasil, surgiu com o Decreto 1º de 15 de novembro de 1889 (BRASIL), que instituiu a República como forma de governo dos estados federados, adotando o federalismo por segregação, que possui como característica o fato de que um Estado unitário (antiga monarquia) se transforma em Estado federal (república). Posteriormente, o federalismo foi cristalizado com a promulgação da Constituição

Federal, em 24 de fevereiro de 1891 (AKEGAWA, 2013). Posto isto, o Estado Federal, no decorrer da história brasileira, desenvolveu-se e adquiriu seu próprio modo de organização e as suas características. Nesse contexto, o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2018, I, I, VII) acredita que:

As normas constitucionais de organização têm por objeto estruturar e disciplinar o exercício do poder político. Elas se dirigem, na generalidade dos casos, aos próprios Poderes do Estado e a seus agentes. Incluem-se dentre as normas constitucionais de organização aquelas que: (i) veiculam decisões políticas fundamentais, como a forma de governo, a forma de Estado e o regime político, a divisão orgânica do poder ou o sistema de governo.

Outrossim, com base nas palavras do Ministro Barroso, no que diz respeito à organização do Estado, tem-se a forma de governo, a forma de Estado e o sistema de governo. Ademais, há também os elementos formadores do Estado, os quais são o território, a soberania, o povo e a finalidade do País. A forma de governo pode ser a República ou a Monarquia e o sistema de governo pode ser o presidencialismo ou o parlamentarismo enquanto a forma de Estado será unitária ou federal (ALEXANDRE FONTENELE, 2018). Nesse contexto, o Brasil é caracterizado por ser uma república federativa com um sistema presidencialista.

Segundo Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 11), o Estado Federal consiste:

Numa união permanente e indissolúvel de entes políticos, dotados de autonomia, que tem por fundamento uma Constituição a qual todos se submetem. Trata-se de uma forma de organização estatal que assegura aos seus membros o desfrute das vantagens da unidade, ao mesmo tempo em que preserva os benefícios da diversidade.

O Princípio Federativo surgiu nos Estados Unidos da América por causa das treze colônias, as quais eram controladas pela Inglaterra. Entretanto, com o aumento da taxação e das regras restritivas impostas aos EUA, tais colônias unem-se e se separam do domínio britânico e, em sequência, formam colônias soberanas. Por fim, tornam-se países e criam a Confederação dos Estados Americanos, quando, finalmente, em 1776 transformam-se Estados soberanos devido à independência. De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Lewandowski (2018, p. 11):

A federação é um fenômeno novo historicamente. Surgiu da união provisória das treze ex-colônias britânicas na América do Norte, que se transformaram em Estados soberanos depois de 1776. Após se libertarem do jugo colonial, elas se associaram definitivamente, mediante a adesão a uma nova constituição comum, em 1787, momento em que surgiu um novo Estado, a partir da fusão dos entes políticos que a subscreveram.

Posto isto, vale relembrar os elementos constituintes do Estado: o povo, o território (a delimitação territorial), a soberania, possuir a capacidade de autodeterminação, e os fundamentos da república. Ademais, os brasileiros vivem em um Estado Democrático de Direito, o qual preza pela soberania, pela cidadania, pela dignidade da pessoa humana, pelo pluralismo político e pelos valores sociais do trabalho, além de governar para o povo em um regime democrático.

Sob o ponto de vista do Ministro Lewandowski (2018, p.18):

Tendo em vista a multiplicidade de Federações que existem atualmente e a rica elaboração teórica sobre o assunto, é difícil precisar, visto que não há unanimidade em torno do tema, quais as características essenciais do Estado Federal, embora seja possível identificar, no mínimo, quatro atributos básicos: (i) repartição de competências; (ii) autonomia política das unidades federadas; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência.

Há um conjunto de características que formam a noção do que é um ente federativo: a descentralização política, a repartição de competências, Constituição rígida, impossibilidade de secção, a auto-organização, a repartição de receitas e a imunidade recíproca. A descentralização política entende que os entes federativos são pessoas jurídicas diferentes e significa também duas formas de organização, as quais são a autoadministração, a capacidade decisória quanto aos interesses locais, e o autogoverno (é a eleição do chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo). Por conseguinte, as competências são divididas em âmbito administrativo e legislativo e há questões que só os Estados ou só os Municípios podem legislar e, conseqüentemente, nenhum ente mais pode legislar sobre tais pontos.

2.1. ENTES FEDERATIVOS

Está disposto nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Além disso, Marcelo Novelino salienta que (2014, l. 30):

A Constituição de 1988 conferiu uma nova configuração à federação brasileira. Os Municípios passaram a ser dotados das mesmas autonomias atribuídas à União e aos Estados, além de serem elencados, de forma inédita, entre os entes federativos (CF, arts. 1.º e 18). Os Territórios, que no regime anterior integravam a federação brasileira (CF/1969, art. 1.º), na atual Constituição passaram a ter a natureza de meras descentralizações administrativo-territoriais pertencentes à União.

Como visto, os entes da Federação são a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e todos são autônomos, embora seja necessário ressaltar que os Territórios não compõem a Federação uma vez que são considerados autarquias e não entes autônomos. Portanto, só há quatro tipos de entes, além de não existir soberania para nenhum deles, pois, a partir do momento em que eles viraram uma Federação, conseqüentemente, abriam mão da soberania.

3. INTERVENÇÃO FEDERAL

A intervenção federal é um mecanismo voltado para os inimigos e que retira a autonomia por tempo determinado dos entes federativos ao intervir em suas competências a fim de restaurar a ordem e o equilíbrio federal. Desse modo, para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2020), a regra responsável por reger o Estado Federal é a autonomia dos entes federativos, “caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração” (MORAES, 2020, p. 358). Por exemplo, o Presidente da República não manda nos atos do Governador, embora a exceção seja o próprio período de intervenção federal uma vez que os poderes do Chefe do Executivo em âmbito estadual ficam suspensos para corrigir o problema dentro do pacto federativo.

Historicamente, desde a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), a intervenção federal foi pouco utilizada por se tratar de um instrumento excepcionalíssimo, mesmo sendo abordada em Constituições dos diferentes períodos da história brasileira. No entanto, tal mecanismo foi bastante usufruído pelo ex-Presidente da República, em exercício, Michel Temer em seus anos de governo (2016-2018).

Outrossim, ao introduzir o instrumento da intervenção, Manoel Gonçalves Ferreira (2020, p. 57) entende que:

Como ordem de unificação, o ordenamento federal não pode dispensar um mecanismo destinado a salvaguardar o todo contra a desagregação. Esse instrumento é a intervenção federal. Esta consiste em assumir a União, por delegado seu, temporária e excepcionalmente, o desempenho de competência pertencente ao Estado-membro. É uma invasão da esfera de competências pertencente e reservada aos Estados-membros para assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação. Note-se que a União só pode intervir nos Estados. Nos Municípios, eventualmente são os Estados que podem intervir.

Para o Ministro Celso de Mello (1998):

O tratamento restritivo, constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros.

E, por fim, salienta o Ministro Alexandre de Moraes (2003): “[...] Esse ato extremado e excepcional de intervenção na autonomia política dos Estados-membros/Distrito Federal, pela União, somente poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (CF, art. 84, X) [...]”.

Assim sendo, de acordo com Denis Fernando Balsamo (2013, p. 15):

A intervenção federal é exceção. A normalidade no Estado Federal é o funcionamento federativo sem invasão da esfera da União nas entidades federadas e das unidades entre si. A União não deve interferir nas competências e nas atribuições da administração dos estados-membros ou no Distrito Federal, nem os Estados nos Municípios. Assim, pois, há, evidentemente, norma ou mandamento constitucional expressamente consagrado da não intervenção.

Portanto, é válido ressaltar que a intervenção é uma medida de natureza política e excepcional caracterizada por restringir temporariamente a autonomia de um ente federativo para fazer prevalecer o Pacto Federativo e cumprir com os princípios e regras constitucionais, além de ser uma faculdade do Presidente da República e ele possuir legitimidade ativa para realizá-la, embora não possa intervir nos Municípios, mas somente nos Estados da Federação ou em Municípios situados dentro dos Territórios. Ademais, as hipóteses de intervenção federal (*numerus clausus*), previstas no artigo 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), precisam ser interpretadas de modo restritivo já que buscam restabelecer a ordem dentro do Pacto Federativo.

3.1. ESPÉCIES E HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO FEDERAL DISPOSTAS NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

As espécies de intervenção são intervenção federal espontânea e intervenção federal provocada por solicitação, por requisição ou por representação. Posto isto, vale ressaltar que, por ser uma medida excepcional, durante o período da intervenção federal não pode haver nenhuma alteração na Constituição.

a) Intervenção federal espontânea

A intervenção federal espontânea é quando o Presidente da República age de ofício, ou seja, por conta própria e consoante as hipóteses previstas no artigo 34 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), as quais permitem que a intervenção seja efetivada diretamente. Segundo Marcelo, a decretação da intervenção federal espontânea “depende apenas da ocorrência dos motivos que a autorizam (CF, art. 34, I, II, III e V), podendo o Presidente decretá-la de ofício, sem a necessidade de qualquer provocação” (NOVELINO, 2014, l. 30).

São hipóteses de intervenção federal espontânea:

(i) para manter a integridade nacional e para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra (CF, art. 34, I e II);

(ii) para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (CF, art. 34, III);

(iii) para reorganizar as finanças da unidade da Federação (CF, art. 34, V);

Destarte, são hipóteses que defendem a unidade nacional, a ordem pública e as finanças públicas e poderão ser realizadas pelo Presidente da República de ofício, assim que ele tomar a iniciativa e decretar a intervenção federal por conta própria independentemente da opinião dos outros Poderes.

b) Intervenção federal provocada

A intervenção federal provocada só será realizada perante a provocação de um órgão permitido pela Constituição Federal. Nesse contexto, o Presidente da República não poderá tomar a iniciativa e nem decretar, de ofício, a intervenção, pois tais atos dependerão do órgão possuidor da legitimidade ativa. Por fim, a provocação pode se dar por solicitação, requisição ou representação.

Para Paulo e Alexandrino (2015, p. 336):

Nas intervenções provocadas, a Carta Política estabelece quem poderá dar início ao procedimento interventivo. O Chefe do Executivo não poderá, por si, dar início ao processo interventivo, baixando o competente decreto. Depende ele de iniciativa de algum órgão, conforme estabelecido na Constituição.

No caso da intervenção federal provocada por solicitação, o Presidente da República depende da solicitação do poder coacto ou impedido, conforme prevê o artigo 36 da Constituição (BRASIL, 1988). Portanto, nesse tipo de intervenção ocorre uma coação ou impedimento sobre o Poder Legislativo ou Executivo que acaba por impedir o seu livre exercício na unidade da Federação, além de que o Chefe do Executivo Federal, nessa espécie, não está obrigado a proceder com a intervenção ao possuir discricionariedade para decidir conforme a conveniência e a oportunidade do ato. Já a intervenção federal provocada por requisição ocorrerá somente quando houver coação sofrida pelo Poder Judiciário, no qual a intervenção dependerá da requisição do STF, ou se existir desobediência de ordem ou decisão judicial (em se tratando de uma desobediência, a requisição poderá ser do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral). Assim sendo, o Presidente da República não tem discricionariedade, estando vinculado ao pedido, e deverá decretar a intervenção federal sob pena de crime de responsabilidade.

As hipóteses de intervenção federal provocada por solicitação e por requisição encontram-se nos seguintes dispositivos constitucionais:

- (i) art. 34, IV (por solicitação);
- (ii) art. 34, IV (requisição do STF);
- (iii) art. 34, VI (requisição do STF, STJ ou TSE);
- (iv) art. 34, VII (requisição do STF);

A última hipótese de intervenção federal é a provocada mediante representação, ou seja, ocorre quando é dependente de provimento de representação e se houver ofensa aos princípios constitucionais sensíveis. Dessa forma, tal espécie de intervenção federal dependerá de provimento pelo Supremo Tribunal Federal de representação do Procurador-Geral da República e é denominada de representação interventiva cujo objeto da representação será a lei ou ato normativo que viole princípios constitucionais ou a omissão ou incapacidade das autoridades locais para assegurar seu cumprimento.

3.2. PROCESSO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Em se tratando da decretação e execução da intervenção federal, seja ela espontânea ou provocada, é uma competência privativa do Chefe de Estado conforme prevê o artigo 84, X, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL). A intervenção é formalizada por meio do chamado Decreto de Intervenção, o qual especifica a amplitude, o prazo, as condições e, quando couber, o interventor. Posto isto, se existir a nomeação de um interventor, as autoridades envolvidas serão afastadas até que os motivos da intervenção se cessem.

No que diz respeito à intervenção federal espontânea, o Chefe do Executivo precisa ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, embora decrete intervenção sozinho, independentemente da resposta de tais órgãos consultivos. Assim sendo, publica o Decreto Interventivo no Diário Oficial da União e, logo em seguida, o controle político do Congresso consiste em aprovar ou rejeitar a medida e, caso seja rejeitada, é imediatamente suspensa e os atos praticados desde o seu decreto são considerados ilegais.

Já na intervenção federal por solicitação, o pedido é realizado pelo Poder Legislativo Estadual ao Chefe do Executivo, embora o Presidente não seja obrigado a aceitar o pedido, ou pelo Tribunal de Justiça ao STF, o qual pode concordar e, respectivamente, realizar a requisição ao Presidente e o mesmo deverá cumprir.

A intervenção por requisição parte dos Tribunais Superiores, ou seja, do STF (descumprimento no STF relacionado a matéria constitucional, justiça do trabalho ou militar), do STJ (por descumprimento no STJ, justiça estadual ou federal, envolvendo lei) ou do TSE (por descumprimento na justiça eleitoral), os quais vão diretamente requisitar ao Executivo Federal. Nesse caso, o Presidente da República é obrigado a decretar a intervenção e, em sequência, publicar o Decreto de Intervenção Federal.

Por fim, a intervenção por representação pode ser pedida pelo Procurador-Geral da República por ação direta de inconstitucionalidade interventiva, o Supremo Tribunal Federal delibera sobre a questão e realiza o controle de constitucionalidade e, caso negue, o pedido será arquivado. Todavia, se o STF dá provimento à representação, o Presidente da República tem o dever de decretar intervenção em 15 dias e publicar a medida no Diário Oficial da União.

De acordo com Branco (2009), a intervenção requisitada e a intervenção representada serão realizadas por:

A intervenção será requisitada pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Superior Eleitoral, em caso de descumprimento de ordem ou decisão judicial. A intervenção pode, ainda, resultar de provimento de ação de excoutoriedade de lei federal, proposta pelo Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal (EC n. 45/2004), ou de representação por inconstitucionalidade para fins interventivos, também proposta pelo Procurador-Geral da República perante a mesma Corte. Esta última modalidade de intervenção tem por fim exigir o cumprimento pelos Estados dos princípios constitucionais sensíveis. Essas modalidades de intervenção passam, antes de se concretizarem, por crivo judicial. O STF e o STJ julgam pedido de intervenção federal. Nesses casos, não há discricionariedade para o Presidente da República — ele está vinculado a decretar a intervenção. Ao Presidente da República cabe a formalização da decisão judicial.

Em suma, no que tange às hipóteses de intervenção espontânea e intervenção provocada por solicitação, existe a apreciação por parte do Congresso Nacional enquanto nas possibilidades de intervenção provocada por requisição e por representação “o controle político é dispensado, devendo a intervenção limitar-se a suspender a execução do ato impugnado, se isso for suficiente para restabelecer a normalidade constitucional (art. 36, § 3º, da CF)” (BRANCO, 2009, p. 858).

3.3. CONTROLE POLÍTICO DOS PODERES

O controle político é realizado pelo Congresso Nacional em um prazo de vinte e quatro horas e acontece nas espécies de intervenção federal espontânea e na intervenção federal por solicitação. Se o Poder Legislativo estiver em recesso, haverá a convocação de uma sessão extraordinária a fim de reunir os parlamentares ainda sob o mesmo prazo apresentado acima. Contudo, é preciso esclarecer que a decretação da intervenção é uma competência do Presidente da República e, assim que é realizada, os atos interventivos já começam a correr. Em síntese, Marcelo Novelino salienta que (2014, l. 30):

Nas hipóteses de cabimento de controle político o decreto de intervenção do Presidente da República deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24 horas. Nos períodos em que este não estiver funcionando, deverá ser feita, no mesmo prazo, uma convocação extraordinária (CF, art. 36, §§ 1.º e 2.º). O controle político exercido pelo Congresso Nacional é dispensado apenas nos casos em que a intervenção for decretada para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial ou para assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis. Nesses casos, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade (CF, art. 36, § 3.º).

O Poder Judiciário atua em algumas hipóteses de intervenção e, conseqüentemente, não haverá o controle político do Congresso Nacional nessas possibilidades, uma vez que o Presidente precisará acatar a intervenção.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL) determina expressamente no artigo 36:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição

do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.

E, finalmente, Marcelo Novelino (2014, l. 30) destaca:

A intervenção pode ser classificada em requisitada quando para sua decretação for necessária a requisição de órgão do Poder Judiciário. A Constituição prevê três hipóteses: (a) requisição do STF, nos casos de coação exercida contra o Poder Judiciário (CF, art. 36, I, 2.^a parte); (b) requisição do STF, do STJ ou do TSE, no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária (CF, art. 36, II); (c) requisição do STF quando o tribunal der provimento a representação do Procurador-Geral da República, nos casos de violação dos princípios constitucionais sensíveis ou de recusa à execução de lei federal (CF, art. 36, III). Nessas hipóteses, a decretação da intervenção é considerada um ato vinculado. O não atendimento da requisição pelo Presidente da República poderá ser caracterizado como crime de responsabilidade.

Portanto, a intervenção federal poderá passar pelos controles dos Poderes Legislativo ou Judiciário nos termos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) a fim de estabelecer uma harmonia entre os Poderes existentes na democracia brasileira.

4. ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES FEDERAIS ESPONTÂNEAS

A análise das intervenções federais realizadas no governo do ex-Presidente da República, Michel Temer, sob a ótica do Direito Constitucional.

4.1. NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COM BASE NO DECRETO N° 9.288

O Decreto N° 9.288, de 2018 (BRASIL) estabelece que:

Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso X, da Constituição, DECRETA: Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018. § 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.

A intervenção federal no Rio de Janeiro foi parcial por atingir somente a esfera da segurança pública uma vez que tirou do ex-Governador Luiz Fernando Pezão o comando sobre as polícias do Estado e as tornou subordinadas ao interventor, o general Walter Braga Netto. É válido ressaltar que a crise no Rio de Janeiro já era observada nas altas taxas de crimes, como assassinatos e roubos, na insegurança da população, no tráfico controlado da região e no crime organizado dominado pelas facções e quadrilhas. Somado à crise política, existia também uma crise financeira ao perceber dívidas e rombos nas contas do Estado. Logo, as Forças Armadas instauraram-se na região carioca a fim de garantir a ordem e trazer, de volta, a segurança.

O Decreto Legislativo N° 10, de 2018 (BRASIL):

Aprova o Decreto n° 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “Decreta a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto do Decreto n°. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “Decreta a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. Senado Federal, em 20 de fevereiro de 2018.

Outrossim, é preciso mencionar que, nessa intervenção, embora o Decreto N° 9.288 de 2018 (BRASIL) já estivesse valendo desde que foi encaminhado pelo Presidente ao Congresso, existiu o controle do Poder Legislativo, assim como determina a Carta Política (BRASIL), visto que houve a apreciação das duas Casas legislativas. Nesse contexto, foi apresentada a Mensagem Presidencial N° 80/2018 (BRASIL), pelo Poder Executivo, a qual submetia, em regime de urgência, o texto

do decreto à análise do Congresso Nacional. Posto isto, tal mensagem, uma vez analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania transformou-se no Projeto de Decreto Legislativo N° 886/2018 (BRASIL), o qual, após a apreciação e aprovação do Plenário, converteu-se no Decreto Legislativo N° 10/2018 (BRASIL). Em primeiro lugar, na Câmara dos Deputados, o texto teve como resultado a aprovação ao possuir 340 votos favoráveis e, logo em seguida, tramitou para o Senado Federal, onde existiram 55 votos favoráveis à aprovação do texto do Decreto N° 9.288 de 2018 (BRASIL). Em síntese, ocorreu a anuência da intervenção federal pelas duas Casas do Congresso.

Acerca da manifestação do Congresso Nacional, “a intervenção federal, salvo quando é fruto de requisição judiciária, deve ser aprovada pelo Congresso (art. 49, IV), que deverá ser convocado para tanto, se não estiver reunido (art. 57, § 6º, I)” (FERREIRA FILHO, 2020, p.58).

No que diz respeito ao decreto espontâneo, o Presidente da República publica o decreto e, na sequência, envia para o Congresso Nacional avaliar em um prazo de 24 horas se, de fato, era uma hipótese de intervenção federal. Portanto, a intervenção do Governo Federal no Estado do Rio de Janeiro é considerada espontânea, pois decorreu da iniciativa do ex-Presidente da República Michel Temer ao entender que era preciso restabelecer a ordem pública no local, de modo que atende a hipótese prevista no art. 34, III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL).

4.2. NO ESTADO DE RORAIMA COM FUNDAMENTO NO DECRETO N° 9.602

O Decreto N° 9.602, de 2018 (BRASIL) demarca que:

Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso X, da Constituição, DECRETA: Art. 1º É decretada intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, para, nos termos do Art. 34, caput, inciso III, da Constituição, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Parágrafo único. A intervenção de que trata o caput abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima.

O ex-Presidente da República Michel Temer foi o responsável por decretar a intervenção da União no Estado de Roraima integralmente e, conforme a Carta Política determina, foi estabelecido um prazo limite para a medida, a qual possuía validade até 31 de dezembro, a nomeação de um interventor, Antônio Denarium, e a indicação de dois secretários para o governo de intervenção, os quais são o general Eduardo Pazuello, coordenador da operação referente a migração venezuelana, e Paulo Costa, o já interventor no sistema prisional de Roraima. Assim sendo, a ex-Governadora, Suely Campos, consequentemente, ficou afastada do cargo até o fim do seu mandato.

Em primeiro lugar, o contexto social, econômico e político em Roraima era grave, pois tinha-se uma forte migração venezuelana e preocupante crise financeira, além do filho da Governadora, Guilherme Campos, ser suspeito de chefiar um esquema de desvio milionário no sistema prisional. Mormente a isso, o governo tinha dívidas perante os servidores públicos, terceirizados e fornecedores como, por exemplo, os agentes penitenciários, empresas de transporte escolar e profissionais da saúde. Posto isto, os efeitos negativos da paralisação desses setores refletiram na falta de cirurgias, na inexistência de transportes para os estudantes, os quais ficaram sem aulas, e no enfraquecimento do sistema prisional uma vez que Roraima já era conhecida pelos massacres dentro das penitenciárias.

A intervenção federal no Estado de Roraima, sob a visão do Direito Constitucional, é total ao atingir o Poder Executivo como um todo e se caracteriza por ser espontânea uma vez que há o objetivo de restaurar a ordem pública e reorganizar as finanças públicas, além de ter sido iniciada pelo ex-Presidente da República, Presidente em exercício na época, Michel Temer. Paralelo a isso, verificou-se a existência de um controle por parte do Poder Legislativo, pois, após a apresentação do Projeto de Decreto Legislativo N° 1105/2018 (BRASIL) pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, o qual detinha a mensagem do pedido de intervenção, o texto tramitou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e foi acatado com 290 votos favoráveis na primeira Casa e, logo em seguida, aprovado no Senado Federal e promulgado pelo Presidente da respectiva Casa sob a forma do Decreto Legislativo N° 174, de 2018 (BRASIL).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pacto Federativo preserva a autonomia política dos entes federativos que compõem a União uma vez que todos possuem o mesmo grau de autonomia e dentro de um Estado Federal ressalta-se a importância da repartição de competências sem que um ente adentre as atribuições do outro. Nesse contexto, conforme abordado na primeira parte deste trabalho, é importante definir expressamente a organização e as características que acometem o Estado Federal de modo que fique evidente a maneira como o Brasil organiza-se, ao ser composto pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal. Assim sendo, é importante explicitá-los a fim de entender como o mecanismo da intervenção se desenvolverá perante as unidades federadas e as suas autonomias político-administrativas.

Na segunda parte do trabalho, o instrumento da intervenção foi bem desenvolvido com o intuito de descrever o instituto em sua essência, além de apresentar as hipóteses e espécies de intervenção federal taxadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL), compreender quais momentos o Presidente possui liberdade para usufruir do ato e quais situações precisará submeter a decisão a algum Poder, entender o processo e o procedimento da medida excepcional e, finalmente, interpretar a importância do controle político realizado pelo Poder Legislativo. Ademais, nessa fase, observa-se também a atuação do Poder Judiciário em uma das espécies de intervenção. Posto isto, vale lembrar que a intervenção federal pode ser espontânea ou provocada por solicitação, por requisição ou por representação.

Com o intuito de abordar os casos mais recentes de intervenção federal, na terceira parte do trabalho, foram tratadas, sob a análise do Direito Constitucional, as intervenções decretadas em 2018 pelo ex-Presidente da República, Michel Temer, nos Estados do Rio de Janeiro e Roraima com a publicação, respectivamente, dos Decretos de N° 9.288 e N° 9.602 no Diário Oficial Da União. Mormente a isso, também são expostas as crises enfrentadas pelos entes federativos durante o período de 2018 e os motivos que levaram a utilização do mecanismo excepcionalíssimo, além de levantar todo o contexto da época como os problemas migratórios, financeiros, sociais e políticos enfrentados e os seus efeitos negativos perante a sociedade. Logo, demonstra-se o alto índice de crime organizado no Rio de Janeiro e

o descaso com os servidores públicos de Roraima a fim de justificar a intervenção federal nos Estados. Em suma, vale ressaltar que houve a nomeação de um interventor, em ambos os casos, com a definição de prazos, amplitudes e condições para com o propósito de respeitar a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em conclusão, o presente trabalho, ao longo do seu desenvolvimento, pretende demonstrar que é possível existir atuação conjunta harmônica dos Poderes, ainda exercendo as suas funções típicas, respeitando as normas constitucionais fundidas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, principalmente, preservando o princípio da separação de Poderes uma vez que, ao serem trabalhadas no trabalho, as espécies de intervenção demonstram envolver todas as esferas do Estado Federal e ligar os Poderes seja por pedidos, como a requisição dos Tribunais Superiores ao Presidente da República, seja por controle político e medidas de freio e contrapeso, bem como a deliberação do Congresso Nacional, o Legislativo da União, com relação ao Decreto de Intervenção expedido pelo Executivo da União. Por último, notabiliza-se que, mesmo expresso taxativamente, o instrumento da intervenção deve ser interpretado restritivamente a fim de garantir a harmonia e o equilíbrio dentro do Pacto Federativo.

REFERÊNCIAS

AKEGAWA, Alice Aparecida Dias. A intervenção federal em face da Constituição brasileira de 1988 e a figura do interventor. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 41, n. 2, p. 205-225, set. 2013.

BALSAMO, Denis Fernando. **Intervenção Federal no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1º, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federaes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.602, de 8 de dezembro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 10, de 20 de fevereiro de 2018**. Aprova o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-10-20-fevereiro-2018-786181-publicacaooriginal-154895-pl.html>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 174, de 12 de dezembro de 2018**. Aprova o Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-174-12-dezembro-2018-787436-publicacaooriginal-156936-pl.html>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Mensagem (MSC) n. 80, de 16 de fevereiro de 2018**. Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do decreto que “Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167938&ord=1> e https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1640261&filename=MSC+80/2018. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Mensagem (MSC) n. 703, de 10 de dezembro de 2018.** Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, publicado no Diário Oficial da União do dia 10 de dezembro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2188690&ord=1>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 886, de 19 de fevereiro de 2018.** Aprova o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168064>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 1105, de 11 de dezembro de 2018.** Aprova o Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189085&ord=1> e <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=8646&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=4&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=266&indTipoSessao=E&tipo=uf>. Acesso em: 2 ago. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 41ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil.** 1ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1994.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 13ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 36ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional - Volume Único.** 9ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ROSSI, Amanda. Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro; entenda o que a medida significa. **BBC Brasil**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43079114>. Acesso em: 2 ago. 2021.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direito Constitucional**. 1ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

SILVA, Alexandre Fontenele da. **A intervenção federal na segurança pública à luz da Constituição Federal de 1988**. 2018. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2018.

SILVA, A.; SILVA, A. F. **A intervenção federal na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro à luz da Constituição Federal de 1988**. *Scientiam Juris*, v.6, n.1, p.1-20, 2018.

SILVA, João Ricardo Anastácio da; RIBEIRO, Matheus Henrique Parra. **Intervenção Federal: Subsunção do caso prático à formalidade constitucional**. *Revista Jurídica da UniFil, Londrina*, v. 15, n. 15, p. 119-130, jun. 2019.

SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. Câmara aprova intervenção federal em Roraima. **Agência Câmara Notícias**, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/549658-camara-aprova-intervencao-federal-em-roraima/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2007.

ADO 59 E ADPF 708 PARA A PREVENÇÃO E MINIMIZAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL: OS PAPÉIS DOS PODERES JUDICIÁRIO E EXECUTIVO NA QUESTÃO AMBIENTAL

Isabel de Ávila Torres¹

RESUMO

O presente artigo explicará quais são os contextos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708, antiga Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60, ambas relacionadas a questões ambientais. A ADO 59 é de relatoria da Ministra Rosa Weber, focada no Fundo Amazônia e em como a União foi supostamente omissa na aplicação prática de recursos do Fundo, enquanto a ADPF 708 é de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso e se relaciona majoritariamente com o Fundo Clima e a alegação dos recursos deste programa não terem sido empregados efetivamente. O artigo fará a relação entre estes dispositivos e a atuação ou omissão dos Poderes Executivo e Judiciário, assim como tentará analisar os impactos que as referidas ADO e ADPF podem ter na interpretação do Direito Ambiental brasileiro futuramente, de modo a, além de outros objetivos, ampliar a proteção ambiental, minimizar a impunidade de delitos relacionados à questão ambiental e prevenir possíveis desastres ambientais.

Palavras-chave: ADO 59. ADO 60. ADPF 708. Direito Ambiental. Executivo. Judiciário.

Sumário: 1. Introdução. 2. O que são uma ADO e uma ADPF? 3. ADO 59. 4. ADO 60/ADPF 708. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que é considerado, por muitos, o artigo mais inspirador da Carta Magna do Brasil:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: bebelavilat@gmail.com

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Este artigo claramente evidencia o dever que todas as entidades da federação brasileira têm para com a preservação do meio ambiente. A proteção da biodiversidade, tanto da fauna como da flora, deve ter posição de destaque em políticas públicas no país, de modo a visar a garantia de subsistência para a sociedade a longo prazo.

Não obstante o claro objetivo da Constituição com o artigo 225 (BRASIL, 1988), os desastres ambientais que têm ocorrido no Brasil há muitos anos possuem, diversas vezes, muita visibilidade, porém pouca repercussão nos cenários político e jurídico. Ressaltando, nesta oportunidade, que “desastres ambientais”, neste artigo, se referem, principalmente, àqueles que podem ser evitados a partir da ação ou omissão humana. O tema está mais atual do que nunca, com as tragédias de Mariana (FREITAS; TOKARNIA, 2020) e Brumadinho (UOL; VALENTE, 2019), as queimadas ilegais na Amazônia (GREENPEACE BRASIL, 2020), o crescente desmatamento do Cerrado (WWF, 2020), o progressivo impacto da agropecuária (VESCHI; BARROS; RAMOS, 2010) e do uso de agrotóxicos (BOHNER; ARAÚJO; NISHIJIMA, 2013), entre muitos outros.

Ao longo da História do Brasil com relação ao Direito Ambiental, é correto que diversos avanços foram alcançados para a preservação do meio ambiente (MUKAI; NAZO, 2001; DRUMMOND, 2002). No entanto, até hoje, se tem visto uma atuação menos assertiva do que a ideal, principalmente com relação à responsabilização de empresas ou entidades por desastres e crimes ambientais (REZENDE; SILVA, 2019). Um dos primeiros dispositivos legais acerca da matéria ambiental no Brasil foi o Regimento do Pau-Brasil de 1605, mais conhecido como Lei do Pau-Brasil, que regulamentava como poderia ser feita a extração desta árvore da maneira correta e de acordo com os critérios exigidos pela Coroa Portuguesa. Em outras palavras, não era exatamente uma legislação que previa medidas para a preservação do Pau-Brasil, mas, sim, critérios legais para sua extração da maneira que fosse mais favorável à metrópole. (SIQUEIRA, 2011).

Com o passar do tempo, o cenário mudou bastante e, hoje, temos conceitos como Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (BRASIL, 1965; 2012), por

exemplo. A primeira lei brasileira que realmente versou sobre preservação ambiental, ao invés de outros temas, como regulamentação econômica, mascarados com a temática ambiental, foi a Lei 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981). Com a PNMA, portanto, surgiu, pela primeira vez, um viés realmente ambiental muito mais claro nas leis ambientais brasileiras, trazendo, dentre outros, princípios fundamentais do direito ambiental (em seu artigo 2º) e responsabilização civil ao poluidor. Além desta, outro marco importante foi a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a chamada Lei de Crimes Ambientais, que instituiu algumas disposições iniciais sobre o meio ambiente, a tipificação de condutas lesivas ao meio ambiente, a aplicação das penas, a apreensão de produtos, entre outros. Esta lei é relevante, pois foi a primeira lei que tratava especificamente de condutas caracterizadas como crimes ambientais e suas sanções (BRASIL, 1998).

Neste contexto, é extremamente relevante ressaltar que deve ser feito o máximo para que as mudanças na esfera legal sobre matéria de meio ambiente não caracterizem um retrocesso. Vale lembrar que, se existe a Lei nº 11.428/06, conhecida como Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006), que afirma, dentre outros pontos, que as áreas desmatadas têm de ser recuperadas, não é cabível que se tenha, ao mesmo tempo, um Código Florestal posterior a esta lei que admita a criação do instituto de Áreas Rurais Consolidadas, que são áreas que foram desmatadas de forma infracional no passado e para as quais, cumpridos alguns requisitos delimitados nesta Lei, o Código Florestal prevê a possibilidade da recomposição somente parcial da área desflorestada para alguns casos (BRASIL, 2012). É necessário observar que o STF, apesar do dispositivo mencionado, entendeu pela imprescritibilidade dos danos ambientais (STF, 2020), no entanto, este trecho da lei em questão não deixa de ser contraditório e, de certa forma, retrógrado. Da mesma forma, não parece ser o mais adequado o entendimento explicitado no Parecer nº 0115/2019 da Advocacia-Geral da União (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2019) de que o Código Florestal pode, sem causar retrocesso ambiental, ser aplicado para o Bioma Mata Atlântica em situações como a da recomposição das áreas rurais consolidadas em APPs, mesmo sendo menos protetivo ao meio ambiente do que a Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006). O caso até mesmo tomou forma de Ação

Direta de Inconstitucionalidade (STF, 2020), com o intuito de verificar a constitucionalidade da aplicação da Lei da Mata Atlântica em detrimento do Código Florestal na situação mencionada. Por fim, é importante reforçar que a Amazônia e outros biomas que forem eventualmente citados no presente artigo se referem somente ao espaço deste bioma inserido no território do Brasil, deste modo, por exemplo, quando o artigo se referir à Amazônia, salvo disposto em contrário, o artigo se refere estritamente à Amazônia brasileira.

Segundo o pensamento de um dos principais filósofos que já tratou sobre separação de poderes, Montesquieu (2015), para que se evite um governo despótico, é necessário que o poder seja dividido entre mais de um poder no governo. Montesquieu viveu durante o período do Absolutismo e, em grande parte, seu pensamento foi desenvolvido de maneira a evitar este sistema de governo. Segundo o seu entendimento, o poder de uma nação deveria ser dividido entre três diferentes órgãos, que seriam independentes entre si, a fim de evitar o exercício arbitrário e ilimitado do poder. Ou seja, o poder de um país não pode estar concentrado na mão de uma só pessoa. Para ele, se isto acontecer, há uma grande possibilidade de que o governo em questão entre em colapso, já que não haverá limite para o exercício do poder por parte de uma pessoa ou grupo (GUEDES, 2008). No Brasil, assim como diversas outras nações, temos o Executivo, que cuida tradicionalmente da aplicação de leis e políticas públicas, a iniciativa legislativa e de controle sobre orçamento, entre outros, o Legislativo, que tem, tipicamente, o papel de editar leis e fiscalizar e o Judiciário, que, em regra, tem o dever de julgar situações ou dispositivos legais à luz da Constituição e do ordenamento jurídico e proteger a lei máxima do país (MENDES, 2016). Recentemente, dois processos judiciais no Supremo Tribunal Federal chamaram a atenção, novamente, para a questão ambiental no Brasil: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60, que foi reatuada para Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708. A separação entre poderes é questão central nestes referidos processos judiciais.

2. O QUE SÃO UMA ADO E UMA ADPF?

Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) é ajuizada quando há a falta de aplicação efetiva de lei ou ato normativo que versa sobre preceito constitucional. Em outras palavras, uma ADO ocorre quando um dispositivo constitucional que prevê que haverá regulamentação acerca de seu conteúdo por lei infraconstitucional ou ato normativo não possui o dispositivo em questão para regulamentar o referido preceito constitucional (omissão absoluta ou parcial do legislador) ou sofreu omissão de atuação por parte do Poder Público (omissão administrativa), criando, deste modo, uma situação de insegurança ou inefetividade da defesa da ordem jurídica. Caso a omissão seja administrativa, o Poder Público terá de adotar medida para que a questão seja solucionada no prazo de 30 dias, salvo situações específicas em que este prazo pode ser estendido (MENDES, 2016).

As ADOs são regulamentadas pela Lei 12.063, de 27 de outubro de 2009 (BRASIL), que acrescenta a previsão das ADOs à Lei nº 9.868 de 1999, que regulamenta as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs ou ADCONs) (BRASIL, 1999). De acordo com a Lei 12.063, portanto, é possível ver algumas semelhanças no processo de uma ADO ao de uma ADI ou ADC. Ela pode ser proposta pelos mesmos legitimados para ajuizar uma ADI ou ADC e a petição inicial somente se difere pelo seu mérito ser com relação a uma omissão, ao invés de uma comissão por parte da União, por exemplo (VALE, 2009).

Uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é caracterizada quando alguma lei ou ato normativo fere ou representa a possibilidade de ferir preceito fundamental. Ou seja, seu objeto é ato do Poder Público que resultou por causa lesão a preceito fundamental, sendo ajuizada com o intuito de que a referida lesão cesse (MENDES, 2016). Ela é regulamentada pela Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (BRASIL). De acordo com esta mesma lei, é estabelecido que as ADPFs somente serão utilizadas quando não houver outro meio legal de corrigir o ferimento ou possibilidade de ferimento a preceito fundamental, segundo o princípio da subsidiariedade (MENDES, 2016). Uma observação importante é que as ADPFs fazem parte do controle concentrado de constitucionalidade e, podendo se dividir entre os caracteres principal e incidental, o primeiro quando a ADPF se dirige

diretamente a uma lei ou ato normativo e o segundo quando a ADPF se aplica ao caso concreto (MENDES, 2016).

As ADPFs são ajuizadas diretamente perante o Supremo Tribunal Federal, por versarem de questão referente à Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, assim como no caso da ADO, a capacidade postulatória para propor uma ADPF é a mesma para propor uma ADI, nos termos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (BRASIL; BRASIL, 1988), sendo que ela pode ser proposta pelo Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal, os Governadores dos Estados-membros, o Governador do Distrito Federal, as Assembleias Legislativas, a Mesa da Câmara Distrital, o Procurador-Geral da República, entre outros (MENDES, 2016).

Diante desta breve explicação do que são uma ADO e uma ADPF, assim como apontamentos superficiais acerca de seus respectivos legitimados e processo de julgamento, a ADO 59, que trata do Fundo Amazônia e a ADPF 708, que trata sobre o Fundo do Clima serão o objeto principal de análise deste artigo. O presente artigo, portanto, analisará estes dois processos, com o intuito de tentar identificar suas relações com os Poderes Judiciário e Executivo, majoritariamente.

3. ADO 59

A ADO 59 foi ajuizada pelos partidos Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Rede Sustentabilidade ao Supremo Tribunal Federal (STF) e é de relatoria da Ministra Rosa Weber. De acordo com a audiência acerca desta ADO, realizada nos dias 23 e 26 de outubro de 2020, a ação foi ajuizada com a alegação de que a União foi inconstitucionalmente omissa em seu dever de agir administrativamente para a continuidade da atuação dos projetos do Fundo Amazônia (STF, 2020). No documento, as alegações são de que houve, supostamente, aumento nos índices de queimadas e desmatamentos na Amazônia por diversas causas, a condução da ineficiência e paralisação de atividades de monitoramento por parte de determinados órgãos e agências ambientais, muitos deles reestruturados administrativamente, e a perseguição a ativistas ambientais (STF, 2020).

O Fundo Amazônia (BRASIL, 2008) é um fundo de natureza econômica administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do qual o Brasil recebe capital de diversas empresas e nações, em especial a Noruega (FUNDO AMAZÔNIA, 2018), com a finalidade de financiar e desenvolver projetos de caráter ambiental, que visam auxiliar a preservação da Amazônia e a manutenção da vida das populações que vivem no território em questão. Assim, tendo a União o dever constitucional de agir pela preservação do meio ambiente e proteger fauna e flora em espaços definidos, assim como as populações que vivem nestes locais, a ADO 59 traz a alegação da omissão do Poder Público na implementação destes deveres.

O Fundo Amazônia, cujos recursos têm o papel de bancar políticas públicas ambientais com o intuito de preservar o bioma Amazônia, é regulamentado pelo Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008 (BRASIL, 2008) e, de acordo com o artigo 7º deste dispositivo, o BNDES se submeteria a fiscalizações de aplicação de recursos por auditorias externas. Ou seja, este banco passaria por uma avaliação de natureza contábil a fim de verificar se os recursos deste instrumento realmente estão sendo executados da maneira como deveriam.

Durante as audiências públicas acerca desta ADO, foram detalhados dados tanto em conformidade com as alegações, como contrários. Caso os Ministros decidam por interpretar os resultados das audiências e das peças que compõem este processo de maneira a julgar as alegações procedentes, pode ser um dos primeiros casos, no Brasil, em que se admite uma omissão da União com relação à administração e aplicação de recursos voltados para o meio ambiente.

De forma a melhor explicitar a relação entre o Poder Judiciário e a ADO em questão, é necessário dizer que esta ADO interferirá na interpretação do Direito brasileiro acerca da questão ambiental independentemente de seu resultado. No entanto, caso se concretize como procedente, este cenário pode configurar uma mudança para a interpretação acerca do Direito Ambiental brasileiro de forma ainda mais ampla, principalmente porque ADOs têm resultado vinculante, o que vai fazer com que possíveis futuros casos sobre este mesmo tema sejam interpretados levando em consideração a decisão tomada na ADO 59. Caso seja declarada a

inconstitucionalidade da ADO 59, o Poder competente para cessar esta omissão inconstitucional (Legislativo, caso seja entendida uma omissão do legislador, e Executivo, caso seja entendida uma omissão de implementação de preceitos constitucionais e políticas públicas por parte da administração pública) será notificado, a fim de que sejam adotadas medidas para que isto se resolva (MENDES, 2016).

Quanto à relação entre o Poder Executivo e a presente ADO, a relação entre ambos é extremamente direta, independentemente da decisão de mérito do processo, pois demonstra que a atuação da União para garantir a implementação de normas e políticas públicas em prol do meio ambiente é fundamental e está, cada vez mais, em um lugar de foco de discussões legais. Ademais, caso seja constatada a omissão de caráter administrativo com relação a esta ADO, o procedimento será como foi citado no tópico 2 deste artigo, em que o(s) órgão(s) administrativo(s) responsável(eis) pela omissão terá(ão) de atuar no prazo de 30 dias para que esta cesse, podendo este prazo ser prorrogado em situações específicas (MENDES, 2016).

4. ADO 60/ADPF 708

A ADO 60 foi reatuada para ADPF 708. Ou seja, foi entendido que não se trata de uma situação de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, em que não há lei regulamentadora de preceito constitucional, mas, sim, de situação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em que lei ou ato normativo ofende ou oferece risco a preceito fundamental (BRASIL, 1999).

A ADPF em questão versa sobre a suposta paralisação administrativa e financeira do Fundo Clima pelo Governo Federal. Estando este fundo inserido como uma das obrigações que o Brasil assumiu nacional e internacionalmente, é papel do Poder Público garantir que a administração, destinação e implementação dos recursos do Fundo Clima sejam efetivas.

O Ministro Luís Roberto Barroso convocou uma audiência pública para os dias 21 e 22 de setembro do ano de 2020 (STF, 2020) a fim de que fosse discutida a matéria desta ADPF com maior profundidade e se pudesse averiguar as questões alegadas nos autos e apurar as responsabilidades do Poder Público federal acerca da

matéria desta ADPF. Nesta audiência, foram mencionadas diversas informações divergentes acerca do investimento destinado para o Fundo Clima no ano de 2019, alguns defendendo que este não foi aplicado na prática e outros defendendo que o capital disponível foi aplicado, mas é insuficiente para suprir as demandas da área da Floresta Amazônica, dentre outras discussões (STF, 2020). De acordo com a plataforma TerraBrasilis, desenvolvida pelo INPE, Instituto que realiza estudos climáticos no Brasil, no momento das audiências públicas do ano passado (setembro de 2020), foram registrados 32 mil focos de desmatamento na Amazônia (TERRABRASILIS, 2021).

Ainda não há uma decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal acerca desta ADPF. Apesar disso, é sabido que o Fundo do Clima, ou Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, uma das diversas responsabilidades ambientais que o Brasil assumiu internacionalmente, dispõe de recursos para projetos, pesquisas e empreendimentos para a minimização de mudanças climáticas, majoritariamente provenientes da emissão de gases que contribuem para aquecimento global exacerbado, causado pelo efeito estufa (BRASIL, 2009). Os fundos reembolsáveis do Fundo Nacional sobre Mudança Climática são administrados pelo BNDES, que é uma autarquia federal. Ou seja, os recursos presentes no Fundo Clima são operados pelo BNDES, para que cheguem aos referidos projetos, pesquisas e empreendimentos que buscam a minimização de mudanças climáticas (BNDES, 2018).

Uma das características mais marcantes dessa ADPF é a possibilidade de ser configurado o Estado de Coisas Inconstitucional. Esta seria a segunda vez em que o Brasil reconhece um Estado de Coisas Inconstitucional, sendo a primeira em 2015, com relação à situação carcerária do país, pela ADPF 347 (STF, 2015). O Estado de Coisas Inconstitucional configura quando há, em determinado lugar, uma situação que está continuamente infringindo os preceitos constitucionais do país, ou seja, que configura um descumprimento generalizado e duradouro da Constituição. Dito isto, a suposta paralisação na aplicação dos recursos do Fundo Clima seria a razão para que, se comprovada, seja declarado o Estado de Coisas Inconstitucional, por ser papel da União garantir a aplicação destes recursos. Outro fator marcante da ADPF 708 é ela ter sido interpretada, não somente à luz do Direito brasileiro, mas, também

à luz do Direito internacional. Os documentos referentes a esta peça e as sessões de audiências públicas mencionam, não somente a Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos do direito interno, mas, também, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (BRASIL, 1998), o Acordo de Paris, dentre outros. Isto é muito relevante, já que, apesar do presente artigo, assim como a ADPF 708, tratar especificamente da Amazônia brasileira, é sabido que este bioma não tem somente impacto no Brasil, mas em todo o globo, sendo uma área extremamente internacionalizada há muitos séculos, desde que foi descoberta, passando pela colonização dos holandeses e, atualmente, pertencente a nove países, incluindo o Brasil, pelo Tratado de Madrid (ANTUNES, 2021), e tendo o Brasil participado de diversas conferências internacionais sobre meio ambiente, como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992, o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030 (ODS BRASIL, 2021), assumindo responsabilidade internacional pelos dispositivos acordados nestes tratados. Somente a título de explicação, caso o Brasil viole algum documento internacional ratificado e com natureza jurídica de tratado, ele pode responder internacionalmente, perante os organismos competentes, pelas eventuais violações.

A relação entre o Poder Judiciário e a ADPF em questão se dá, majoritariamente, pelo processo de julgamento de uma ADPF. Como todos os processos, a ADPF é apresentada por meio de uma petição inicial, mas tem a peculiaridade de ser enviada diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por se tratar de questão referente à Constituição Federal (BRASIL, 1988). O Supremo Tribunal Federal tem demonstrado um entendimento favorável à proteção do meio ambiente, com os precedentes da ADI 5995, que julgou constitucional lei do estado do Rio de Janeiro que proíbe testes em animais para a indústria de cosméticos e do Recurso Extraordinário 654833/AC (STF, 2020), que fixou a imprescritibilidade do dano ambiental, por exemplo.

Pode se identificar uma relação íntima desta ADPF com o Poder Executivo, pelo fato do Fundo do Clima ser vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e cujos recursos são administrados por uma autarquia federal, o BNDES. Se for confirmada a alegação de que os recursos do Fundo Clima não estão sendo executados, isto será

uma omissão muito grave do Poder Executivo frente ao cenário ambiental atual no Brasil, já que é responsabilidade do Poder Público promover a efetivação de políticas públicas para a implementação de garantias dispostas na Constituição Federal.

Por fim, retomando o pensamento de Montesquieu, é importante ressaltar que um governo despótico não se sustenta a longo prazo. Os governos, segundo este pensador, precisam ter como fundamento e motivação o que ele chama de virtude ou honra, a depender da forma de governo (neste caso, República e Monarquia, respectivamente), para que funcionem de maneira efetiva (KRITSCH, 2011). Ademais, um governo em que as funções são divididas entre Poderes, a fim de que se evite o despotismo tem muito mais chances de ser bem sucedido e se manter com o passar do tempo, do que um governo que vive do despotismo e exercício arbitrário do poder.

5. CONCLUSÃO

Com relação à ADO 59, não há decisão de mérito até o momento em que este artigo foi redigido, no entanto, é certo que, seja qual for o resultado, ele terá grande impacto no modo como o Brasil interpreta matérias ambientais e é visto pelo mundo sobre esta questão. Em caso de ser decidido que o Fundo Amazônia realmente sofreu paralisação por parte do Poder Público e entidades responsáveis por manter seu funcionamento, o Brasil estaria adotando um entendimento inovador, reconhecendo a responsabilidade de estruturas governamentais para o estado em que chegamos com o meio ambiente atualmente, de modo a seguir o que se comprometeu a cumprir de acordo com os tratados internacionais que assinou, como os já mencionados Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, dentre outros, a Constituição Federal e, por fim, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030 (ODS), principalmente os ODSs 13, 14 e 15, que tratam do clima e da vida na água e na terra (ODS BRASIL, 2021).

Com relação à ADO 60, embora também ainda não se tenha uma decisão de mérito sobre os fatos alegados, a possibilidade de admitir que o cenário atual seja considerado um Estado de Coisas Inconstitucional, apesar de negativo para a

imagem do Brasil com relação à questão ambiental tanto nacional como internacionalmente, pode gerar um avanço na visão dentro do país acerca da importância deste tema para a garantia de direitos fundamentais e promover, cada vez mais, a discussão de temas do Direito Ambiental nas últimas instâncias do Judiciário. Além disso, o fato de o Ministro relator Luís Roberto Barroso considerar dispositivos internacionais para a interpretação das alegações presentes na peça e reiterar o dever constitucional de proteção ao meio ambiente por diversas vezes, a ADPF 708 demonstra que o entendimento do STF acerca das matérias ambientais tende a se estender para o olhar internacional sobre o meio ambiente e a se amparar nas obrigações constitucionais que o Brasil assumiu de proteger a natureza.

É importante que haja uma cooperação entre os Poderes envolvidos nos temas das peças em questão para que, retomando, finalmente, o pensamento de Montesquieu, por meio da *virtude* e da delimitação clara de competências de cada Poder que compõe a República Federativa do Brasil, se evite eventuais descumprimentos, omissões ou despotismos. Algo referente a ambas a ADO e a ADPF é que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem incentivado o Poder Judiciário e, principalmente, as últimas instâncias, a decidir as questões que chegam para sua avaliação de acordo com os objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNJ, 2020). Além disso, é de extrema importância ressaltar o fato de que, em um cenário jurídico de poucos processos sobre direito ambiental, apesar da ADI 5995 e do Recurso Extraordinário 654833/AC mencionados anteriormente, há, atualmente, um cenário em que, ao mesmo tempo, duas demandas que tratam sobre Direito Ambiental estão em julgamento no Supremo Tribunal Federal. Isto indica uma tendência extremamente importante de que as últimas instâncias do Poder Judiciário passarão a entreter mais pautas do Direito Ambiental em suas agendas.

As ADO e ADPF em questão podem, portanto, impactar na minimização e prevenção de desastres ambientais no Brasil, ressaltando, novamente, que o presente texto admite como “desastres ambientais”, principalmente, aqueles que podem ser evitados pela ação ou omissão humana e pela implementação de leis e políticas públicas, porque demonstram as possibilidades de maior efetivação das leis ambientais brasileiras e de entendimentos jurídicos inovadores, que, ampliando e

efetivando a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como é descrito na Constituição (BRASIL, 1988), impactariam positivamente a vida de comunidades locais, a economia, a cultura do país e a postura do Brasil internacionalmente em matéria ambiental, os direitos fundamentais de todos no Brasil e, conseqüentemente, os direitos humanos, sob perspectiva global, já que os impactos ambientais, tanto positivos como negativos, não reconhecem fronteiras entre países, mas se estendem por todo o planeta.

REFERÊNCIAS

Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU**. 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/04/PARECER-n.-00115-2019-DECOR-CGU-AGU-Mata-Atlantica-1.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

Agenda 2030 no Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça CNJ**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BATISTA, Renato de Carvalho. **O Cerrado e sua Não Denominação como Patrimônio Nacional na Constituição Federal Brasileira de 1988: A relação entre o desmatamento e a proteção legislativa do ordenamento jurídico brasileiro**. 2019. Monografia (Graduação em Direito). Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - Uniceplac, Gama, 2019. Disponível em: https://dspace.uniceplac.edu.br/bitstream/123456789/441/1/Renato%20de%20Carvalho%20Batista_13221615610.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

BOHNER, Tanny Oliveira Lima; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso; NISHIJIMA, Toshio. O impacto ambiental do uso de agrotóxicos no meio ambiente e na saúde de trabalhadores rurais. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, Santa Maria, v. 8, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8280>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 01 de julho de 1988**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.527, de 01 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/decreto/d6527.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009**. Acrescenta à Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112063.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº **12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. **ADO 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido dos Trabalhadores (PT); Rede Sustentabilidade. Intimado: União. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 31 de agosto de 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADO_59_Despacho_Convocatorio.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. **ADO 60/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido dos Trabalhadores (PT); Rede Sustentabilidade. Intimado: União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 28 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa7710audie770nciapu769blica.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 708/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido dos Trabalhadores (PT). Intimado: União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 03 de maio de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 6446/DF**. Requerente: Presidente da República. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 09 de setembro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5929755>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: União. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, setembro de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário. **RE 654.833/AC**. Reclamante: Orleir Messias Cameli e outro (A/S). Reclamado: Ministério Público Federal; Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Relator: Min.

Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427220/false>. Acesso em: 16 jun. 2021.

WWF BRASIL. **Desmatamento no Cerrado aumenta 13% e bioma perde 7,3 mil km² de vegetação nativa.** Dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?77608/cerrado-prodes-desmatamento-aumenta-123-perde-73-mil-km2>. Acesso em: 9 jul. 2021.

DRUMMOND, José Augusto. Por que estudar a história ambiental do Brasil? - ensaio temático. **Varia História**, v.18, n. 26, 2002. p.13-32. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b555f4c2f8564c3833c55/1462457695947/01_Drummond%2C+Jose+Augusto.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021

FREITAS, Raquel. Tragédia de Mariana, 5 anos: sem julgamento ou recuperação ambiental, 5 vidas contam os impactos no período. **G1**, novembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/11/05/tragedia-de-mariana-5-anos-sem-julgamento-ou-recuperacao-ambiental-5-vidas-contam-os-impactos-no-periodo.ghtml>. Acesso em: 09 jul. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. **Doações.** Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

GREENPEADE BRASIL. **Greenpeace registra imagens de focos ilegais na Amazônia.** Julho de 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/greenpeace-registra-imagens-de-focos-ilegais-na-amazonia/>. Acesso em: 9 jul. 2021.

GUEDES, Juliana Santos. Separação dos Poderes: O Poder Executivo e a Tripartição de Poderes no Brasil. **Revista Jurídica UNIFACS**, 2008. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:ZzXze9f0aOQJ:scholar.google.com/+separa%C3%A7%C3%A3o+dos+poderes+brasil&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 17 jun. 2021.

IDP. Estado de Coisas Inconstitucional em Matéria Ambiental e a ADO 60. **YouTube.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XihDWdR-EjU>. Acesso em: 20 maio 2021.

JORDACE, Thiago; ARTHOU, Leslie. Tratados e convenções internacionais recepcionados pelo Brasil para a preservação do meio ambiente. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Valença, v. 14, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/258>. Acesso em: 17 jun. 2021.

KRITSCH, Raquel. Elementos da política e da teoria do Estado em ‘De o espírito das leis’ de Montesquieu. **Revista Espaço Acadêmico**, Londrina, v. 10, n. 117, fev. 2011. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12324>.

Acesso em: 17 jun. 2021.

MARIN, Tany Ingrid Sagredo; SILVA, Leidian Moura da. Uma Avaliação da Eficácia Operacional do Fundo Amazônia: um Olhar Crítico sob sua Gestão.

Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade, v. 10, 2019.

Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/1851>.

Acesso em: 01 jun. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU, Charles. **Do Espírito das Leis**. 1ª Edição. São Paulo: Martin Claret, 01 de maio de 2015.

MUKAI, Toshio; NAZO, Georgette N. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, v. 224, 2001. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47761>. Acesso 01 jun. 2021.

ODS BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2021.

REZENDE, Elcio; SILVA, Victor Vartuli Cordeiro e. De Mariana a Brumadinho: a efetividade da responsabilidade civil ambiental para a adoção das medidas de evacuação. **Revista do Direito**, v. 1, n. 57, 2019. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/13569/8298>. Acesso em: 01 jun. 2021.

SIQUEIRA, Maria Isabel de. Considerações sobre ondem em colônias: As legislações na exploração do Pau-Brasil. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, v. 29, n. 1, 2011. In: Jan-Jun. Dossiê: História Colonial. Parte 1. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24300/19704>. Acesso em: 01 jun. 2021.

STABILLE, Marcelo C.C. et al. Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. **ScienceDirect**, v. 91, feb. 2020.

Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719309809>. Acesso em: 12 maio 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo Amazônia - 1ª Parte. **YouTube**.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rf5C1R9bBeU>. Acesso em: 28 maio 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo Amazônia - 2ª Parte. **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u-mC1E9LQcw>. Acesso em: 30 maio 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo Amazônia - 3ª Parte. **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XSco2i9NoOY>. Acesso em: 01 jun. 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo Amazônia - 4ª Parte. **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2nRnnfGLE6o>. Acesso em: 01 jun. 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo do Clima (1/4). **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AVXETmIp9KA&list=PLlippyY19Z47vrPSXVd4ddHREgpaZMlhoe&index=3>. Acesso em: 30 maio 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo do Clima (2/4). **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WlvyQqU8BJg&list=PLlippyY19Z47vrPSXVd4ddHREgpaZMlhoe&index=5>. Acesso em: 01 jun. 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo do Clima (3/4). **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Sqw63GzDins&list=PLlippyY19Z47vrPSXVd4ddHREgpaZMlhoe&index=7>. Acesso em: 2 jun. 2021.

STF. Audiências Públicas do STF - Fundo do Clima (4/4). **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=N1HXG9I8CN4&list=PLlippyY19Z47vrPSXVd4ddHREgpaZMlhoe&index=9>. Acesso em: 3 jun. 2021.

TOKARNIA, Mariana. Tragédia de Mariana faz 5 anos e população ainda aguarda reparações. Rio de Janeiro: **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-10/tragedia-de-mariana-faz-5-anos-e-populacao-ainda-aguarda-reparacoes>. Acesso em: 9 jul. 2021.

TRATADO de Madrid. **INCC**. 1750. Disponível em: <http://info.incc.br/madri.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

TV ANAFE. Meio Ambiente: Reflexões atuais. **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4T3yPU2Tlyk>. Acesso em: 5 jun. 2021.

UOL. **Brasil Colônia: Documentos (3) - Regimento do Pau-Brasil (1605)**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/brasil-colonia-documentos-3-regimento-do-pau-brasil-1605.htm>. Acesso em: 13 jun. 2021

UOL Notícias. **Sobe para 225 o número de mortos identificados em Brumadinho**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas->

[noticias/2019/04/10/sobe-para-225-o-numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho.htm](https://www.gazetadopovo.com.br/noticias/2019/04/10/sobe-para-225-o-numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

VALE, André Rufino do. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão na nova Lei nº 12.063/2009. **Observatório de Jurisdição Constitucional**, 2009.

Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/320/240>.

Acesso em: 01 jun. 2021.

VALENTE, Jonas. Barragem da Vale se rompe em Brumadinho (MG). Brasília:

Agência Brasil, 2019. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-01/barragem-da-vale-rompe-em-brumadinho-mg>. Acesso em: 9 jul. 2021.

VESCHI, J. L. A.; BARROS, L. S. S.; RAMOS, E. M. Impacto ambiental da pecuária. **Embrapa**, 2010. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/875506/impacto-ambiental-da-pecuaria>. Acesso em: 13 jul. 2021.

XIII ENCONTRO NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: METAS NACIONAIS 2020. **Conselho Nacional de Justiça. CNJ**. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2021.

A INEFICIÊNCIA DOS MECANISMOS CRIADOS PARA ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNEROS NAS ELEIÇÕES DAS CASAS LEGISLATIVAS

Luísa Cristina Vasconcelos Marimon Álvares¹

RESUMO

As mulheres possuem seus direitos políticos negados desde muito tempo. A conquista do sufrágio feminino em 1934 foi um primeiro passo do que seria uma grande luta das mulheres para possuírem seus espaços dentro da política. Dentro desta problemática, este artigo tem como objetivo analisar: qual é a efetividade de mecanismos legislativos como a Emenda Constitucional nº 97/17 e a Lei nº 13.165/15? A necessidade da criação desses mecanismos foi o lentíssimo progresso das participações femininas no legislativo. Até mesmo após a criação da Emenda Constitucional que tem o intuito de fomentar as candidaturas femininas, com o maior número (mínimo 30%) de mulheres nas eleições e da Lei nº 13.165/15 que garante a destinação de uma porcentagem dos recursos para investimentos em campanhas femininas, o jogo político conseguiu maneiras de driblar esses mecanismos e, mais uma vez, invisibilizar as mulheres dentro do Legislativo. O que mostra a ADI 5617 é que na prática essas medidas facilitam o descumprimento da garantia constitucional de paridade entre mulheres e homens na política. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou que há inconstitucionalidade na Lei nº 13.165/15, em seu artigo 9, interpretado de maneira ambígua, que leva a concluir que a finalidade do mesmo era alterar a destinação dos recursos existentes e não destinar parte da verba a presença política das mulheres. O que era para ser um mecanismo favorável, na verdade se tornou um dos objetos que poderia causar grande desigualdade nesse cenário.

Palavras-chave: Igualdade de Gênero. Mulheres no poder. Candidaturas Femininas. Legislativo. Judiciário.

Sumário: 1. Introdução. 2. Incentivos às candidaturas das mulheres pelo Legislativo. 3. Contradição do Judiciário com a ADI 5617. 4. Considerações finais. 5. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O direito ao sufrágio conquistado pelas brasileiras em 1932 surgiu com o Código Eleitoral (BRASIL. Decreto nº 21.076, 1932), e foi consolidado na

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: luisavma@gmail.com.

Constituição em 1934, (BRASIL) sendo a primeira etapa do que seria a grande luta pela representatividade feminina dentro dos espaços de poder. A história das mulheres na política é marcada por grande invisibilidade, uma vez que a ocupação desses espaços políticos, ainda hoje, é da hegemonia masculina.

Muitos direitos foram adquiridos, porém a igualdade de gênero é uma realidade muito distante. Desde a eleição de Carlota Pereira de Queirós para a Constituinte, a realidade evolutiva de mulheres eleitas cresceu de maneira extremamente lenta, o que demonstra o quadro de baixo percentual feminino no parlamento brasileiro. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil ocupa a posição 111º quanto ao percentual de mulheres no Legislativo (AZEVEDO; RABAT, 2012).

Após a conquista ao voto e a garantia de parcela de seus direitos políticos, o grande problema se deu na efetiva participação feminina dentro desses cargos, por isso, leis de cotas de gênero foram criadas. Em 1996, as cotas correspondiam a 20% das candidaturas de eleições municipais (BRASIL, 1996) e em 1997 foram aumentadas para 30% (BRASIL, 1997) em qualquer eleição de casas legislativas.

Durante 77 anos, período que corresponde a 1934 até 2011, apenas 176 assentos foram ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados, correspondendo a 356 mandatos, sendo que algumas foram representantes em várias legislaturas, o que é muito pouco tendo em vista sete décadas (AZEVEDO; RABAT, 2012). A história das mulheres parlamentares é bastante longa e marcada pelo peso da desigualdade de gênero. A trajetória das parlamentaristas se iniciou entre 1932 e 1963, momento o qual a Câmara Federal era composta por quatro deputadas que exerceram sete mandatos. Já em 1897, a bancada feminina, que era formada por 8 deputadas, aumentou o seu número para 29. A partir de 1897 com a criação do “lobby do batom” que foi um grande marco para a representatividade feminina, pois consolidou a bancada das mulheres, mostrando a efetividade do peso legislativo prático que elas possuíam (AZEVEDO; RABAT, 2012).

Partindo dessa análise histórica, é de se notar que mesmo com tantas conquistas femininas para a ocupação de seus espaços nas casas legislativas, as mulheres ainda representam uma minoria. Isso se dá pela normalização, dentro da

nossa sociedade, da ausência de participação política feminina. A mulher sempre é associada a uma figura que desempenha um o papel de submissão e fragilidade e isso foi perpetuado de maneira enraizada até o período hodierno (AGUIAR, 2019).

De acordo com as estatísticas da Justiça Eleitoral, dentro das eleições do ano de 2018, apenas 77 (15,01%) mulheres se elegeram como Deputadas Federais, em contrapartida, 436 (84,99%) homens foram eleitos para o mesmo cargo. Para os cargos de senadores, 46 (88,64%) homens eleitos, já as mulheres sempre em menor número com 6 (11,54%) senadoras ocupando o cargo (TSE, 2018). Esses dados revelam numericamente o déficit do sistema brasileiro no que tange a igualdade de gênero.

Por serem tratadas de maneira tão arcaica e convivendo diariamente com a desigualdade de gênero ainda sendo perpetuada, o legislativo tenta criar mecanismos para que se reduza essa discrepância entre homens e mulheres nos cargos de poder. O presente trabalho pretende analisar o papel que o legislativo desempenha utilizando medidas ineficientes, diante da realidade, como a adaptação das cotas de 1997 (BRASIL, 1997) pela Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017), para ampliar a quantidade de mulheres nas eleições, solicitando que o preenchimento da cota de 30% deva ser feito por cada partido e não mais por coligações (TSE, 2019).

Outro importante dispositivo criado diante da problemática da desigualdade de gênero que o poder Legislativo possui em seus espaços, é a Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015), onde o seu artigo 9º consiste em exigir a destinação de um mínimo de 5% dos recursos de campanha e, ainda, de um limite, que não poderia ultrapassar 15% de todos os recursos do Fundo Partidário para incentivos ao investimento em campanhas femininas. Sem a devida fiscalização, os partidos acabaram desviando esse dinheiro para outros tipos de gastos, o que mostrou mais uma vez a ineficiência dessas medidas legislativas, além de diversos pontos se caracterizarem como inconstitucionais segundo julgamento do Superior Tribunal Federal (STF).

O Poder Judiciário (STF) sendo colocado diante da Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015) e analisando sua matéria constitutiva por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/DF (BRASIL, 2018), considerou inconstitucionais diversos pontos da Lei aprovada pelo Congresso, incluindo a

criação da conta onde o dinheiro seria depositado (BAMBIRRA; MARQUES, 2018). O Supremo Tribunal Federal (STF) notou que um dos dispositivos da lei possui uma grande ambiguidade, que leva muitas vezes a uma interpretação que facilita a perpetuação da assimetria de verbas entre homens e mulheres. Dessa forma, o poder judiciário mostra em seu julgamento que as medidas criadas pelo legislativo são incapazes de solucionar o problema da desigualdade de gênero, uma vez que a resolução deve ser proporcional a desigualdade que está sendo perpetuada por décadas e só será solucionada com uma reforma no sistema eleitoral (AGUIAR, 2019).

2 INCENTIVOS ÀS CANDIDATURAS DAS MULHERES PELO LEGISLATIVO

A Carta Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) implementou como um de seus princípios fundamentais para um Estado Democrático, a igualdade. Nesse princípio está inserida a noção de equidade e a garantia de que nenhum indivíduo será discriminado. Foi estabelecido pela Constituição (BRASIL, 1988) que a igualdade possui três dimensões: i) igualdade formal, que tange a aplicação e formulação da lei; ii) igualdade material, que vai incidir no aspecto de bem-estar social e redistribuição de poder; e por fim iii) igualdade como reconhecimento, que irá valorizar as minorias (onde as mulheres estão inseridas), representando o valor social (BARROSO, 2016).

Com o ritmo lento de crescimento do percentual de mulheres e a permanência da desigualdade de gênero dentro de casas legislativas ao longo dos anos, o que ia contra o princípio da igualdade no texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988). Foi necessária a criação de incentivos às candidaturas femininas por meio do poder legislativo. O primeiro incentivo a se mencionar, são as cotas de gênero dentro da política, implementadas pela Lei nº 9.504/1997 (BRASIL) que elevou a taxa de cotas para 30% das vagas para mulheres candidatas e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Essa implementação se caracteriza como igualdade material, uma vez que vai redistribuir o poder tentando reparar a desigualdade, além de também ser igualdade como reconhecimento, pois valoriza a mulher, que é um grupo invisibilizado (AGUIAR, 2019).

Mesmo com a implementação das cotas de gênero desde 1997, a participação feminina nas instâncias dos poderes parlamentares continuou baixa em relação a masculina (SENADO FEDERAL, 2015). Por isso, para tentar deixar a questão de cotas um pouco mais rigorosa e eficaz, foi criada a Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017), que veio para estabelecer juntamente com o Código Eleitoral (BRASIL, 1932) normas aplicáveis às eleições. Essa emenda também determina que cada partido deverá indicar um mínimo de 30% de mulheres filiadas para concorrer no pleito, além de vedar a formação de coligações nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembleias legislativas e câmaras municipais (TSE, 2019).

A Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017) é mais um passo importante para a representatividade feminina, uma vez que com a vedação de coligações (junção de dois partidos ou mais) e a obrigatoriedade de cada partido, individualmente, indicar um mínimo de 30% concorrentes mulheres, faz com que o número de candidatas e possíveis parlamentares aumente de maneira significativa. Porém, essas medidas se mostram mínimas diante de uma desigualdade que vem se perpetuando por tantos anos. Além disso, foi exposto que as leis de cotas de gênero existem há muito tempo, com diversas alterações, e mesmo assim elas não solucionaram de maneira efetiva a problemática. A Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997) que garantia cotas para as mulheres dentro das casas legislativas entrou em vigor em 1997 e mesmo após ela a representatividade feminina na Câmara dos Deputados em 1978 era de 5,7%, enquanto no Senado Federal de apenas 7,0%. Utilizando parâmetros um pouco mais atuais, entre os anos 2006 e 2010 as mulheres correspondiam a apenas 9,0% da Câmara dos Deputados, sendo notada uma crescente extremamente lenta entre 4 anos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017), eram permitidas coligações partidárias em eleições proporcionais para a disputa de vereadores e deputados (federais, estaduais e distritais), sendo assim, dois ou mais partidos poderiam fazer alianças para conseguirem ter mais força dentro do jogo político (TSE). Com a formação de uma coligação, os partidos que dela fazem parte são vistos como um pela Justiça Eleitoral, o que permite a apresentação da lista de candidatos de maneira conjunta. Essa estratégia era desfavorável a política de cotas

de gênero, uma vez que os partidos indicavam os 30%, estabelecidos pela cota de maneira conjunta por meio das coligações, sendo assim, menos mulheres eram indicadas para a concorrência das cadeiras legislativas e nenhum partido era “penalizado” por isso (TSE).

Essa situação mostra a falta de políticas de representatividade de gênero dentro dos próprios partidos políticos brasileiros, onde a hegemonia masculina que os lideram sempre se mantém em seus lugares de destaque, ofuscando, na maioria das vezes, a participação feminina (BANHOS; BANHOS, 2019). Assim expõe a socióloga Clara Araújo:

No Brasil, os partidos incorporam um discurso favorável à mulher em seus programas, plataformas eleitorais e nos pronunciamentos dos dirigentes. Isso pode ser visto como algo positivo, na medida em que expressa o apoio e o apelo que o tema dos direitos das mulheres angariou na sociedade como um todo. Mas para além dos compromissos intencionais, poucos são os partidos brasileiros que implementam ações mais substantivas nesse sentido. (ARAÚJO, 2005).

A Emenda (BRASIL, 2017) em questão, fomenta a participação feminina na política, uma vez que cada partido terá que cumprir o regime de cotas por si só. Dessa forma, mais mulheres vão estar presentes dentro das candidaturas. Esse mecanismo tem como intuito reforçar o que está previsto na Lei nº 9.504 de 1997 (BRASIL) em seu artigo 10 parágrafo 3º, que dispõe:

§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). (BRASIL, 1997).

Outro dispositivo que também contribui para incentivar e garantir o financiamento das campanhas femininas, é a Lei nº 13.165/15 (BRASIL) em seu artigo 9º:

Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Vide ADIN Nº 5.617). (BRASIL, 2015)

A lei estabelece que os partidos políticos deverão destinar 30 % de seus recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para campanhas de mulheres. Além de promover cinco minutos diários de propaganda eleitoral requisitados pelas emissoras de rádio e TV. Essa reserva de cotas de gênero serve para evitar que a distribuição de recursos seja feita de maneira discriminatória por meio dos partidos. Muito se discutiu a respeito da Constitucionalidade dessa lei, até que então o Procurador Geral da República, que na época era o Rodrigo Janot, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/DF (BRASIL, 2018), que discutia justamente a questão do art. 9º (BAMBIRRA; MARQUES, 2018).

Sem dúvidas as implementações que a Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015) pretendia trazer principalmente em seu art. 9º, seriam de grande valia para o maior alcance das mulheres nos espaços de poder. O acesso a recursos pelas candidatas é uma questão de extrema importância para as chances de eleição. Porém, mais uma vez ela se mostrou ineficiente, uma vez que o STF a julgou inconstitucional, evidenciando que uma legislação que não está nos moldes da Constituição não contribui para a garantia dos direitos previstos, o que é uma perda para as parlamentares.

3. CONTRADIÇÃO DO JUDICIÁRIO COM A AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 5617/DF

A desigualdade de gênero na política é uma problemática que está se tornando cada vez mais evidente e debatida pela sociedade como um todo. Dessa forma, há diálogos interinstitucionais entre o Poder Legislativo que cria mecanismos como a Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015) e a Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017) para tentar driblar a desigualdade, e o Poder Judiciário que interfere nas lacunas deixadas pelo Legislativo dentro das políticas de afirmação, o que gera grande tensão entre os poderes (BANHOS; BANHOS, 2019).

O Estado Democrático, que é aquele pelo qual o Brasil se constitui, é garantidor de direitos civis, sociais, políticos, entre outros direitos. Além disso, estando expresso no art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), está diretamente ligado ao princípio da igualdade (CANOTILHO, 2013, p.116). Sendo assim, o Poder Judiciário como o guardião da Constituição (BRASIL, 1988) deve

salvaguardar os direitos nela expressos, supervisionando a aplicação de mecanismos que garantam a cidadania de todos os brasileiros, sem distinção de gênero, etnia, classe social etc.

Dessa forma, como o déficit de representatividade de gênero é uma realidade presenciada pela política brasileira, o Poder Judiciário se viu competente para intervir suprimindo as omissões deixadas pelo Poder Legislativo, no intuito de assegurar os princípios Constitucionais (BANHOS; BANHOS, 2019).

Como exemplo dessa monitorização de inconstitucionalidade se tem a ADI 5617/DF (BRASIL, 2018) que foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de fazer controle de constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015). Nesse caso, há de se notar a influência do Poder Judiciário dentro das políticas de igualdade que o Poder Legislativo cria (BANHOS; BANHOS, 2019).

O julgamento pelo judiciário (STF) questiona a constitucionalidade do texto de um dos dispositivos da Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015) que discorre a respeito da destinação de verbas do fundo partidário para a aplicação nas campanhas eleitorais das candidatas. O Poder Legislativo teve como intuito criar esse mecanismo para incentivar as candidaturas femininas.

O que se alega dentro da ADI 5617/DF é que o texto da Lei fere diretamente os princípios da igualdade e o da não-discriminação. Segundo o voto do Ministro Edson Fachin, relator da Ação de Inconstitucionalidade em questão:

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres. (ADI 5617, 2015).

O art. 9 em discussão, trazia consigo um texto ambíguo que abria brecha para interpretações errôneas e que causariam maior prejuízo às mulheres candidatas às cadeiras legislativas. Se levada em consideração a letra da lei, os partidos poderiam utilizar os recursos destinados às candidaturas femininas para qualquer outro destino, assim o descaracterizando.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar inconstitucional a Lei nº 13.165 (BRASIL,2015), levanta uma questão muito importante a respeito da situação de desigualdade histórica entre mulheres e homens dentro das casas legislativas. Não basta o Poder Legislativo implementar inúmeros mecanismos de cotas ou destinação de recursos, enquanto o próprio ambiente político ofusca de inúmeras maneiras a participação feminina.

Além disso, no que tange o princípio da igualdade é de se ressaltar que os candidatos deveriam partir de condições semelhantes, para efetivamente não se ter mais uma situação de desigualdade de oportunidades nos pleitos eleitorais. Porém, a realidade histórica é algo completamente avesso a esse ideal estabelecido, enquanto os homens já estavam na política a séculos as mulheres ainda lutavam pelo direito ao voto (AZEVEDO; RABAT, 2012). Não basta a oportunidade do direito à igualdade política, é necessário a busca da igualdade de resultado, que as mulheres sejam eleitas e estejam presentes nas cadeiras legislativas tanto quanto os homens.

A decisão do Poder Judiciário com a ADI 5617/DF mostra a importante atuação da Justiça na fiscalização e no monitoramento do processo eleitoral e das eventuais irregularidades que abrem espaço para a desigualdade continuar se perpetuando. Tendo em vista o caso exposto, o Judiciário utilizou de medidas para conter as inconstitucionalidades da Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015) e mesmo assim não apoderou-se das competências do Poder Legislativo, mas contribuiu para que elas fossem ajustadas da melhor forma possível para funcionarem com o intuito que o próprio legislador esperou que elas exercessem no meio político. O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a escolha legislativa de critérios para a

distribuição de renda do fundo partidário, além de reforçar a questão das cotas de gênero estabelecidas pela Lei nº 9.504 de 1997 (BRASIL, 1997).

A decisão do Poder Judiciário ampliou o alcance dos mecanismos criados pelo Poder Legislativo, como as cotas de gênero, além do financiamento das candidaturas femininas. Além disso, auxiliou que as leis que visavam a representatividade de gênero fossem mais consolidadas e englobassem os princípios constitucionais. Como um reflexo disso, nas eleições municipais de 2020, as mulheres já correspondiam a 33,55% (TSE) candidatos, um número ainda pequeno, mas já há uma crescente diante dos anos anteriores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há quase nove décadas as mulheres conquistaram o direito de votar dentro do Brasil, mas mesmo depois de tanto tempo a luta para conquistar espaços, hegemonicamente masculinos, ainda é muito grande. Invisibilizadas dentro dos papéis de poder, as mulheres precisam, mesmo nos tempos hodiernos, de mecanismos eficientes para que essa disputa eleitoral seja justa e equitativa, uma vez que essas já estão em desvantagem pelo próprio meio que não se mostra em nada representativo.

Mesmo com a criação de diversas ferramentas por meio do Poder Legislativo para a equiparação das mulheres em relação ao quantitativo masculino dentro das casas legislativas, o número de candidatas eleitas ainda se mostrou extremamente baixo. Essa desigualdade é muito mais visível quando comparada a outras nações como a Arábia Saudita, onde as mulheres conseguiram o direito de dirigir veículo automotor sozinhas apenas no ano de 2018, porém possuem mais representantes dentro dos espaços de poder político do que no Brasil (CAMPOS, 2019).

Um dos mecanismos criados pelo legislativo foi a Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017) que pretendia extinguir as coligações nas eleições proporcionais e assim atribuir a cota de igualdade de gênero que correspondia a 30% em todos os partidos. Desta maneira, se pretendia fomentar a participação feminina nas candidaturas, o que muitas vezes era driblado pelas coligações que indicavam um pequeno número de mulheres para a concorrência legislativa.

A Emenda (BRASIL, 2017), foi muito positiva no que tange às eleições para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembleias legislativas e câmaras municipais, pois estabeleceu um mínimo de candidatas para cada partido, reforçando positivamente a Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997). Sendo assim, o mecanismo se mostra eficiente no que tange a quantidade de candidatas, porém não consegue reparar de maneira definitiva a desigualdade de anos que as mulheres passaram sem possuírem seus direitos políticos.

Já a Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015) em seu art. 9º, tenta garantir o financiamento das campanhas eleitorais femininas, o que acabou não ocorrendo por uma ambiguidade no texto da lei que dá a entender que os partidos podem destinar aquele percentual a todas as candidaturas. Dessa forma, esse dispositivo passou a ser inconstitucional, uma vez que fere diretamente o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988). O que era para ser uma lei que apoiasse a luta da igualdade de gênero, passou a ser margem para partidos políticos não incentivarem as candidatas a parlamentares.

Nessa questão, o Poder Judiciário cumpre seu importante papel com o controle de constitucionalidade, que serve como uma garantia da efetividade dos dispositivos que o Legislativo cria. A ADI 5617/DF julgou inconstitucional o art. 9º, pois ele ia de contra até mesmo ao intuito do legislador ao criar a lei. A intervenção do Judiciário foi de extrema importância para a efetividade do mecanismo, além da busca de conexão entre os poderes para a solução da problemática.

Levando-se em consideração esses aspectos, é notório que o Poder Legislativo busca medidas para combater a desigualdade de gênero, mas muitas vezes elas não são proporcionais à problemática que se assola no cenário político há muitas décadas. O Poder Judiciário desempenha um papel significativo para auxiliar o legislativo nas políticas que pretendem melhorar a realidade do cenário atual. Mas apenas essas medidas, como a Emenda Constitucional nº 97/17 (BRASIL, 2017) e a Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015), não conseguem executar a transformação que o sistema eleitoral precisa para incluir essas minorias, o que seria concretizado apenas por meio de uma reforma no próprio sistema.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Letícia Coutinho. **A ausência de efetividade das ações afirmativas de gênero na política: necessidade de reforma do sistema eleitoral.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/13777/1/21504239.pdf>. Acesso em: 11 maio 2021.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, junho 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfdB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2021

AZEVEDO, Débora Bithiah; RABAT, Márcio Nuno (Org.). **Palavra de mulher: oito décadas de direito ao voto.** 2ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BACKES, Ana Luiza. **As mulheres na câmara dos deputados.** Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/mulheres_no_poder/copy_of_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1. Acesso em: 16 de jun. 2021.

BAMBIRRA, Felipe Magalhães. MARQUES, Milene de Souza. **Mulheres, política e (sub) representação feminina: a ADI 5617 e as ações afirmativas para assegurar a participação feminina mínima nas casas legislativas.** Artigo Científico (Curso de Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Revista Direito & Práxis**, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 5617/DF**. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente[...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 31 maio 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNEIRO DA CUNHA FILHO, Alexandre Jorge. **O Guardião da Constituição e sua Legitimidade ou Ativismo Judicial. Entre a fórmula vazia e o sinal de alerta**. Interpretação Constitucional no Brasil, p. 137-164. São Paulo: Páginas & Letras, 2017.

SENADO FEDERAL. + **Mulheres na Política**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial das Mulheres; Câmara dos Deputados, Secretaria da Mulher, 2015.

SILVEIRA BANHOS, Sérgio; P. A. BANHOS, Pedro. As tensões e os diálogos entre os poderes na contemporaneidade – A questão das cotas de gênero no financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 4, p. 1-15, jan/jun. 2019.

TSE. **Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>. Acesso em 11 de maio 2021.

TSE. **Eleições 2018: resultado da eleição**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/informacoes-sobre-as-eleicoes-2018>. Acesso em: 10 jun. 2021.

TSE. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 11 maio 2021.

TSE. **Mudanças nas eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em: 16 de jun. 2021

TSE. **Participa Mulher.** Disponível em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 11 maio 2021.

IMUNIDADE PARLAMENTAR E LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO CASO DE PRISÃO DO DEPUTADO DANIEL SILVEIRA

Andressa Dias Carvalho de Souza¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo pesquisar sobre o mecanismo da imunidade parlamentar, englobando sua relevância para o funcionamento da sociedade civil, seu embasamento nos estudos constitucionais, assim como similaridades e distinções com o princípio da liberdade de expressão. A metodologia usada foi a revisão bibliográfica associada à análise do caso de prisão do Deputado Daniel Silveira. A pergunta que desafia o artigo é a seguinte: A partir de qual momento a liberdade de expressão pode ser limitada, inibindo a aplicação da imunidade parlamentar? Logo, foi realizado um estudo acerca da importância do instituto da imunidade parlamentar como manutenção da democracia no Brasil e para a separação dos três poderes. Sendo discutido os limites da liberdade de expressão dos parlamentares, quais são os requisitos para que exista a imunidade material e a imunidade formal. Por fim, a pesquisa concluiu que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do caso do Deputado Daniel Silveira solidifica os limites para o emprego das imunidades parlamentares, que não devem servir como instrumento de impunidade frente a manifestações antidemocráticas e que incitem a hostilidade.

Palavras-chave: Imunidade Parlamentar. Princípio da liberdade de expressão. Democracia. Separação dos Três Poderes.

Sumário: 1. Introdução. 2. Importância da Imunidade Parlamentar para a Democracia Brasileira. 3. Os limites da liberdade de expressão dos parlamentares no Brasil. 4. Análise do caso de prisão do Deputado Daniel Silveira e sua repercussão. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar é um instituto do Estado Democrático de Direito que se baseia no princípio da separação dos poderes, o qual denota que eles devem ser independentes e autônomos entre si. Tal princípio surgiu na obra de Montesquieu, “Do Espírito das Leis”, o qual defende que essa partição é vital para

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e integrante do grupo de estudos Mulheres e Poder E-mail: andressa.souza@sempreueub.com

proteger a liberdade política e alcançar um equilíbrio. Ele afirma que isso acontece através do sistema de freios e contrapesos, bem elucidado no seguinte trecho: “Para que não se possa abusar do poder, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONSTESQUIEU, 1748, p. 148).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) assegura esse princípio em seu artigo 2º, ao afirmar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Dessa forma, faz-se crucial entender a imunidade parlamentar, mecanismo que evidencia e auxilia na manutenção deste preceito fundamental para o direito.

O instituto da imunidade parlamentar está vinculado ao Poder Legislativo e tem como principal intuito garantir que seus membros possam cumprir suas atribuições de forma plena. Ele se subdivide na imunidade parlamentar formal, a qual diz sobre as prisões e processos contra parlamentares, e a imunidade parlamentar material, a qual está ligada à inviolabilidade dessa garantia frente determinados votos, opiniões e palavras enunciados pelos membros da Câmara e do Senado.

Diante disso, é vital assimilar os diversos aspectos desse mecanismo, que além de ser essencial para o equilíbrio entre os poderes, traz diversas consequências para o cenário político, sobretudo, na Era Digital atual, na qual os aplicativos de comunicação se tornaram os principais meios pelos quais figuras do poder público fomentam o debate social, expressam seus posicionamentos e interagem com a sociedade civil.

Logo, ao decorrer deste trabalho, buscar-se-á primeiramente compreender a relevância da imunidade parlamentar para a Democracia Brasileira, explanando sobre aspectos como seu impacto na sociedade e sua principal função. Após isso, serão discutidos os limites da liberdade de expressão dos parlamentares no Brasil, incluindo as divergências quanto ao seu exercício e em quais situações pode se configurar o discurso de ódio. Em seguida, será analisado o caso de prisão do Deputado Daniel Silveira, se houve uma violação da imunidade parlamentar, o que a defesa argumentou e qual foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

O objetivo do trabalho foi compreender as nuances da imunidade parlamentar, sua aplicação no caso concreto e seu impacto na sociedade civil e no âmbito político. Além disso, sua relevância para a construção do Estado Democrático e a liberdade de expressão, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os posicionamentos dos doutrinadores do direito. À vista disso, a metodologia utilizada foi a pesquisa dogmática-instrumental, consultando obras doutrinárias, legislação, bibliografias, reportagens e documentos eletrônicos.

2 IMPORTÂNCIA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Segundo Silva (2017), no Estado Democrático de Direito a democracia é a representação do poder que advém do povo, sendo um sistema que estabelece uma sociedade autônoma, livre e participativa, envolve os indivíduos nos processos decisórios, incentiva a diversidade de opiniões, culturas e pensamentos, e admite o debate entre ideias e interesses divergentes.

Ainda de acordo com o autor supracitado, tal sistema constitui um instrumento que visa a concretização dos preceitos básicos para a convivência dos indivíduos, os quais se traduzem através dos direitos fundamentais do homem e se desenvolvem em cada período da história. Além disso, se relaciona com os princípios da maioria, o da igualdade e o da liberdade, o qual Aristóteles afirmava ser o último, a alma da democracia.

Logo, a Constituição (MENDES, 2018) assegura a efetividade de todos esses aspectos, sobretudo, a liberdade, dado que previne o abuso de poder através do sistema de freios e contrapesos, o qual tem por objetivo impedir a concentração dos poderes somente em uma figura. Ao discorrer sobre tal mecanismo, James Madison (1788, p. 2) afirma que:

Deve fazer-se com que a ambição contrabalance a ambição. O interesse do homem deve estar ligado aos direitos constitucionais do cargo. Pode resultar de uma reflexão sobre a natureza humana, que tais dispositivos sejam necessários para controlar os abusos do governo.

À vista disso, o instituto da Imunidade Parlamentar é essencial para o controle da atuação de um poder sobre o outro, sobretudo, na proteção do exercício

funcional dos parlamentares no Poder Legislativo. O seu papel é elucidado no seguinte trecho por Moraes (2019, p. 481):

A Constituição Federal estabelece em seu Título IV – “Da organização dos Poderes” – Capítulo I – “Do Poder Legislativo” – Seção V – “Dos deputados e dos senadores”, regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, atuem com ampla independência e liberdade, no exercício de suas funções constitucionais. Tal conjunto de regras denomina-se estatuto dos congressistas, que, nos termos do artigo 27, § 1º, do texto constitucional, também é aplicável aos deputados estaduais.

O Estatuto dos Congressistas (SILVA, 2017) se configura como o agrupamento de normas da Constituição que assegura a autonomia dos membros do Congresso Nacional frente aos outros poderes constitucionais e determina o regime jurídico de seus membros, além de restituir as prerrogativas básicas dos parlamentares, como a imunidade.

As imunidades parlamentares “são garantias dos membros do Poder Legislativo, revestidas de natureza material ou formal, de arte a pôr os congressistas a salvo de quaisquer ingerências indevidas no exercício das atividades legislativas” (MORAES, 2020, p. 526).

É um instituto que não se configura como um privilégio, mas sim, uma prerrogativa, visto que o “primeiro constitui um tratamento de favorecimento e vantagem a uma pessoa, em razão da função que ela está investida, enquanto que o segundo destina-se a assegurar a independência das Casas Legislativas” (SANTOS, 2009, p. 50).

Alexandre de Moraes reafirma essa visão, ao citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho (SANTOS, 2009 *apud* MORAES, 1998, 0.47):

A necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-se na outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fosse seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato.

Além disso, Divani (2009) destaca que o Poder Legislativo é uma estrutura vital para o Estado Democrático de Direito, posto que os parlamentares que o

constituem são peças fundamentais para a expressão da vontade geral, já que são eleitos pelo povo, sendo a concessão de prerrogativas necessárias para a independência e o desenvolvimento das funções de seus membros.

É certo que “as imunidades não devem se tornar mecanismos para coibir práticas delitivas de congressistas, afirmando uma total irresponsabilidade frente ao seu propósito, que é a proteção do Poder Legislativo e seus membros” (FRANÇA, 2020 apud OLIVEIRA, 2017).

Portanto, a principal razão da instituição das imunidades parlamentares é a garantia da independência do Poder Legislativo, que têm sua devida importância por estabelecerem uma maior segurança e autonomia para os congressistas na realização de suas atribuições, evitando a retaliação dos outros poderes, e assim, assegurando o pleno funcionamento da democracia.

3 OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS PARLAMENTARES NO BRASIL

O Estado de Direito (BRANDÃO, 2014, p.551) está diretamente ligado aos direitos fundamentais, uma vez que sua concepção foi baseada no respeito e proveito de tais garantias. Os direitos fundamentais são elementos basilares no texto constitucional, dado que salvaguardam a mínima garantia de dignidade humana, além de mediar a convivência das pessoas em sociedade (CASTRO, NASCIMENTO, 2019). Estão previstos no artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição brasileira:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo- se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

O regime autoritário que ocorreu no Brasil foi o principal expoente para a consagração desse vasto rol de direitos e garantias na Constituição de 1988, posto que o contexto arbitrário anterior excluiu atores sociais e violou diversos direitos. Esse projeto constituinte buscou se desvincular de todos as referências de ordem

jurídica, social e política da gestão prévia, a fim de se legitimar estabelecendo a democracia e o respeito aos Direitos Humanos (BERNARDES; NETO; MARQUES, 2020).

À vista desse passado histórico (MARMELSTEIN, 2019, p.63), o constituinte de 88 buscou reafirmar a eficácia do direito à liberdade de expressão como instrumento vital para a democracia, sobretudo, para a formação da vontade popular, já que esse direito permite a livre circulação de ideias entre os grupos sociais e o debate de opiniões divergentes. O Ministro Marco Aurélio no julgamento do habeas corpus nº 82.424/RS, exalta a importância da liberdade de expressão para o regime democrático, no seguinte trecho:

É fácil perceber a importância do direito à liberdade de expressão se analisarmos as dimensões e finalidades substantivas que o caracterizam. A principal delas, ressaltada pelos mais modernos constitucionalistas do mundo, é o valor instrumental, já que funciona como uma proteção da autodeterminação democrática da comunidade política e da preservação da soberania popular. Em outras palavras, a liberdade de expressão é um elemento do princípio democrático, intuitivo, e estabelece um ambiente no qual, sem censura ou medo, várias opiniões e ideologias podem ser manifestadas e contrapostas, consubstanciando um processo de formação do pensamento da comunidade política.

A sociedade moderna (BERNARDES; NETO; MARQUES, 2020, p. 113) é marcada pelo pluralismo e descentralização, os quais precisam ser considerados na construção do sujeito constitucional “uma vez que o processo de construção da identidade do sujeito constitucional não pode se reduzir a uma única figura, mas, pelo contrário, deve estar sempre aberta ao futuro e às possibilidades de (re)construção.”

A partir do momento em que a manifestação de pensamento passa a ter como objetivo discriminar e marginalizar outros sujeitos de igual dignidade humana e direitos frente ao Estado, tal prática se torna discurso de ódio, que ofende determinados valores de vida distintos dos partilhados por uma fração da sociedade e silencia a voz de grupos minoritários. (BERNARDES; NETO; MARQUES, 2020).

Dessa forma, a liberdade de expressão não é de natureza absoluta, posto que não deve ser utilizada para legitimar atos que têm cunho discriminatório e como

intuito excluir determinado grupo da coletividade (CASTRO, NASCIMENTO, 2019).

O princípio da dignidade humana atua como agente regulador no caso de conflitos entre direitos fundamentais, sendo possível sua restrição se atingir a dignidade da pessoa humana e incitar o discurso de ódio, que abrange condutas que têm “como único objetivo a ofensa, humilhação, discriminação e estigmatização de um determinado grupo, não deverão ser reconhecidas como exercícios válidos da liberdade de expressão” (MEIRA, 2011, p.11).

A Ministra Nancy Andrighi em um julgamento do Supremo Tribunal de Justiça destaca que o instituto das imunidades parlamentares se torna complexo quando se estabelece os seus limites, visto que sua finalidade, a qual consiste em garantir o livre exercício da função parlamentar, possui estreita relação com a liberdade de expressão.

Contudo, as imunidades parlamentares não podem ser prerrogativas ilimitadas que não permitem a aplicação da razoabilidade e ponderação, como assegura Roberto Dias e Lucas de Laurentiis (2012, p. 14):

A primeira prova disso advém da própria jurisprudência do Supremo, segundo a qual a inviolabilidade parlamentar pode ser invocada somente nas hipóteses em que as palavras, as opiniões e os votos são emitidos em atividades relacionadas ao mandato, no recinto do Parlamento ou fora dele.

O julgamento do RE 299.109-AgR (BRASIL, 2013) defende taxativamente que declarações que não estejam relacionadas com o cargo de representante do legislativo não englobam a imunidade parlamentar, na seguinte redação:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. ENTREVISTA JORNALÍSTICA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A MANIFESTAÇÃO E O EXERCÍCIO DO MANDATO. INOCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE DEVER DE REPARAÇÃO CIVIL. AGRAVO

DESPROVIDO. 1. A imunidade parlamentar material, que confere inviolabilidade, na esfera civil e penal, a opiniões, palavras e votos manifestados pelo congressista (CF, art. 53, caput), incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento. 2. Os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade, que

abarca apenas manifestações que guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar.

O Ministro Luiz Fux reafirma essa visão no Inquérito 3.932 (BRASIL, 2016):

não há como relacionar ao desempenho da função legislativa (prática *in officio*), ou de atos praticados em razão do exercício de mandato parlamentar (prática *propter officium*), as palavras e opiniões meramente pessoais, sem relação com o debate democrático de fatos ou ideias e, portanto, sem vínculo com o exercício das funções cometidas a um Parlamentar.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal assentou sua jurisprudência no sentido de garantir o instituto da imunidade material nos casos em que as manifestações ocorrem dentro das casas do Congresso e que tenham relação com o mandato, à medida que as expressões fora destes locais e por via eletrônica precisam ter nexo causal com o exercício da função parlamentar para serem amparadas pelo instituto (BERNARDES, NETO, MARQUES, 2020).

A imunidade parlamentar é uma norma ponderável, que apesar de ser uma prerrogativa democrática, deve respeitar um procedimento razoável, como deixa claro Roberto

Dias Lucas De Laurentiis (2017, p. 17):

Se, por um lado, os parlamentares devem ter asseguradas as prerrogativas para que o Parlamento possa atuar com liberdade e independência – com respeito à diversidade de ideias e aos direitos da maioria e das minorias –, também é certo que, por outro lado, as atitudes abusivas dos membros das Casas Legislativas devem ser coibidas.

E ainda, os autores supracitados afirmam sobre a conduta dos parlamentares (2017, p.16):

Assim, se o parlamentar, sem qualquer razão ou fundamento, insulta gravemente minorias étnicas ou culturais, defende doutrinas nazistas ou xenófobas, prega o genocídio ou incita a prática de terrorismo, é provável e admissível que as circunstâncias e o peso dos princípios envolvidos levem o julgador a afastar a regra constitucional insculpida no art. 53 da CF.

Logo, independentemente do local onde o discurso de ódio for proferido, ele não deve ser aceito como relacionado ao exercício do mandato, ou seja, não deve se

presumir nexo de causalidade entre o exercício legislativo dos parlamentares e sua manifestação de ódio (BERNARDES, NETO, MARQUES, 2020).

Pode-se afirmar que o direito à liberdade de expressão dos parlamentares não é ilimitado, o seu exercício deve ser ponderado em determinadas situações, sobretudo, o conteúdo de suas declarações. É fato que as imunidades parlamentares são essenciais para o funcionamento da democracia e para o equilíbrio dos três poderes, já que protege o exercício parlamentar.

Entretanto, quando os parlamentares utilizam de tais prerrogativas para proliferar quaisquer discursos que atinjam a dignidade de uma parcela da sociedade, elas perdem sua legitimidade, dado que todos os indivíduos são sujeitos de igual direito perante o Estado e devem ter suas garantias constitucionais imaculadas.

4 ANÁLISE DO CASO DE PRISÃO DO DEPUTADO DANIEL SILVEIRA E SUA REPERCUSSÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê em seu artigo 53 a inviolabilidade dos Senadores e Deputados por suas opiniões, palavras e votos, não havendo a cobertura desse direito no caso de flagrante de crime inafiançável, sendo os autos levados à Casa respectiva no prazo de vinte e quatro horas para seus membros decidirem a prisão do parlamentar por voto da maioria.

Diante disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu manter a prisão em flagrante do deputado Daniel Silveira no Inquérito 4.781 (BRASIL, 2021), após o parlamentar publicar um vídeo nas redes sociais dirigindo ataques contra os membros do órgão e defendendo o AI-5, isto é, argumentando ser a favor de atos contra a democracia e proferindo ameaças contra a vida dos ministros, o que constitui crime inafiançável.

A prisão em flagrante foi realizada por ordem do Ministro Alexandre de Moraes, o qual afirmou que a conduta do deputado representou grave ameaça para o regime democrático, como afirma no seguinte trecho:

A Constituição Federal não permite a propagação de ideias contrárias a ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, artigos 5º, XLIV; 34, III e IV), nem tampouco a realização de manifestações nas redes sociais visando o

rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais – Separação de Poderes (CF, artigo 60, §4º), com a consequente, instalação do arbítrio.

A advogada de Daniel Silveira, Thainara Prado alegou que a prisão do deputado desrespeita a sua imunidade material, uma vez que ele é inviolável quanto a seus votos, palavras e opiniões, além de ter o direito de expressar suas ideias. Divulgou essa nota:

A prisão do deputado representa não apenas um violento ataque à sua imunidade material, mas também ao próprio exercício do direito à liberdade de expressão e aos princípios basilares que regem o processo penal brasileiro.

Contudo, o Ministro relator defendeu que o exercício da liberdade de expressão é essencial para a democracia, mas que no caso analisado, houve o desrespeito a seus limites, pois o discurso do parlamentar incentivou o controle da manifestação de pensamento, assim como a extinção das instituições da República, o que é possível visualizar na seguinte redação:

A liberdade de expressão e o pluralismo de ideias são valores estruturantes do sistema democrático. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva.

Dessa maneira, tanto são inconstitucionais as condutas e manifestações que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático; quanto aquelas que pretendam destruí-lo, juntamente com suas instituições republicanas; pregando a violência, o arbítrio, desrespeito à Separação de Poderes e aos direitos fundamentais, em suma, pleiteando a tirania, o arbítrio, a violência e a quebra dos princípios republicanos (BRASIL, 2021).

E ainda defendeu que se faz: “imprescindíveis medidas enérgicas para impedir a perpetuação da atuação criminosa de parlamentar visando lesar ou expor a perigo de lesão a independência dos Poderes instituídos e ao Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2021)

O Ministro Alexandre de Moraes afirmou que as condutas empreendidas por parte do deputado estão previstas na Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1973), exclusivamente nos artigos seguintes:

Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Art. 18 - Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados.

Art. 22 - Fazer, em público, propaganda:

I - de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social; IV - de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Art. 23 - Incitar:

- à subversão da ordem política ou social;

- à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis;

IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Art. 26 - Caluniar ou difamar o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal, imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação.

O caso do deputado Daniel Silveira causou grande repercussão e debate quanto aos limites do exercício da liberdade de expressão pelos parlamentares, dado que a decisão do Supremo Tribunal Federal consolidou ainda mais a visão de que a manifestação de nenhum direito é ilimitada.

Além disso, que a imunidade parlamentar não é compreendida como um instituto absoluto, sobretudo, para acobertar ideias que ameaçam a ordem da democracia, o Estado de Direito e o princípio da separação entre os poderes. Conforme destacou o ministro Alexandre de Moraes em sua argumentação, a imunidade parlamentar não pode ser utilizada como instrumento para a impunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa percebe-se a relevância das imunidades parlamentares para a construção do Estado Democrático e o funcionamento dos três poderes, uma vez que garantem a proteção, autonomia e

independência da atividade legislativa dos parlamentares, logo, não sendo possível configurá-las como privilégios.

Estão ligadas ao direito à liberdade de expressão, posto que a imunidade material declara que determinados votos, opiniões e palavras enunciados pelos congressistas são invioláveis, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável, em que o parlamentar pode ser preso, tendo sua imunidade formal não assegurada.

Os limites desse direito encontram-se nos casos em que provoca o discurso de ódio, o qual é proferido a fim de discriminar um grupo de pessoas, assim como fomentar hostilidade na sociedade, logo, não se configura como um preceito constitucional irrestrito, que está acima de outros princípios independente das circunstâncias. Entretanto, tal garantia tem como intuito fortalecer o sistema democrático, ao permitir a livre manifestação dos indivíduos e a ampla discussão entre pensamentos contrários.

Os congressistas possuem a imunidade material e a imunidade formal, as quais são delimitadas e devem ser aplicadas com base no parâmetro da racionalidade e da proporcionalidade. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), não são mecanismos que servem para isentar os parlamentares das condutas incorretas, provocando a impunidade.

Ao analisarmos o caso de prisão do Deputado Daniel Silveira, os ministros se posicionaram de acordo com o argumento supracitado, mantendo a prisão do parlamentar, tendo em vista que ele divulgou um vídeo nas redes sociais proferindo insultos aos membros do Poder Judiciário, apoiando a extinção de instituições republicanas e argumentando a favor da restrição à livre manifestação de pensamento.

Portanto, é fato que o instituto das imunidades parlamentares é essencial para o exercício da democracia e para manter a segurança jurídica, ao possibilitarem que os congressistas se expressem livremente sem colocar suas integridades físicas e morais em risco, entretanto, não são direitos absolutos, uma vez que encontram suas condições no artigo 53 da Constituição Federal Brasileira (1988) e nos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF).

REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias. **Defesa de Daniel Silveira diz que prisão é um violento ataque à sua imunidade.** Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728393-defesa-de-daniel-silveira-diz-que-prisao-e-um-violento-ataque-a-sua-imunidade/>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Agência Câmara de Notícias. **STF decide, por unanimidade, manter a prisão do deputado Daniel Silveira.** Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728458-stf-decide-por-unanimidade-pela-prisao-do-deputado-daniel-silveira/>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BERNARDES, Flávio; NETO, Almir; MARQUES, Frederico. **Discurso de ódio e liberdade de expressão para o exercício do mandato:** por uma leitura constitucionalmente adequada da imunidade material dos parlamentares. Antena Editora. Paraná, 2020. Disponível em: <https://sistema.atenaeditora.com.br/index.php/admin/api/artigoPDF/36363>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRANDÃO, Cláudio. **Direitos Humanos e Fundamentais em Perspectiva.** 1 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2014. 9788522488339. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488339/>. Acesso em: 2021 ago. 02.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.

BESTER, Gisela; SANTIAGO, Marcus; NETTO, Menelick de Carvalho. **TEORIA CONSTITUCIONAL. Revista Brasileira de Direito Constitucional,** 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/411/412>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 3932/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 07 mar. 2017. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769700706/embdecl-no-inquerito-ed-inq-3932-df-distrito-federal-0001076-8220141000000/inteiro-teor-769700716>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Especial Nº 1694419.** Ementa: Dano Moral. Suposta ofensa em entrevista coletiva sobre julgamento do tribunal de origem. Alcance da imunidade parlamentar. Prequestionamento. Ausência. Suficiência de provas atestada pelas instâncias ordinárias. Livre convencimento motivado do julgador. Inversão do julgado. Impossibilidade. Súmula 7/stj. Existência de relação entre manifestação da recorrente e atividade parlamentar.

Imunidade Material. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em 21 ago. 2018. Diário Oficial da União, 14 set. 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/625798864/recurso-especial-resp-1694419-pa-2016-0146243-7/relatorio-e-voto-625798871>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.642.310**. Ementa: Processual Civil. Embargos de declaração no recurso especial. Omissão, contradição, obscuridade ou erro material. Inexistência. Independência entre as esferas criminal e cível. Divergência jurisprudencial. Transcrição de ementas. Impossibilidade. Embargante: Jair Messias Bolsonaro. Adv.(A/S): Jorge Francisco e outro(s). Embargado: Maria do Rosario Nunes. Adv.(A/S): Rodrigo Camargo Barbosa, Rafael Maurício Corrêa e outro(s). Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em 14 ago. 2017. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/REsp%201642310.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). **Inquérito 4.781/DF**. Ementa: Penal e Processual Penal. Não incidência de inviolabilidade parlamentar (CF, Art. 53, Caput). Possibilidade constitucional de prisão em flagrante delito de deputado federal pela prática de crime inafiançável (CF, Artigo 53, § 2º). Necessidade da Câmara dos deputados deliberar sobre sua manutenção. Decisão referendada. Autor(A/S)(Es): Sob sigilo. Adv.(A/S): Sob sigilo. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, 14 de maio de 2021. Disponível: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1207793476/referendo-no-inquerito-inq-4781-df/inteiro-teor-1207793485> Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). **Inquérito 3.932/DF**. Ementa: Penal. Denúncia e Queixa-Crime. Incitação ao Crime, Injúria e Calúnia. Transação Penal. Não oferecimento. Manifestação de desinteresse pelo acusado. Imunidade Parlamentar. Incidência quanto às palavras proferidas no recinto da Câmara dos Deputados. Entrevista. Ausente conexão com o desempenho da função legislativa. Inaplicabilidade do Art. 53 da Constituição Federal. Preenchimento dos requisitos do Art. 41 do Código de Processo Penal quanto aos delitos de Incitação ao Crime e de Injúria. Recebimento da Denúncia e Rejeição Parcial da Queixa-crime, quanto ao Crime de Calúnia. Autor(A/S)(Es): Ministério Público Federal. Proc.(A/S)(Es): Procurador-Geral Da República. Invest.(A/S): Jair Messias Bolsonaro. Adv.(A/S): Lygia Regina De Oliveira Martan. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210> Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus nº 82.424/RS**. Ementa: Habeas- Corpus. Publicação de Livros: Antissemitismo. Racismo. Crime Imprescritível. Conceituação. Abrangência Constitucional. Liberdade de Expressão. Limites. Ordem Denegada. Paciente: Siegfried Ellwanger. Impetrantes: Werner Cantalício João Becker e Outra. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator(a) Originário: Min. Moreira Alves. Relator (a) para o Acórdão: Ministro Presidente. Rio Grande do Sul, 17 de setembro de 2003. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>
Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. **Ministro autoriza abertura de inquérito para investigar atos em favor do AI-5 e do fechamento de instituições republicanas.** Supremo Tribunal Federal, 21 de abril de 2020. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441751&ori=1Ministro>. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. **Por unanimidade, Plenário mantém prisão em flagrante do deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ).** Supremo Tribunal Federal, 17 de fevereiro de 2021. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460657&ori=1>. Acesso em: 14 jun. 2020

CASTRO, Alexander; NASCIMENTO, Gabriel. **Liberdade de expressão frente à liberdade religiosa: direitos fundamentais em conflito e proteção de direitos da personalidade frente a discursos de ódio.** Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE). 2019. Disponível em:
<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/667>. Acesso em: 2 ago. 2021.

DIAS, Roberto; DE LAURENT, Lucas. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: Uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, São Paulo, set. 2012. Disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Lucas-De-Laurentiis/publication/260225745_Imunidades_parlamentares_e_abusos_de_direitos/links/0c960530362e3682e5000000/Imunidades-parlamentares-e-abusos-de-direitos.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

FERNANDES, Pedro Henrique do Nascimento. **O direito como ferramenta do poder: manifestações antidemocráticas e a subversão do estado democrático de direito.**

FRANÇA, Gabriela Mendes. **A relativização da imunidade parlamentar material pelo Supremo Tribunal Federal no caso do Deputado Federal Jair Bolsonaro.** 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14225/1/Gabriela%20Fran%3ca7a%2021600997.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

HAMILTON, Alexander. **O Federalista.** Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1788.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021097/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

MARTINS, Larissa Maria Roz. **Imunidade parlamentar no direito constitucional brasileiro**. 2008. Trabalho de Curso (Graduação em Direito) – Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2008. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/560> Acesso em: 25 mai. 2021.

MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRA, Miguel. **Os limites à liberdade de expressão nos discursos de incitamento ao ódio**. Verbo Jurídico. 2011. 17 p. Disponível em: https://www.verbojuridico.net/doutrina/2011/miguelmeira_limitesliberdadeexpressao.pdf. Acesso em: 8 jul. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional: atualizado até a EC 108, de 26.08.2020**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. Rio de Janeiro : Atlas, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. Atlas, 2019.

MONTESQUIEU, Charles Luis de. **Do Espírito das leis**. Martin Claret, 1748.

MORAES, Guilherme. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020.

RODAS, Sérgio. **Plenário do STF mantém prisão em flagrante do deputado Daniel Silveira**. Consultor Jurídico. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-17/stf-mantem-prisao-flagrante-deputado-daniel-silveira>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SANTOS, Divani dos. **Imunidade Parlamentar à Luz da Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2009. Monografia (Direito) - Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3604?_ga=2.70896208.1181573359.1622484171-1748318179.1617114141. Acesso em: 26 mai. 2021.

SILVA, José. **Curso de direito constitucional**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SILVA JÚNIOR, Hécio Walter Vieira da. **O instituto da imunidade parlamentar sob a ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2020.

O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO CENÁRIO UNIVERSITÁRIO FEDERAL NO ANO DE 2020: INSUFICIÊNCIA OU MÁ GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS?

Marcela Silva Segurado Pimentel Lotti¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise do cenário universitário federal, no ano de 2020, na questão orçamentária, que é delimitada pela LOA (Lei Orçamentária Anual). O direito à educação é fundamental e social, sendo garantido na Constituição Federal, no artigo 6º. A partir de pesquisa realizada nos órgãos do Governo, foi possível fazer uma análise da situação do Ensino Superior nas Universidades Federais no Brasil, no ano de 2020, com um comparativo com o ano anterior, levando assim à pergunta que desafia este artigo: houve insuficiência ou má gestão dos recursos públicos destinados às universidades federais? Em 2019, houve um corte nas verbas para as instituições de ensino superior na faixa de 30%, no segundo semestre, o qual, de acordo com o então Secretário da Educação, Arnaldo Barbosa, deu-se de forma isonômica para todas as universidades e que poderia “ser reavaliado frente a um cenário econômico “positivo”, no caso, a aprovação da nova Previdência. O corte não representaria uma interferência na autonomia universitária? Muitas universidades contestaram o bloqueio dos valores, afirmando que teriam que paralisar suas atividades, suspender pagamentos a terceiros e que não conseguiriam concluir o ano de 2020. No Brasil, existem 69 universidades federais distribuídas por todos os 26 Estados e o Distrito Federal. A distribuição de recursos para essas instituições vem oscilando nos últimos anos, gerando a pergunta deste artigo.

Palavras-chave: Ensino Superior. Orçamento. Universidades Federais. Lei Orçamentária Anual. Autonomia Universitária.

Sumário: 1. Introdução. 2. Direito social à educação superior e a autonomia universitária - distribuição das verbas da educação. 3. O cenário do ensino superior no Brasil e a gestão orçamentária das universidades federais. 4. Análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.127 contra o bloqueio das despesas de custeio das universidades federais. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, existem 69 universidades federais distribuídas por todos os 26 Estados e o Distrito Federal. As universidades estão vinculadas ao setor produtivo,

¹ Acadêmica do Curso de Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).E-mail: marcela.ssp.lotti@gmail.com

contribuindo no desenvolvimento econômico-social nacional com suporte científico e tecnológico. Além disso, devem ser reconhecidas como instituições que desempenham importantes papéis para a sociedade como um todo, ajudando no desenvolvimento humano e regional. Por fim, as universidades estão comprometidas com a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Consta do portal de transparência do Governo Federal que, em 2020, foram destinados à educação 5.55% do valor total da arrecadação e, desses, 33.05% foram destinados ao ensino superior, num montante de R\$ 29.110.096.912,04 (vinte e nove bilhões, cento e dez milhões, noventa e seis mil, novecentos e doze reais e quatro centavos) (BRASIL, 2020).

Mesmo diante desse cenário, várias Universidades Federais alegaram, em notícias veiculadas na imprensa (PALHARES, 2020), que não iriam conseguir concluir o ano letivo de 2020, devido aos cortes no orçamento destinado ao ensino superior em relação a 2019. Segundo a Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), muitas universidades fecharam o ano de 2020 endividadas. De acordo com o Ministério da Educação, os cortes nas verbas para as instituições universitárias se deram de forma isonômica e em virtude de um cenário econômico afetado pela pandemia.

O direito à educação é fundamental e social, sendo garantido na Constituição Federal, no artigo 6º. A distribuição dos gastos com a educação é de responsabilidade das três esferas de governo. Os entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concorrem para a distribuição dos gastos com a educação. As fontes das verbas públicas derivam de impostos e de contribuição social feita pelas empresas ao governo. A Constituição Federal determina um percentual mínimo a ser investido em educação na proporção de 25% para Estados e Municípios e 18% para a União.

Contudo, a liberação das verbas pode ser feita de modo parcial, o que permite a realização de cortes nos repasses, como medidas de contingenciamento. Esses bloqueios são realizados por razões diversas, como por exemplo, diminuição na arrecadação de impostos, fonte das verbas públicas para a educação, e normalmente atingem despesas não obrigatórias.

Diante da alegada crise orçamentária nas universidades, a autora, a partir de pesquisas nos portais dos órgãos do Governo Federal e da análise do cenário das Universidades Federais no Brasil, no ano de 2020, buscou respostas à pergunta que desafia este artigo: houve insuficiência de recursos repassados pelo governo federal ou má gestão das verbas que foram destinadas às universidades federais?

Questiona-se, ainda, se o corte no orçamento universitário fere a autonomia das universidades, garantida no artigo 207 da Constituição Federal.

Para tanto, na primeira parte do trabalho discorreu sobre o direito social à educação e as garantias constitucionais das universidades, além da previsão orçamentária de custeio.

Mostrou-se também relevante discorrer sobre o cenário das instituições de ensino superior público no Brasil. Considerando os limites deste trabalho, optou-se por analisar a situação das três mais bem avaliadas universidades federais no ranking das universidades do Brasil, a fim de obter um panorama, ainda que parcial, da conjuntura universitária.

Na última parte do trabalho a autora traz uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.127, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT contra o bloqueio das despesas de custeio das universidades federais, em torno de 30%, no ano de 2019.

A conclusão traz as observações da autora sobre a crise orçamentária das Universidades Federais e a gestão dos recursos públicos destinados ao ensino superior.

2. DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO SUPERIOR E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA - DISTRIBUIÇÃO DAS VERBAS DA EDUCAÇÃO

O direito à educação está garantido em nossa Carta Magna no Artigo 6º, onde dispõe acerca dos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a

assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Como refere a Constituição, é dever do Estado brasileiro prover educação a todos os cidadãos e garantir que tenham acesso do ensino básico ao ensino superior. No Brasil, existem 69 Universidades Federais distribuídas por todos os 26 Estados e o Distrito Federal. O processo de entrada para as Universidades é realizado através do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), do Sisu (Sistema de Seleção Unificada), programas oferecidos pelo MEC (Ministério da Educação), ou pelo vestibular próprio de algumas universidades, como por exemplo o PAS (Processo de Avaliação Seriada) que é realizado pela Universidade de Brasília (UnB). No Sisu, o candidato, para concorrer, tem que ter realizado o exame do Enem no ano anterior, sem ter sido aprovado.

Além das verbas públicas, a Constituição prevê, em seu artigo 207, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988).

A autonomia das universidades diz respeito ao direito que cada instituição tem de decidir o conteúdo programático, observando as normas legais (didático-científica), a contratação de recursos humanos e a forma de administração (administrativa) e sobre o emprego das verbas repassadas pelo governo (gestão financeira e patrimonial).

A garantia deve ser exercida sem a interferência de qualquer ente estatal. Questiona-se se o corte do orçamento universitário interfere na autonomia financeira das universidades, por restringir a programação de gastos das instituições, ferindo o citado artigo 207 da Constituição Federal.

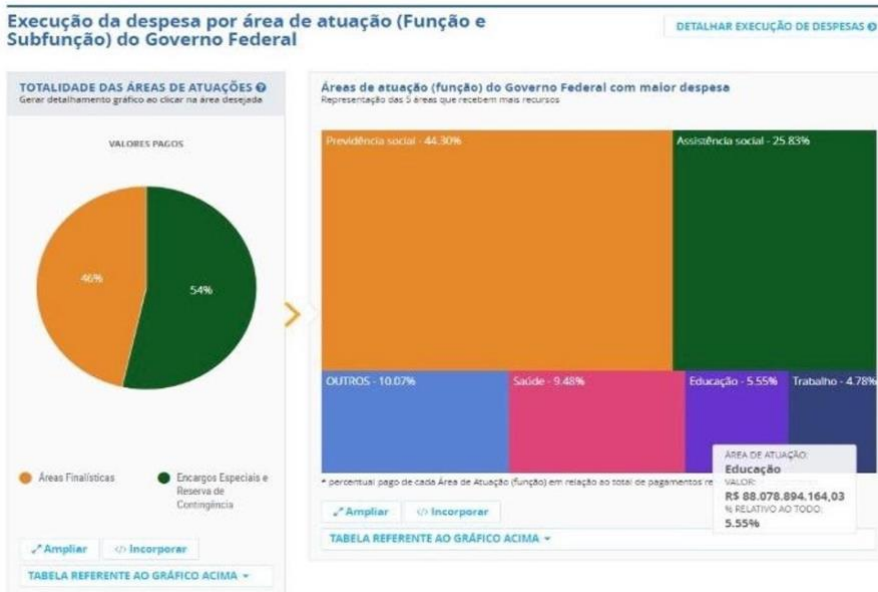
As verbas destinadas à educação são regulamentadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA), e repassadas, pela União, às instituições de ensino superior. A

distribuição dos gastos com a educação é de responsabilidade das três esferas de governo. Os entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concorrem para a distribuição dos gastos com a educação. As fontes das verbas públicas derivam dos impostos e da contribuição social feita pelas empresas ao governo. A Constituição Federal, em seus artigos 157 a 162, determina um percentual mínimo a ser investido em educação, na proporção de 25% para Estados e Municípios e 18% para a União. A União é responsável pelas instituições de educação superior criadas e mantidas pelos órgãos federais de educação.

Segundo consta no Portal de Transparência do Governo Federal, no ano de 2020 (BRASIL), a arrecadação total foi estimada em R\$ 3.686.942.055.917,00 (três trilhões, seiscentos e oitenta e seis bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões, cinquenta e cinco mil, novecentos e dezessete reais), de acordo com a Lei 13978/2020:

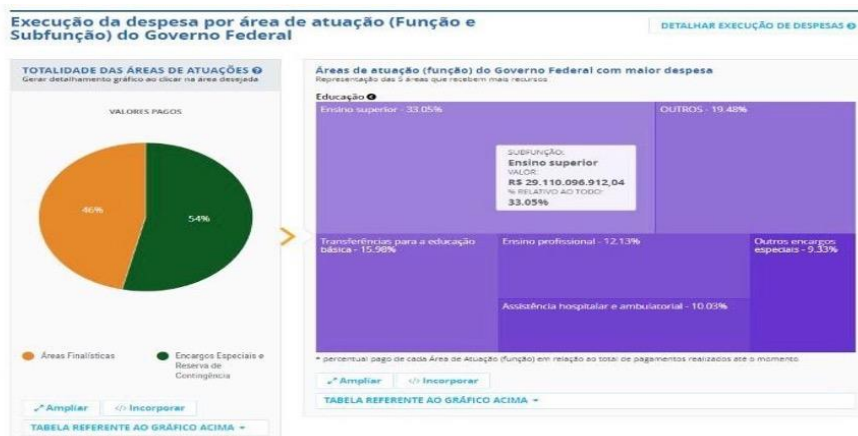
Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2020 no montante de R\$ 3.686.942.055.917,00 (três trilhões, seiscentos e oitenta e seis bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões, cinquenta e cinco mil, novecentos e dezessete reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição:

Desse montante, foram destinados à educação R\$ 88.78.894.164,03 (oitenta e oito bilhões, setenta e oito milhões, oitocentos e noventa quatro mil, cento e sessenta e quatro reais e três centavos), o que representa 5.55% do valor total arrecadado. O quadro de execução da despesa do Governo Federal ilustra o comportamento dessa distribuição por área de atuação (função) do Governo Federal com maior despesa:



Fonte: BRASIL, 2020.

Dentro dos 5.55% destinados à educação, 33.05% foram designados para o ensino superior, ou seja, R\$ 29.110.096.912,04 (vinte e nove bilhões, cento e dez milhões, noventa e seis mil, novecentos e doze reais e quatro centavos), conforme quadro abaixo que espelha a transferência de recursos para o ensino básico e superior e outras aéreas:



Fonte: Brasil, 2020.

De acordo com o resultado do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), publicado em 2020, as universidades públicas obtiveram os melhores desempenhos em avaliações que medem a qualidade dos cursos da educação superior comparada com outras universidades do país, onde 46% dos cursos ofertados, entre as universidades federais, conseguiram atingir nota 4 de 5 em qualidade de ensino (INEP).

Observa-se, a partir dos dados expostos, uma grande disparidade entre a arrecadação total e o quanto de verba destinada para o ensino superior, sendo de apenas 0.79% do total arrecadado. Infere-se que a educação não é a prioridade no Brasil, mas mesmo com essa desigualdade, as universidades oferecem uma boa qualidade de ensino.

3. O CENÁRIO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

No Brasil existem 2.608 instituições de ensino superior, onde 2.076 são faculdades, 294 centros universitários, 198 universidades e 40 Institutos Federais de Educação e Centros Federais de Educação Tecnológica. Segundo a plataforma “Quero Educação” com parceria com o Estado de São Paulo, considerada um dos mais abrangentes e atualizados processos de avaliação do Ensino Superior em todo o país, entre as 198 universidades, apenas 1,95% dos cursos oferecidos conseguiram atingir nota 5 rankings de universidades do Brasil. A nota 5 é o conceito máximo na avaliação.

Ainda segundo essa plataforma de avaliação, 47% dos cursos não conseguiram alcançar a nota mínima necessária para receber o selo de qualidade de avaliação.

De acordo com o ranking feito pela QS TOP UNIVERSITIES, que é a plataforma reconhecida mundialmente, entre as 10 melhores universidades do Brasil, no ano de 2020, somente 5 são universidades federais, sendo elas:

3º-Universidades Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

4º- Universidade Federal de São Paulo (UFSP)

8º- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

9º- Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

10º- Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Diante do que até aqui foi exposto e considerando os limites deste trabalho, a análise do cenário universitário do Brasil, proposta neste artigo, limitou-se às três mais bem avaliadas universidades federais pela QS TOP UNIVERSITIES.

De observar-se que a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ é a instituição de maior prestígio entre as universidades federais do Brasil, ocupando o 3º lugar entre as universidades mais bem avaliadas e o 1º entre as universidades federais. Consta do portal de transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020) que o seu orçamento para o ano de 2020 foi de R\$ 3.802.390.286,00 (três bilhões, oitocentos e dois milhões, trezentos e noventa mil, duzentos e oitenta e seis reais), sendo R\$ 102.753.832,00 (cento e dois milhões, setecentos e cinquenta e três mil, oitocentos e trinta e dois reais) a menos que o ano de 2019, representando um corte de 2.63%.

Esse corte no orçamento se agrava colocando em pauta a atual situação que atravessa o Brasil, com a pandemia do Covid-19, considerando que a UFRJ é um dos maiores centros de pesquisa do nosso país. O corte influenciou nas equipes de pesquisa que a universidade criou, como explica a Reitora Denise Pires de Carvalho:

Nós não tínhamos nenhum grupo de pesquisa trabalhando com coronavírus na UFRJ. Nenhum. E temos agora mais de 120 projetos de pesquisa em coronavírus em menos de 6 meses. Isso é a característica de uma instituição de pesquisa, ela responde rapidamente às demandas da sociedade. Um grupo que trabalhava com zika, com HIV, agora está trabalhando também com coronavírus. Se esse grupo não existisse, era praticamente impossível termos os novos testes sorológicos. (...) Se hoje nós temos orçamento para 10 meses de funcionamento, em 2021 nós teremos esse orçamento para 8 meses. Então, imagina um hospital que tem CTI covid, que tem enfermaria covid ter que fechar essas áreas porque não pode pagar a limpeza das enfermarias por quatro meses. Tem laboratórios de pesquisa cultivando coronavírus, sequenciando, desenvolvendo vacinas, que vão gerar riqueza para o país, tendo que ser fechados porque não há limpeza nos laboratórios. (JORNAL DO BRASIL, 2020).

A UFRJ concluiu o ano de 2020 com restos a pagar² somado em R\$ 5.149.769,01 (cinco milhões, cento e quarenta e nove mil, setecentos e sessenta e nove reais e um centavo) como consta no Portal de Transparência (BRASIL, 2020). Esse valor ficou em 0.18% maior do que o ano de 2019, ou seja, as despesas com compromisso de utilização no orçamento em 2020 foram maiores do que as do ano de 2019. Porcentagem que parece ser insignificante, mas que quando colocada em números reais, vê-se que o valor é na realidade de R\$ 1.499.443,99 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e trinta e três reais e noventa e nove centavos) a ser liquidado no ano de 2021.

O Estado de São Paulo conta com três universidades federais. A Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP é a terceira instituição de ensino superior mais bem avaliada em seu Estado, atrás apenas da USP e da Unicamp, ocupando o 4º lugar no ranking geral e o 2º entre as universidades federais. É composta por sete campus distribuídos pelo Estado de São Paulo, sendo a que possui maior orçamento. Em 2020, foi destinado para a UNIFESP R\$ 1.363.751.467,00 (um bilhão, trezentos e sessenta e três milhões, setecentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e sessenta e sete reais), valor maior se comparado ao ano anterior, que foi de R\$ 1.345.774.397,00 (um bilhão, trezentos e quarenta e cinco milhões, setecentos e setenta e quatro mil e trezentos e noventa e sete reais), representando um acréscimo orçamentário de R\$ 17.997.070,00 (dezessete milhões, novecentos e noventa e sete mil e setenta reais), ou seja, de 1.34% em relação a 2019.

No ano de 2020 a UNIFESP possuía em restos a pagar o montante de R\$ 2.037.125,08 (dois milhões, trinta e sete mil, cento e vinte e cinco reais e oito centavos), sendo que no ano anterior o seu montante era de R\$ 4.994.213,40 (quatro milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e treze reais e quarenta centavos), uma diferença considerável de R\$ 2.957.088,32 (dois milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, oitenta e oito reais e trinta e dois centavos) a menor para liquidação, demonstrando ter tido um superávit.

² Restos a pagar são as despesas com compromisso de utilização no orçamento, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro.

A Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG destaca-se como sendo a mais conceituada universidade federal de Belo Horizonte. No ranking geral das instituições de ensino superior, ocupa a 8ª colocação e a 3ª entre as universidades federais. O seu orçamento no ano de 2020 contabilizou R\$ 2.360.762.701,00 (dois bilhões, trezentos e sessenta milhões, setecentos e sessenta e dois mil, setecentos e um reais), representando um acréscimo de 5.46% em relação a 2019.

A UFMG possuía como restos a pagar, no de 2020, R\$ 3.970.696,60 (três milhões, novecentos e setenta mil, seiscentos e noventa e seis reais e sessenta centavos) sendo que no ano de 2019, a universidade tinha de restos a pagar R\$ 2.498.758,52 (dois milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, setecentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e dois centavos), uma diferença de R\$ 1.471.938,08 (um milhão, quatrocentos e setenta e um mil, novecentos e trinta e oito reais e oito centavos) a mais para que a universidade possa liquidar em 2021.

De todo o exposto, verifica-se que UFRJ teve corte na verba orçamentária e fechou o ano de 2020 endividada, com resto a pagar maior do que em 2019, o que leva a concluir que o corte na verba orçamentária influenciou a gestão da instituição.

A UNIFESP teve um aumento das verbas orçamentárias em relação a 2019 e fechou o ano de 2020 com um déficit menor que o de 2019. Tal situação confirma a influência da destinação do quantum orçamentário na gestão das universidades.

O cenário da UFMG, diferente das outras duas, a princípio, aponta para uma má gestão dos recursos públicos, considerando que a essa instituição, em 2020, foi destinado um montante maior de recursos quando comparado a 2019, contudo, encerrou o ano com restos a pagar mais elevados do que no ano anterior.

4. ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 6.127 CONTRA O BLOQUEIO DAS DESPESAS DE CUSTEIO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Apesar do orçamento apertado em 2020, nenhuma Universidade Federal judicializou a questão do corte orçamentário referente aquele ano. A fim de verificar o entendimento judicial sobre o tema, a autora ampliou o seu leque de pesquisa para

o ano de 2019 e verificou a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.127, a qual questiona a constitucionalidade do Decreto nº 9.741/2019, que previu bloqueio orçamentário e financeiro sobre as verbas das Universidades Federais no patamar de 30%. Estaria o decreto governamental ferindo a autonomia universitária?

Em razão do corte nas verbas para as instituições de ensino superior na faixa de 30%, operado pelo Decreto nº 9.741/2019, muitas universidades contestaram o bloqueio dos valores, afirmando que teriam que paralisar suas atividades, suspender pagamentos a terceiros e que não conseguiriam concluir o ano de 2020. As Universidades alegaram que o ato normativo era inconstitucional e a limitação orçamentária representaria sério risco à gestão, comprometendo a continuidade dos serviços das instituições de ensino superior.

Na época, o então Secretário da Educação, Arnaldo Barbosa, afirmou, em entrevista concedida à TV Globo (G1, 2019), que o corte se deu de forma isonômica para todas as universidades e que poderia “ser reavaliado frente a um cenário econômico "positivo", no caso, a aprovação da nova Previdência”.

Em decorrência disso, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.127 com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto nº 9.741/2019, de 29 de março de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, com o detalhamento do bloqueio de 30% (trinta por cento) no orçamento geral dos institutos e das universidades federais.

Ocorre que, antes do julgamento da ADI, o Governo Federal editou os Decretos nº 9.809/2019, nº 9.943/2019, nº 10.028/2019, nº 10.079/2019, nº 10.119/2019, nº 10.136/2019 e nº 10.181/2019, que introduziram alterações substanciais no conteúdo material do Decreto impugnado, além de ter ocorrido o término do exercício fiscal para o qual foi editado, exaurindo a sua eficácia normativa.

Nesse contexto, o Relator da ADI, Min. Celso de Mello, em decisão monocrática³, julgou prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de seu objeto, por entender que:

Essa circunstância assume indiscutível relevo jurídico-processual no plano do controle normativo abstrato, pois, segundo diretriz jurisprudencial prevaemente no Supremo Tribunal Federal, a alteração substancial do objeto de impugnação em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade faz instaurar, em regra, situação de prejudicialidade da ação direta ou da arguição de descumprimento anteriormente ajuizadas.(...) a modificação do quadro normativo subjacente à presente ação direta resultou na configuração de hipótese de extinção anômala deste processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Em outro trecho afirma:

É que o Decreto presidencial ora questionado (Decreto nº 9.741/2019) veio a ter exaurida a sua eficácia, “*tractu temporis*”, eis que, por tratar-se de instrumento normativo de programação financeira destinado a estabelecer o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019, caracteriza-se pela nota da temporariedade, achando-se vocacionado a vigor apenas pelo período correspondente ao exercício financeiro para o qual foi editado (2019).

E conclui:

O fato irrecusável, neste tema, é um só: com o exaurimento da eficácia do ato normativo objeto de impugnação em sede de controle normativo abstrato, ocorre a extinção anômala do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Vê-se, bem por isso, e considerando que o objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser ato estatal de conteúdo normativo em regime de plena vigência, não há como dar prosseguimento ao processo quando esse ato, uma vez exauridos os seus efeitos, tiver cessada, definitivamente, a sua eficácia jurídica.

De fato, o objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser ato estatal vigente, pois uma vez exauridos os seus efeitos, cessa a sua eficácia jurídica.

Em que pese o arquivamento da ADI 6127, a superveniência de edição de decretos federais que introduziram alterações substanciais no conteúdo material do

³ O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1667-45EB-310C-D586 e senha A1F2-6DB3-1F9A-D948.

Decreto impugnado nos permite inferir que o corte de 30% nas verbas destinadas às Universidades Federais proposta no Decreto nº 9.741/2019 carecia de reparos, a fim de evitar riscos à gestão do ensino superior federal.

Em que pese o entendimento prevalente no Supremo reconhecendo a autonomia universitária, limitada às leis é possível deduzir que o Decreto impugnado causaria verdadeira interferência na autonomia da gestão financeira das Universidades, por forçar a reprogramação dos gastos das instituições. Alguns autores entendem que esse posicionamento do STF representa uma negativa de efetividade ao artigo 207 da Constituição.

Estudo realizado pela professora Mariana Barbosa Cirne (2012) - Universidade e constituição: uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária – através de análises de decisões plenárias do STF proferidas de outubro de 1998 a dezembro de 2010, demonstrou que o princípio da autonomia universitária foi negado ao longo dos anos pela Suprema Corte. Segundo a autora, as incontáveis decisões do Supremo que afastam a autonomia pautadas no conceito de soberania, fazendo remissão à posição das universidades em relação às leis, apontam para a negativa da natureza constitucional do princípio (CIRNE, 2012).

Atualmente, verifica-se que o STF permanece com o mesmo entendimento, isto é, a autonomia não é soberania, porém limitada por lei, como foi dito pelo Ministro Gilmar Mendes, quando do julgamento do ARE 864658:

(...) observo que o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência da Corte, pois a autonomia administrativa das universidades não é irrestrita e não deve ser confundida com soberania ou independência. Desse modo, as universidades devem observar leis e demais normas gerais, além de preceitos oriundos da própria Constituição Federal. (..) (BRASIL, 2015).

Eduardo Ferreira da Silva Caetano e Ivete Maria Barbosa Madeira Campos, em uma análise da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, publicada na Revista Brasileira de Educação, defendem que esse controle tem influenciado de forma negativa as universidades:

Nos últimos anos, o governo federal, apoiando-se em crise financeira, tem diminuído o aporte de recursos orçamentário-

financeiros às IFES. Os recursos descentralizados pela União não têm sido suficientes para garantir as despesas regulares das instituições superiores de ensino públicas. Os cortes e os contingenciamentos orçamentários e financeiros têm influenciado a qualidade do ensino, suspenso obras, paralisado a manutenção dos prédios e reduzido serviços de segurança e vigilância. No Brasil, o fator crise financeira e a priorização de gastos públicos em detrimento de outros são utilizados recorrentemente como justificativa para a diminuição de recursos para as universidades públicas. (CAETANO, CAMPOS, 2019, p. 9).

Ainda que se reconheça a necessidade de controle externo, o alcance das interpretações das leis aplicáveis ou mesmo o excesso de regulação a ser observada interfere no cenário universitário, como no caso do corte orçamentário, amparado legalmente, porém, com reflexos na gestão financeira das universidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se de conhecimento público, através dos meios de comunicação, a existência de uma crise orçamentária nas universidades federais diante de ameaças de cortes nas verbas públicas destinadas ao ensino superior, com possibilidade de fechamento das instituições de ensino.

Neste trabalho, a autora propôs-se a averiguar se a alegada crise decorria do corte de verbas orçamentárias, o que caracterizaria insuficiência de recursos repassados pelo Governo Federal, ou má gestão dos recursos públicos pelas universidades federais.

Da pesquisa realizada, considerando o cenário das três mais bem avaliadas universidades federais – UFRJ, UNIFESP e UFMG, é possível afirmar que os recursos orçamentários destinados às universidades federais, no ano de 2020, foram insuficientes e comprometeram a gestão dessas instituições.

A UFRJ teve corte na verba orçamentária e fechou o ano de 2020 endividada. A UNIFESP teve um aumento das verbas orçamentárias em relação a 2019 e fechou o ano de 2020 com um déficit, embora menor que o de 2019.

Somente a UFMG parece demonstrar ter tido uma má gestão dos recursos públicos que lhe foram destinados, já que recebeu um montante maior em 2020 e

encerrou o ano com as despesas com compromisso de utilização no orçamento, maior que em 2019.

A grande disparidade entre a arrecadação total e o quanto de verba é destinada para o ensino superior, sendo de apenas 0.79% do total arrecadado, explicita que a educação não é a prioridade no Brasil, não obstante, mesmo com essa desigualdade, as universidades oferecem uma boa qualidade de ensino.

A autora reconhece que apenas os dados das destinações das verbas orçamentárias não são suficientes para um parecer conclusivo pela insuficiência de recursos, mas da análise feita verifica-se que há influência da destinação do quantum orçamentário na gestão financeira das universidades, representando verdadeira interferência na autonomia universitária.

REFERÊNCIAS

APUFPR. Disponível em: <https://apufpr.org.br/2019/08/13/governo-sufoca-orcamento-e-universidades-podem-fechar-em-setembro-inclusive-a-ufpr/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BITTENCOURT, Maryângela Aguiar. **Gestão universitária: Um estudo sobre comunicação estratégica em cenário de fronteira** - 1ª ed.(2019). Paco Editorial.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. **Portal da transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas?ano=2020>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE864658**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=301010575&ext=.pdf> . Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6127**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1667-45EB-310C-D586 e senha A1F2-6DB3-1F9A-D948. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. UFRJ. Disponível em:

[.http://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26245-universidade-federal-do-rio-de-janeiro](http://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos/26245-universidade-federal-do-rio-de-janeiro) Acesso em: 13 ago. 2021.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira.

SciELO Revista Brasileira de Educação. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/dPL5HgZytP3T8vYZMv5tHLp/?format=pdf&lang=pt>

CIRNE, Mariana Barbosa. **Universidade e constituição:** uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2012

EDUCAÇÃO. Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/10/censo-da-educacao-superior-mostra-aumento-de-matriculas-no-ensino-a-](https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/10/censo-da-educacao-superior-mostra-aumento-de-matriculas-no-ensino-a)

[distancia#:~:text=A%20pesquisa%20tamb%C3%A9m%20aponta%20que,Centros%20Federais%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Tecnol%C3%B3gica](https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/10/censo-da-educacao-superior-mostra-aumento-de-matriculas-no-ensino-a-distancia#:~:text=A%20pesquisa%20tamb%C3%A9m%20aponta%20que,Centros%20Federais%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Tecnol%C3%B3gica) Acesso em: 13 ago. 2021.

G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2021.

INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/71-das-instituicoes-publicas-federais-tem-igc-4-e-5>. Acesso em: 13 ago. 2021.

JORNAL DO BRASIL. Disponível

em: <https://www.jb.com.br/pais/educacao/2020/09/10/25532-ufrj--maior-universidade-do-brasil-completa-100-anos.html> Acesso em: 13 ago. 2021.

JORNALISTAS LIVRES. Disponível em: <https://jornalistaslivres.org/corte-de-r-198-bilhoes-no-ministerio-da-educacao-no-orcamento-para-2020/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MORHY, Lauro. Universidade em questão: Volume 1. Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, 2003.

PALHARES, Isabella. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/com-previsao-de-orcamento-r-12-bi-menor-universidades-paulistas-fazem-cortes.shtml> Acesso em: 13 ago. 2021.

POLITIZE. Disponível em: <https://www.politize.com.br/autonomia-universitaria/> Acesso em: 13 ago. 2021.

DIRETRIZES E CONDUTAS ESTABELECIDAS PELOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO AO LONGO DO ANO DE 2020, QUE POSSIBILITARAM O CONTÍNUO DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

Maria Luísa Soares Carvalho ¹

RESUMO

De acordo com a Confederação da Agricultura do Brasil (CNA), no ano de 2020, mesmo sendo acometido pela pandemia do COVID-19, o agronegócio expandiu-se, chegando a representar 26,6% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, portanto o presente artigo objetiva realizar uma análise sobre o desenvolvimento do agronegócio no país, especificamente no ano de 2020 e como as condutas e diretrizes estabelecidas pelos Poderes Legislativo e Executivo auxiliaram tamanho desenvolvimento. A pergunta que inspirou este artigo é: Quais diretrizes e condutas estabelecidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, ao longo do ano de 2020, possibilitaram o contínuo desenvolvimento do agronegócio no Brasil? A partir de pesquisa em legislação e revisão bibliográfica, procura-se entender quais foram estas condutas, decisões e diretrizes estabelecidas, e também como os Poderes supracitados podem continuar ajudando ativamente um setor fundamental da economia brasileira. O artigo conclui por fim, que a atuação dos Poderes citados é essencial e que tais condutas e diretrizes devem continuar sendo tomadas e pensadas, pois os resultados foram extremamente positivos no ano de 2020.

Palavras-chave: Agronegócio. 2020. Poder Executivo. Poder Legislativo. Separação de Poderes.

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento e crescimento do Agronegócio no Brasil em 2020. 3. O papel fundamental da legislação para o Agronegócio. 4. Políticas Públicas direcionadas ao progresso do Agronegócio e sua essencialidade frente a economia brasileira. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O termo agronegócio é amplamente usado, mas não significa que seja igualmente entendido. Este termo abrange e refere-se a todo o funcionamento de

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: marialuisa@soarescarvalho.net.

fazendas e à produção agropecuária, ou seja, atividades do setor rural e de desenvolvimento do setor primário da economia. Foi definido primeiramente por Ray Allan Goldberg (1957) como "A soma de todas as operações de fazendas, mais a manufatura e a distribuição de todos os insumos de produção agrícola providos pelos negócios".

Com o objetivo de maior compreensão do sistema no qual a agricultura e a pecuária estão inseridas e partindo do conceito de Goldberg, os autores Ney Bittencourt, Ivan Wedekin e Luiz Antonio Pinazza definiram que o agronegócio:

Engloba fornecedores de bens e serviços à agricultura, os produtores agrícolas, os processadores, transformadores e distribuidores envolvidos na geração e no fluxo dos produtos agrícolas até o consumidor final. Participam também nesse complexo os agentes que afetam e coordenam o fluxo dos produtos, tais como o governo, os mercados, as entidades comerciais, financeiras e de serviços.

Ainda de forma mais moderna, o fundador do Programa de Estudo dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA) da Universidade de São Paulo (USP), Décio Zylbersztajn afirma que o amadurecimento do conceito de Agronegócio ainda está para acontecer. (ZYLBERSZTAJN, 1999).

Assim, o agronegócio e suas diversas ramificações, cadeias produtivas, atividades agrícolas e soma de operações, como citado, constituem parte essencial da sociedade brasileira, tornando-se também responsabilidade do país fomentar esse setor, como citado no artigo 23, inciso VIII da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988).

“As raízes históricas de formação do Brasil estão assentadas sobre bases agrárias e a agricultura sempre teve importância fundamental na economia brasileira nacional e na reprodução do poder político no cerne do Estado brasileiro.” (LOCATEL, 2016, p. 57). Ao observarmos a história brasileira fica evidente que desde 1500, a agropecuária desenvolve um papel importante, contribuindo diretamente com a economia do país e de fato com seu desenvolvimento.

Portanto, é imprescindível a atenção às condutas e diretrizes tomadas pelos Poderes Legislativo e Executivo que possibilitaram e possibilitam o contínuo desenvolvimento do agronegócio no Brasil.

Dessa forma, o presente artigo será desenvolvido em três partes.

Em sua primeira parte, será feita a análise quanto às medidas tomadas em 2020, que proporcionaram ao agronegócio a possibilidade de desenvolver e expandir, mesmo com as condições adversas, geradas pela pandemia do vírus COVID-19 e suas consequências.

A segunda parte dissertará sobre o fundamentalismo da atuação do Poder Legislativo, seja em âmbito Federal ou não, para o agronegócio, os produtores rurais, investidores e outras ramificações do presente setor.

A terceira parte discorre sobre Políticas Públicas direcionadas ao progresso do agronegócio e sua essencialidade frente a economia brasileira. Bem como discorre quanto ao êxito do ano de 2020, por meio de revisão bibliográfica e análise de legislação, podendo assim, classificar o trabalho como descritivo, pois visa esclarecer que medidas foram tomadas pelos poderes citados que possibilitaram o êxito do agronegócio em 2020.

Assim, ao final deste trabalho, entende-se um pouco mais sobre os caminhos que podem continuar sendo tomados pelos poderes Legislativo e Executivo para que o desenvolvimento do país, quando se trata de agronegócio, seja contínuo.

2. DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL EM 2020

Por conta da alta capacidade de contaminação do vírus citado, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o estado de Pandemia, afinal a doença gerada pelo vírus já acometia todos os continentes e gerava colapso em diferentes sistemas de saúde pelo mundo, estabelecendo uma verdadeira crise. (JOHNSON, 2020).

Assim, certas medidas de contenção social, de distanciamento social e verdadeiras restrições de mobilidade foram não só sugeridas, mas sim, acatadas por diversos países.

É claro que medidas tão restritivas possuem consequências, tais como impactos econômicos e sociais, que incluem, também, o setor respectivo ao

agronegócio, em todo o mundo. Impactar o setor agropecuário é de certa forma impactar toda a sociedade, afinal, é o setor que abastece supermercados, hospitais, por vezes abastece mais de um país, um setor que está verdadeiramente presente em variadas áreas da vida cotidiana, sendo assim, o mesmo é de extrema essencialidade.

Por exemplo, houve efeitos, quase que imediatos, citados por Bernardes, Paula e Vieira (2020) que foram observados nos setores de escoamento de insumos, problemas logísticos, agravando a situação de insegurança alimentar que certos países possuem, dificuldades geradas ao setor de exportação, entre outros. Afinal, estes dependem de mão-de-obra humana, e infelizmente o momento histórico que estava sendo atravessado, não permitia. Assim, diversos prejuízos acometeram os setores agroalimentares, como perda de cargas e safras, dificuldades relacionadas ao plantio, colheita e distribuição de insumos, à alimentação de animais, e este conjunto de efeitos causados nestes setores, acabou gerando também, infelizmente, forte tendência a preços elevados.

Analisando a situação que o planeta se encontrava, ao final do mês de março do ano de 2020, os líderes da organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), juntamente aos líderes da Organização Mundial do Comércio (OMC) e aos Ministros da Agricultura dos países participantes do G-20, comunicaram que os governos deviam ao máximo evitar a obrigatoriedade em medidas que fossem capazes de obstruir o setor do agronegócio e suas ramificações, com a finalidade de ajudar, não só a este setor, mas toda a sociedade que depende e é abastecida por ele. (Organização Mundial de Comércio, 2020).

É recorrente pensar em melhorias em relação ao crédito, quando o objetivo é repensar políticas direcionadas ao agronegócio. Essas melhorias podem vir em forma de aumento de subsídios, de facilidade ao acesso e diminuição de juros também, mas o Brasil mostrou-se bastante apto a solucionar estas questões quando foi acometido pela pandemia do vírus COVID-19 no ano de 2020, indo além, talvez, do que se é recorrente pensar.

Mesmo com as adversidades enfrentadas, é necessário destacar que grande parte do êxito do agronegócio em 2020, se deve às exportações. Afinal, de acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o país está

produzindo cada vez mais excedentes e expandindo assim o mercado de exportação e suas relações internacionais. (CNA, 2020).

Outro dos fatores contribuintes a tal fato, foi a desvalorização da moeda brasileira, tornando assim o Brasil, um interessante negócio para o mercado internacional. Além deste fato, o crescimento da necessidade de alimentos para combater a insegurança alimentar, agravada pela pandemia do vírus COVID-19, pode ter causado efeito no aumento de exportações para determinados destinos. Gerando aumento significativo na receita correspondente aos setores do agronegócio.

Dessa forma, de acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a safra teve bom desempenho, A ministra Tereza Cristina discorreu sobre, “Safra recorde de grãos e aumento nas exportações, o agronegócio brasileiro foi essencial para segurar a atividade econômica durante a pandemia do novo coronavírus.”(CRISTINA, 2020), e claro, por conta do trabalho ativo dos produtores, assim como a logística, trabalhando de maneira organizada, mesmo em um momento delicado, como a pandemia, e as adversidades geradas por isto e assim, foi possível conciliar o abastecimento interno e a exportação.

O Poder Legislativo e o Poder Executivo, como participantes de formulação de Políticas Públicas, se atentaram a encontrar maneiras de garantir que não faltasse a população acesso à alimentos, na tentativa de garantir segurança alimentar, e que não faltasse aos produtores maneiras de continuar produzindo. Essas medidas pensadas e tomadas foram, também, responsáveis pelo êxito do crescimento e desenvolvimento do agronegócio no Brasil, no ano de 2020.

3. O PAPEL FUNDAMENTAL DA LEGISLAÇÃO PARA O AGRONEGÓCIO

O Poder Legislativo é nada menos que essencial ao tratarmos de agronegócio, como citado na introdução, o Brasil é um país de bases agrárias. É, de certo, inquestionável o potencial do país de elevar este setor e possibilitar seu desenvolvimento e crescimento. Faz-se, assim, necessária a presença do Poder Legislativo ao produzir legislações adequadas e específicas ao setor agroalimentar,

não só especificamente atendendo aos produtores rurais, mas também aos exportadores, aos investidores, aos lucros gerados, aos consumidores e de certa forma, englobando todas as funções que fazem parte da cadeia do agronegócio, assim, viabilizando tal crescimento e desenvolvimento.

No dia 07 de abril do ano de 2020, uma importante legislação entrou em vigor, sancionada pelo atual Presidente da República, Jair Bolsonaro. A lei de número 13.986/2020 (BRASIL), esta representa um avanço na regularização do financiamento do agronegócio brasileiro, além de aumentar significativamente a segurança jurídica para os investidores nacionais e aos investidores estrangeiros. A mesma também altera diversas leis como a de número 8.427/1992, 8.929/1994, dentre outras. De acordo com a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil, a legislação foi elaborada para ampliar os mecanismos, ferramentas e as alternativas que fossem preparadas para aumentar a obtenção de crédito, por um custo menor (CNA, 2020).

A lei em análise conta com diversas inovações legislativas, que permitem mudanças importantes em diferentes ramificações do agronegócio, desde o financiamento até o crédito rural, como citado, gerando facilidade aos investidores, aos produtores, aumento da competitividade no mercado internacional, facilitando o abastecimento do mercado interno, renegociação de dívidas, do país. Esta lei é a prova de que quando se cria um ambiente assim, faz-se também espaço para o crescimento, o desenvolvimento e para a excelência, em 2020 o setor se desenvolveu, mesmo com a crise provocada pela COVID-19, o crescimento observado foi significativo e o amparo legislativo foi essencial.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AO PROGRESSO DO AGRONEGÓCIO E SUA ESSENCIALIDADE FRENTE A ECONOMIA BRASILEIRA

A atuação do Poder Executivo na realização de políticas públicas é fundamental, complementa e potencializa a ação e retira de seu caráter abstrato do Poder Legislativo, afinal, de nada adiantaria existir a legislação se a mesma não fosse colocada em prática, se não fosse útil e condizente às necessidades da sociedade contemporânea. Então, este poder, além de literalmente executar as

normas legislativas, cria políticas, ações e programas necessários para diligência dos ordenamentos legais previstos na Constituição Federal e em outras leis.

Em 2020, observou-se que a pandemia causada pelo vírus COVID-19 exigiu mais ações de políticas públicas, por conta da vulnerabilidade do momento. Foi necessário, não só ao governo brasileiro, mas a cada governo respectivo ao seu país, buscar um equilíbrio entre manter o país, e atentar-se às necessidades da população.

O agronegócio, de maneira alguma, esteve de fora dessa situação, assim, o governo brasileiro buscou maneiras de atender produtores e ao restante da população. Buscando então, promover ajuda para garantir a produção e o acesso a alimentos para população brasileira.

Observou-se nos Estados Unidos, por exemplo, como política pública, a liberação de US\$ 25,5 bilhões pelo governo norte-americano, para ajuda emergencial aos agricultores do país. No Brasil, um claro exemplo, são as linhas de crédito, já citadas, que são liberadas para o agronegócio, estas não são contínuas, são liberadas de forma sazonal, portanto é necessário buscarmos informações quanto aos projetos do Governo Federal e Estadual, de acordo com suas respectivas regiões. Além do Plano Safra 2020/21, que conta com \$ 236,3 bilhões, sendo R\$ 179,4 bilhões são para custeio e comercialização e R\$ 57 bilhões para investimentos nos diversos setores produtivos (CABRAL; GUIMARÃES; JANK, 2020).

Outra realização do ano de 2020, foi a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) promover articulações juntamente ao Poder Executivo, para criação da Feira Segura. A feira segura é um projeto que atende a setores que contam com problemas de comercialização durante a pandemia. Assim, em sua maioria, pequenos produtores puderam contar com a possibilidade de vender seus produtos.

Temos como outro exemplo o Projeto de Lei nº 735/2020 (BRASIL), uma iniciativa do Deputado Federal Enio Verri (PT/PR), que com veto parcial gerou a Lei de número 14.048/2020 (BRASIL), por ordem da atual presidência. A mesma dispõe sobre medidas de amparo econômico aos agricultores familiares que foram atingidos ou prejudicados por conta da pandemia de COVID-19.

Houve também prorrogação de pagamento para os produtores que tiveram suas atividades afetadas por medidas de distanciamento social e outras medidas tomadas em consideração à pandemia. A renegociação de dívidas de crédito rural e de pagamentos, para os produtores que tiveram problemas com a seca, por exemplo. O governo federal comprou 500 milhões de reais de produtores da agricultura familiar, no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ajudando assim, mais de 80 mil famílias de agricultores familiares, dentre outras formas de políticas e ações públicas que foram realizadas no ano de 2020 para auxiliar o desenvolvimento do agronegócio.

O governo mantém, assim, redução de danos sobre as atividades dos setores agroalimentares, gerados por medidas de distanciamento social e outras medidas, que foram tomadas por conta da pandemia do novo coronavírus. Ao observar o panorama econômico brasileiro, fica evidente a tamanha importância e influência do agronegócio na receita nacional.

O Poder Executivo, por sua vez, retém bastante responsabilidade, o mesmo deve agir estrategicamente quando se trata da economia brasileira, afinal, suas condutas afetam toda a cadeia econômica do país. Especialmente neste momento de pandemia, tudo deve ser bem pensado, pois as consequências podem ser potencializadas e até mesmo, inesperadas. Como já dito, o Brasil é um país com tendências de mercado agrário, assim, essas políticas são pensadas exatamente para fomentar o setor agroalimentar, impactando a economia positivamente, como foi observado e lutando para que não haja recessão da atividade econômica do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É simplesmente evidente que o setor do agronegócio não é refratário a uma crise, ainda mais de tamanha dimensão como a pandemia do COVID-19. Entretanto, possui certa eficiência ao lidar com o momento, conseguindo, inclusive, aumentar seu desempenho e desenvolver-se. Fica claro também como a crise da pandemia COVID-19 afeta intimamente aos setores agroalimentares. Entretanto, o Brasil se posicionou durante essa crise de maneira a tentar oferecer mais segurança alimentar, até mesmo por ser um fornecedor global de alimentos e insumos. Assim, não só

abastecendo o país internamente, mas também exportando para abastecer outros países.

O agronegócio é hoje um dos focos da economia brasileira, por ser um negócio com potencial de expansão e pela possibilidade de vir a ser um dos principais motivos do progresso da economia, além de mostrar claro progresso.

Por fim, entende-se o essencialismo do papel dos poderes Legislativo e Executivo, e de suas condutas e diretrizes que possibilitaram tamanho desenvolvimento no setor agropecuário no ano de 2020. É necessário que os poderes citados assumam uma posição de prevenção e resposta rápida a estes eventos, para que outros imprevistos não afetem o abastecimento do país, no que se diz respeito à produção essencial. Para que assim, como exposto na primeira parte deste trabalho, o crescimento e desenvolvimento do agronegócio e suas ramificações, no Brasil, seja contínuo, beneficiando não somente aos produtores, mas a todas operações que dependem direta ou indiretamente deste setor, beneficiando o próprio país, pois o aumento no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil foi significativo, segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA/USP) em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Em 2019, o agronegócio representou 21,4% do PIB brasileiro, já em 2020, 26,6%, aumentando significativamente a receita do país. Nota-se também que não é apenas a mudança nas condições de crédito que resolve todas as situações condizentes ao agronegócio. Há diferentes maneiras de fomentar este setor, além de auxiliar aos produtores e assistir aos consumidores.

Na segunda parte do presente artigo, buscou-se exemplificar a importância do Poder Legislativo ao tratar de temas do agronegócio. A legislação específica para este setor, oferece a possibilidade de crescimento, busca atenção de investidores, nacionais ou estrangeiros, e oferece segurança jurídica para diferentes partes do setor agropecuário. A lei analisada, lei de número 13.986 explicita aperfeiçoamentos na legislação que fizeram e fazem diferença em diferentes áreas do agronegócio, provando assim que quando a lei atende as necessidades da contemporaneidade, há progresso, como foi observado no ano de 2020. Mostra-se assim como a esfera

legislativa causa impacto e como o crescimento e desenvolvimento deste setor gerou vantagens ao país.

Por fim, na terceira parte, evidencia-se como o Poder Executivo, ao executar políticas públicas, beneficiou o agronegócio no Brasil em 2020.

O trabalho conclui então que a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo é essencial para o desenvolvimento do setor agropecuário, afinal, consta no artigo 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, assim, o Poder Legislativo ao apresentar leis adequadas e direcionadas às necessidades do setor agropecuário e o Poder Executivo ao retirar estas leis de seu caráter abstrato e, de fato, colocar em prática o que foi previamente definido pela esfera legislativa, é garantido aos produtores rurais e ao Brasil, espaço para que esse setor se desenvolva, como comprovado no ano de 2020.

REFERÊNCIAS

Agency chiefs issue joint call to keep food trade flowing in response to Covid-19. Organização Mundial de Comércio. 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_26mar20_e.htm. Acesso em: 27 de maio, 2021.

ARAÚJO, Ney Bittencourt; WEDEKIN, Ivan; PINAZZA, Luiz Antônio. **Complexo Agroindustrial: O “Agribusiness” Brasileiro.** São Paulo: Agroceres, 1990, p. 03.

BERNARDES, Adriana.; PAULA, Alexandre de.; VIEIRA, José Carlos. **A logística na pandemia: setor de transportes se reinventa contra a crise.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/08/4867298-na-estrada--apesar-da-covid-19.html>>. Acesso em: 20 de julho, 2021.

BRASIL, **Lei nº 13.986, de 2020.** Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; altera as Leis nºs 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 5.709, de 7 de outubro de 1971, 6.634, de 2 de maio de 1979, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.169, de 29 de dezembro de 2000, 11.116, de 18 de maio de 2005, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; revoga dispositivos das Leis nºs.728, de 14 de julho de 1965, e

13.476, de 28 de agosto de 2017, e dos Decretos-Leis nºs 13, de 18 de julho de 1966; 14, de 29 de julho de 1966; e 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-13986-7-abril-2020-789955-norma-pl.html>>. Acesso em: 14 de junho, 2021.

BRASIL, **Lei nº 14.048, de 2020**. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14048-24-agosto-2020-790565-veto-161359-pl.html>>. Acesso em: 08 de agosto, 2021.

BRASIL, **Projeto de Lei nº 735, de 2020**. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143587>>. Acesso em: 17 de junho, 2021. CABRAL, Cinthia.; GUIMARÃES, Marco.; JANK, Marcos. **Exportações brasileiras do agronegócio vão superar US\$ 100 bilhões em 2020**. Veja. 14 de dezembro, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/agro-global/exportacoes-brasileiras-do-agronegocio-vao-superar-us-100-bilhoes-em-2020/>>. Acesso em: 12 de junho, 2021.

CNA debate oportunidades e desafios para o barter e para operações financeiras no agro. 31 de julho, 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-debate-oportunidades-e-desafios-para-o-barter-e-para-operacoes-financeiras-no-agro>>. Acesso em: 22 de julho, 2021.

COSTA, Lorena de Oliveira. **Agronegócio brasileiro: história, importância no cenário internacional e perspectivas**. Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília-DF. 2008.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

GILIO, Leandro.; JANK, Marcos Sawaya. SÁ, Camila Dias de. SOENDERGAARD, Niels. **Impactos da COVID-19 no Agronegócio e o Papel do Brasil**. Centro de Agronegócio Global. 2020.

JOHNSON, Daniel. **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acesso em: 16 de junho, 2021.

LOCATEL, Celso. D.; LIMA, Fernanda. L. S. DE. **Agronegócio e Poder Político: Políticas Agrícolas e o Exercício do Poder no Brasil**. Sociedade e Território, v. 28, n. 2, p. 57-81, 13 mar. 2017.

Mais segurança jurídica para o agronegócio. Revista RPAnews. 2021. Disponível em: <<https://revistarpanews.com.br/mais-seguranca-juridica-para-o-agronegocio/>>. Acesso em: 14 de junho, 2021.

MAPA: Agronegócio ajudou a segurar PIB durante a pandemia. Disponível em:< <http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/129625-mapa-agronegocio-ajudou-a-segurar-pib-durante-a-pandemia-diz-ministra>>. Acesso em: 22 de julho, 2021.

MARTELLO, Alexandre. **CMN autoriza bancos a renegociar empréstimos e prorrogar pagamento de produtores rurais.** G1 GLOBO. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/04/09/cmn-autoriza-bancos-a-renegociar-emprestimos-e-prorrogar-pagamento-de-produtores-rurais.ghtml>>. Acesso em: 17 de junho, 2021.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação.** 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MOTA, Camila Veras. **Não é só o arroz: os preços de alimentos vão continuar subindo nos próximos meses?.** BBC News Brasil, São Paulo, 10 de setembro, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54097305#:~:text=A%20expectativa%20de%20aumento%20nos,7%25%20no%20fim%20de%202020.>>>. Acesso em: 12 de junho, 2021.

O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020" (State of Food Security and Nutrition - SOFI). Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapter-Key_message>. Acesso em: 12 de junho, 2021.

PAIVA, Anderson Meneses de. ARAGÃO, Camila Canedo Domingos de. **Políticas Públicas: Como Fortalecer o Agronegócio no Estado do Rio de Janeiro?** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 04, Vol. 01, pp. 88-119. Abril de 2020.

Pandemia afetou logística de contêineres para carnes e frutas. 24/04/2020. Disponível em: <<https://www.sna.agr.br/pandemia-afetou-logistica-de-conteineres-para-carnes-e-frutas/>>. Acesso em: 20 de julho, 2021.

Panorama do Agro. Junho, 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro>> . Acesso em: 24 de junho, 2021.

PIB do agronegócio tem crescimento recorde de 24,31% em 2020. CNA Brasil. 2021. 11 de março, 2021. Disponível em:

<<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/pib-do-agronegocio-tem-crescimento-recorde-de-24-31-em-2020>>. Acesso em: 12 de junho, 2021.

POMPEIA, Caio. **Formação Política do Agronegócio**. 2018. 352 p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

Presidente da CNA debate políticas públicas para o agro na abertura da Berimbau Agrotec 2020. 27 de agosto, 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/presidente-da-cna-debate-politicas-publicas-para-o-agro-na-abertura-da-berimbau-agrotec-2020>>. Acesso em: 17 de junho, 2021.

SALOMÃO, Karin. **Mais agro, menos indústria: pandemia afeta transporte de cargas**. 24 de junho, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/mais-agro-menos-industria-pandemia-afeta-transporte-de-cargas/>>. Acesso em: 20 de julho, 2021.

TOOGE, Rikardy. **Ministra da Agricultura anuncia R\$ 500 milhões para apoiar compras de pequenos produtores durante o coronavírus**. G1 GLOBO. 08 DE ABRIL, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/04/08/ministra-da-agricultura-anuncia-r-500-milhoes-para-apoiar-compras-de-pequenos-produtores-durante-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 17 de junho, 2021.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Ensino, Pesquisa e Consultoria nos Agronegócios: as Múltiplas Linguagens do Profissional dos Agronegócios**. In: PINAZZA, Luiz Antônio; ALIMANDRO, Regis (Coord.). *A Reestruturação no Agribusiness Brasileiro: Agronegócio no Terceiro Milênio* Rio de Janeiro: ABAG/Agroanalysis/FGV, 1999, p. 95-96.

ATIVISMO JUDICIAL E A INÉRCIA DO PODER LEGISLATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE OS ANOS DE 2008 E 2019

Maria Angélica Gaag Duarte Grazziotin¹

RESUMO

O presente estudo aborda os principais aspectos do princípio da separação dos poderes e do ativismo judicial no Brasil. O objetivo deste artigo foi responder a seguinte indagação, “Como a interferência realizada pelo Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal, tem influenciado a evolução das decisões judiciais no controle das omissões legislativas?” A metodologia utilizada para auxiliar na elucidação dessa pergunta foi de caráter bibliográfico e jurisprudencial sobre a matéria, por meio da análise descritiva e método dedutivo. Finalizando o artigo com a análise crítica de quatro julgados do STF, entre 2008 a 2019, cujos temas são: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, de 2011, que reconhece o casamento homoafetivo; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, julgada em 2019, que criminaliza homofobia como racismo; Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 618 de 2019, que assegura o direito das Testemunhas de Jeová de recusar transfusão de sangue; e, Mandados de Segurança (MS) 26.602, 26.603 e 26.604, julgados no ano de 2008, que tratam acerca da Fidelidade partidária ao candidato eleito pelo sistema proporcional. Encontrou-se que a postura proativa do Poder Judiciário diante da eficácia limitada de preceitos constitucionais que necessitam de norma integradora é legítima, e confirma sua competência quando se trata de suprir o vazio normativo para atender as demandas da sociedade.

Palavras-chave: Ativismo judicial. Poder Judiciário. Poder Legislativo. STF.

Sumário: 1. Introdução; 2. Teoria da Tripartição dos Poderes; 2.1 Funções típicas e atípicas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; 3. Ativismo Judicial no Brasil; 4. Julgados do STF dentro da esfera do Poder Legislativo; 4.1.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, de 2011; 4.1.2 – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, de 2019 - Criminalização de homofobia como racismo; 4.1.3 – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 618 de 2019 - Assegurar o direito das Testemunhas de Jeová de recusar transfusão de sangue; 4.1.4

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: angelicagaag@sempreueb.com

– Mandados de Segurança (MS) 26.602, 26.603 e 26.604, de 2008. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, evidencia-se um crescente protagonismo do Poder Judiciário, em especial, do Supremo Tribunal Federal, no cenário jurídico brasileiro. Essa conduta proativa do judiciário tem decidido sobre questões que dizem respeito a temas relevantes, que não se encontram dispostos na Constituição Federal de 1988 e que adentram a competência de outros poderes (LEITE, 2015).

No entanto, a teoria da Separação dos poderes adotada pela Constituição Federal de 1988 prioriza que cada poder é independente e autônomo, devendo trabalhar em harmonia com os demais poderes, o Executivo o Legislativo e o Judiciário (BARROSO, 2008; MIKAELLE, 2009).

Em vista disso, o ativismo judicial é um tema que tem ocasionado muitas cogitações no sentido de avaliar se essa postura proativa do Poder Judiciário é positiva e saudável para o Estado Democrático de Direito, isto porque essa matéria envolve princípios constitucionais fundamentais, tais como os Separação dos poderes, da Democracia e o Estado Democrático de Direito (MIKAELLE, 2009).

Essa reação proativa do judiciário tem como objetivo sanar lacunas normativas frente a postura omissa e negligente do legislador, em relação a questões de demandas sociais (BARROSO, 2011). Desta maneira, o STF passou a se pronunciar sobre as mais variadas questões, compreendendo assuntos controversos de agenda Nacional ainda não interpretados (NETO; LASPERG, 2017).

Diante do exposto, o objetivo geral do artigo foi entender como o ativismo judicial, sobretudo do STF, tem influenciado as decisões judiciais frente a inércia do Poder Legislativo. Como objetivos específicos foi compreender o conceito do princípio da separação dos poderes; diferenciar ativismo judicial de jurisdição política; e, analisar quatro julgados do STF que ocorreram entre os anos de 2008 e 2019.

A metodologia aplicada foi pesquisa bibliográfica e da jurisprudência sobre os temas aqui analisados, encontrados no site do Supremo Tribunal Federal.

Realizando uma análise descritiva dos dados adquiridos, finalizando com o método dedutivo, no intuito de se chegar a uma conclusão do que foi estudado.

Em consonância com os objetivos trazidos, a motivação para a produção desse artigo, veio a partir da seguinte pergunta: “Como a interferência realizada pelo Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal, tem influenciado a evolução das decisões judiciais no controle das omissões legislativas?”

Para responder a esse questionamento, este trabalho foi dividido em quatro partes. Na primeira parte deste artigo é retratado o advento de movimentos que culminaram em Revoluções históricas, concretizados na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão. Trazendo a importância do sistema de peso e contrapeso na separação dos poderes, para que esses trabalhem em harmonia e dentro dos seus limites de atuação.

Na segunda parte do artigo foram abordados os conceitos sobre ativismo judicial bem como a diferença do ativismo judicial em relação a judicialização judicial.

Na terceira parte, foram analisados quatro julgados pelo STF que adentraram na Esfera do Poder Legislativo, sendo eles: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 que trata do reconhecimento do casamento homoafetivo; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, que trata sobre criminalização como de homofobia como racismo; Ação de descumprimento fundamental (ADPF) 618, que assegura o direito das Testemunhas de Jeová recusar transfusão de sangue; e para finalizar, foi analisado o julgado do STF sobre a Fidelidade partidária ao candidato eleito pelo sistema proporcional, a partir dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, sendo complementado pela ADI 5081 de 2015 que traz o acórdão da inaplicabilidade da regra ao candidato que tenha sido eleito pelo sistema eleitoral majoritário (JUNIOR, 2014; LOPES, 2020; PEIXINHO, 2008; SARVAT, 2012).

Na quarta e última parte do artigo, foram realizadas considerações finais do tema exposto e da análise realizada a partir dos julgados do STF entre os anos de 2008 a 2019. Concluindo-se que, tendo em vista que quando o legislativo é

tipicamente inerte, o judiciário, principalmente o STF - considerado Guardião da Constituição, possui legitimidade para intervir nas questões tratadas por esse órgão, quando no interesse de concretização dos direitos fundamentais sociais.

2 TEORIA DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

As primeiras bases teóricas para a tripartição dos poderes foram tratadas inicialmente por Aristóteles em sua obra “A Política”, nos tempos da Grécia e da Roma antiga (NETO; LASPERG, 2017; TOMIO; PUGLIESE, 2015). Ao tratar do tema da separação dos poderes, Aristóteles contribuiu para identificar o exercício de três funções estatais distintas exercidas pelo Governo: poder deliberativo, poder executivo e poder judiciário (FIGUEIREDO; GIBRAN, 2017; NETO; LASPERG, 2017). Sobre esse pensador filósofo, tem-se que:

(..) o pensador vislumbrava a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais sejam, a função de editar normas gerais a serem observadas por todos, a de aplicar as referidas normas ao caso concreto (administrando) e a função de julgamento, dirimindo os conflitos oriundos da execução das normas gerais nos casos concretos (OLIVEIRA, 2021, p. 2).

No entanto, Aristóteles teorizou que a concentração do exercício de tais funções estariam concentradas em uma única pessoa, na figura do Soberano, que detinha um poder “incontrastável de mando”, fato esse conhecido na frase de Luís XIV “L’État c’est moi”, ou seja, “o Estado sou eu” (NERY JÚNIOR, 2019).

Charles Louis de Secondat, conhecido Barão de Montesquieu (1689-1755), com sua obra “O Espírito das leis”, baseado nas obras de Aristóteles e John Locke, desenvolve o conceito de tripartição dos poderes, afirmando que as funções estariam interligadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si (NETO; LASPERG, 2017; PEIXINHO, 2008; SOARES; SOUZA, 2011).

Essa teoria serviu de base para o desenvolvimento de movimentos sociais, como as revoluções americana e francesa, concretizados na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, citado no art. 16 - “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (PEIXINHO, 2008; SOARES; SOUZA, 2011).

Neste contexto, para Montesquieu, o sistema de separação de poderes era fundamental para afastar governos absolutistas, pois mesmo sendo o poder autônomo para exercer sua determinada função, este poderia ser controlado por outros poderes, por meio do sistema de freio e contrapesos (BARBOSA; SARACHO, 2019; SOARES; SOUZA, 2011). Essa técnica dos freios e contrapesos buscou um maior equilíbrio entre os poderes, abrandando a supremacia do Executivo, que imperava (MALDONADO, 2003).

A teoria da Tripartição de Poderes foi adotada por grande parte dos Estados Modernos (GOUVEA, 2019). No ordenamento político brasileiro, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem funções típicas, ou sejam funções próprias e inerentes à sua natureza, e funções atípicas, pertencentes a outra esfera do Poder (GOUVEA, 2019; SOARES; SOUZA, 2011). Sobre o tema separação dos poderes no Brasil:

A teoria da tripartição de Poderes, exposta por Montesquieu, foi adotada por grande parte dos Estados modernos, só que de maneira abrandada. Isso porque, diante das realidades sociais e históricas, passou-se a permitir uma maior interpenetração entre os Poderes, atenuando a teoria que pregava a separação pura e absoluta deles (NIDEJELSKI, 2009, p. 110).

O Brasil é uma República Federativa e o Princípio da Tripartição dos Poderes está consagrado como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, encontrada no artigo 2º, o qual estabelece que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988; GOUVEA, 2019).

O princípio da separação dos poderes apesar de ser adotado pela maioria dos Estados modernos, não é considerado absoluto. Isso decorre pelo fato de poder haver uma interpenetração nos exercícios das funções típicas de cada poder, havendo, por isso, os mecanismos de controle recíproco citados anteriormente, freios e contrapesos, no intuito de buscar equilíbrio e evitar abusos entre os poderes (FIGUEIREDO; GIBRAN, 2017).

A Teoria da Separação dos poderes, adotada pela Constituição Federal de 1988, é base inclusive ao princípio da legalidade, basilar em uma constituição cidadã, onde *ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*, podendo o particular fazer tudo que a lei não proíbe, e o

Estado (administração pública) podendo fazer apenas o que a lei permite (SILVA, 2009, p. 02).

Desta forma, a Magna Carta no art. 2º dispõe que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, trazendo que cada poder é independente e autônomo, devendo trabalhar em harmonia com os demais poderes, sem deixar de aplicar o Sistema de freios e contrapesos para conter eventuais abusos dos outros poderes, citado anteriormente (BARBOSA; SARACHO, 2019; MIKAELLE, 2009).

O sistema de pesos e contrapesos, que consiste no controle do poder pelo próprio poder, interpõe limites para que um poder não se sobreponha sobre o outro, evitando abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário (GOUVEA, 2019; NETO; LASPERG, 2017). Barbosa e Saracho fazem algumas considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos (2019):

(...) a separação de poderes e o *Checks and Balances System* seriam perfeitamente compatíveis com o Estado Democrático de Direito, limitando-se o poder, mas garantindo-se a plena liberdade política dos indivíduos e dos direitos das minorias. Possibilita, de igual forma, a formação do Estado de Direito, na medida em que ele previne o abuso governamental submetendo governantes e governados as regras e aos procedimentos legais, onde ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de prévia determinação legal (BARBOSA; SARACHO, 2019, p. 1631).

A separação de poderes e a doutrina de Pesos e Contrapesos são compatíveis com o Estado Democrático de Direito, pois limita o poder, ao mesmo tempo que garante a liberdade política dos indivíduos e dos direitos da minoria, prevenindo, de igual forma, o abuso governamental (GOUVEA, 2019).

2.1 FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS DOS PODERES LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO

A cada órgão cabe uma função típica, inerente à sua natureza, como defendido pelo princípio da separação dos poderes, no entanto, com o passar do tempo, foi reconhecida a necessidade desses órgãos expandirem suas funções, ganhando mais poderes e independência, a partir da possibilidade de exercer uma função atípica (MIKAELLE, 2009).

Dentre as funções típicas do Poder Legislativo, tem-se que cabe legislar e realizar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Executivo, sendo sua função atípica, pode conceder férias a servidores, de natureza executiva, e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, de natureza judiciária (NETO; LASPERG, 2017).

O poder executivo no Brasil é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado, que por ele são indicados, com a prática de atos de chefia de Estado e atos de administração pública, e como funções atípicas, de natureza legislativa, o Presidente da República pode adotar medida provisória por força da lei (art. 62), ou de natureza judiciária, ao analisar processos administrativos (NETO; LASPERG, 2017; SOARES; SOUZA, 2011).

O poder judiciário, nos moldes da CF/88, é um poder autônomo de grande significância no contexto constitucional das liberdades públicas e tendo como função jurisdicional, julgar o direito no caso concreto e dirimir os conflitos que lhe são enviados, enquanto, na sua função atípica, o Poder Judiciário pode legislar sobre os regimentos internos de seus tribunais (art. 96, I, “a”) e, de natureza executiva, conceder licenças e férias aos magistrados (art. 96, I, “f”) (SOARES; SOUZA, 2011).

3 ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL

A origem do ativismo judicial está atrelada à jurisprudência norte-americana, a qual amparava setores reacionários de segregação racial com a invalidação de leis sociais em gerais (ROCHA; SOUSA, 2017). No entanto, ganhou destaque após a Segunda Guerra Mundial, quando se iniciou o movimento constitucional de decisões que buscavam trazer maior segurança à população (JACOB, 2018; RECK; VICENTE, 2012; ROCHA; SOUSA, 2017; TEIXEIRA, 2012). Por volta da década de 1950, a Suprema Corte americana produziu jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, principalmente dirigidos à população negra (ROCHA; SOUSA, 2017).

Desta forma, no pós-guerra, o ativismo judicial ganhou destaque, com a presença do magistrado proferindo decisões além da órbita da norma escrita,

avançando a justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária (JACOB, 2018).

No Brasil, a jurisdição constitucional é exercida amplamente desde o juiz estadual ao Supremo Tribunal Federal, os quais tanto interpretam a Constituição Federal, como possuem poder para recusar a aplicação da lei ou outro ato normativo que considerem inconstitucional (BARROSO, 2010).

Não se deve confundir ativismo judicial com judicialização, o qual envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, questão de larga repercussão política ou social, que não estão sendo decididas pelas instâncias de políticas tradicionais, como o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Neste sentido, Barroso (2006, p. 18), descreve que o “aumento da demanda por justiça e ascensão institucional do Judiciário, verificou-se no Brasil uma expressiva judicialização de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final”.

Destarte que ativismo judicial e a judicialização são primos no contexto brasileiro, enquanto a judicialização é um fato que decorre do modelo constitucional adotado, o ativismo judicial é uma atitude, um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance, instalando-se em situações de retração do Poder Legislativo (BARROSO, 2009).

Nem todos os doutrinadores entendem o ativismo judicial, neste ponto alguns criticam a posição ativa dos juízes, indicando que esse posicionamento ultrapassa o campo do direito, adentrando na seara da política, e esse fato ocorre pelo desprestígio da lei frente a ineficiência da política e da dificuldade da própria administração (NASCIMENTO; WEIERS, 2017).

Em relação ao ativismo judicial, sob o vigor da Constituição Federal de 1988, houve a redescoberta da cidadania e da conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos (BARROSO, 2008).

Esse texto constitucional ao criar novos direitos, introduziu e ampliou a legitimação ativa para tutela de interesses, mediante representação ou substituição processual, acarretando a ascensão institucional do Poder Judiciário (BARROSO,

2010; JACOB, 2018). Com essa mudança, houve uma maior prerrogativa ao magistrado para ultrapassar os limites funcionais da jurisdição, utilizando-se de interpretações equivocadas dos princípios constitucionais (BARROSO, 2009; JACOB, 2018; ROCHA; SOUSA, 2017).

O próprio texto constitucional prevê em seu artigo 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, ou seja, garante a todo o cidadão o direito de acesso ao Judiciário, independentemente de sua condição social, econômica e pretensão. (JACOB, 2018, p. 8).

O ativismo judicial é uma consequência da judicialização, pois ocorre quando os juízes atuam ultrapassando o limite da lei, tornando-se um juiz legislador. O ativismo judicial está associado a uma maior participação do judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com interferência ativa no espaço de outros poderes, instalando-se em situações de inércia (ou contenção) do Poder Legislativo, para atender as demandas sociais de maneira efetiva (BARROSO, 2006, 2009).

Nesses últimos anos, o Judiciário brasileiro vem demonstrando posição ativista através de interpretações do texto constitucional, de forma proativa, e por muitas vezes, sem a manifestação e materialização do legislador ordinário, a situações expressamente escritas em que os outros poderes não cumprem o seu papel (JACOB, 2018; RECK; VICENTE, 2012).

A manifestação do ativismo judicial pode ocorrer por diferentes condutas, entre elas pode-se citar a aplicação da ADI, ou seja, a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos do quando na ausência de manifestação expressa do legislador, a imposição de condutas ou abstenções do Poder Público em matéria de políticas públicas e, aplicação direta da Constituição em situações não expressamente contempladas em seu texto (BARROSO, 2010).

De forma simplista, sobre os princípios salvaguardados pela Constituição Federal de 1988, que trazem mecanismos para suprir a omissão do legislador, tem-se:

(...) Constituição Federal de 1988, no tocante aos dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação, traz em seu texto a

previsão de certas medidas com aplicação direta a esta ocorrência, quais sejam, a Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI por omissão) no controle concentrado e o remédio constitucional do Mandado de injunção dentro do controle difuso, com finalidade estrita de efetivar os princípios da Carta Maior, por sua supremacia, impondo um dever previsível de complementar as normas de eficácia limitada (BEPPU; AMARAL, 2016, p. 2).

Esses princípios mostram-se necessários quando as instituições políticas majoritárias se mostram incapazes de responder satisfatoriamente às demandas sociais (LEITE, 2015). Principalmente, quando se constata uma grave inércia dos representantes eleitos, na adoção de soluções efetivas para problemas sociais emergentes (LEITE, 2015; NASCIMENTO; WEIERS, 2017).

Neste ponto, existe a importância do papel da sociedade na busca, por meio do judiciário, resolver questões de repercussão geral, ou em casos, onde os poderes Legislativos e Executivos, furtam-se a resolver ou resolvem de forma morosa e displicente (RECK; VICENTE, 2012).

4 JULGADOS DO STF DENTRO DA ESFERA DO PODER LEGISLATIVO

Possuem grande expressividade os julgamentos nos quais se constata um comportamento mais expansivo por parte do Supremo Tribunal Federal na interpretação e aplicação das normas constitucionais em demandas que envolvem questões complexas e de interesse social, onde a morosidade do Legislativo abre precedentes para essa atuação.

O segundo impulso natural do poder é a expansão. No caso brasileiro, esse movimento de ampliação do Poder Judiciário, particularmente do Supremo Tribunal Federal, tem sido contemporâneo da retração do Legislativo, que passa por uma crise de funcionalidade e de representatividade. Nesse vácuo de poder, fruto da dificuldade de o Congresso Nacional formar maiorias consistentes e legislar, a corte suprema tem produzido decisões que podem ser reputadas ativistas. (BARROSO, 2011, p. 233).

De forma igual, quando o Judiciário declara uma lei inconstitucional, ou suspende a execução de uma obra pública por questões ambientais, principalmente de decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal, estará produzindo decisões que interferem na atuação do Poder Legislativo e do Executivo (JACOB, 2018).

Essa atuação expansiva do judiciário, como relatado anteriormente, torna-se necessária, principalmente quando surgem lacunas no ordenamento jurídico para se resolver questões que não estão expressamente escritas ou que o legislador ordinário ainda não se manifestou (JACOB, 2018).

A dimensão do ativismo referente à ocupação de vazios normativos pelo STF se relaciona com a fiscalização judicial das omissões inconstitucionais por meio do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Está-se, pois, diante de hipótese caracterizada principalmente pela omissão total ou parcial de norma legal regulamentadora de preceito constitucional (LEITE, 2015, p. 9).

A crítica desenvolvida sobre atuação proativa do judiciário decorre do princípio da separação dos poderes, no qual deveria haver uma representação parcial de um poder em relação ao outro, sem qualquer influência dominante, o que não ocorre nessa atuação, quando o Poder Judiciário ultrapassa seus limites e usurpa as funções do Poder Legislativo (FIGUEIREDO; GIBRAN, 2017).

Frente ao exposto, passa-se agora a analisar a postura ativista do STF nas decisões que envolvem matérias controversas específicas, excedendo os limites impostos pelo ordenamento jurisdicional e atuando como legislador positivo.

4.1.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 de 2011.

Dentre as decisões ativistas emanadas pelo STF, tem-se a equiparação da união homoafetiva às uniões estáveis, declarada pelo Ministro Joaquim Barbosa na Resolução n.º 175 de 14/05/2013 (BRASIL.), que dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo (BUENO, 2013; JUNIOR, 2014). No Brasil, até o julgamento pelo STF, não havia reconhecimento legislativo da união homoafetiva, e essa lacuna atingia muitos casais homoafetivos, impedindo-os de ter seus direitos amparados pela justiça (BRASIL, 2013; JUNIOR, 2014).

Essa resolução baseou-se nos acórdãos prolatados em julgamento da ADPF 132/RJ e da ADI 4277/DF julgados de 2011 (BRASIL.), que reconheceram a

inconstitucionalidade de distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas do mesmo sexo (BUENO, 2013; JUNIOR, 2014). Até esse momento, não havia previsão legal para o casamento homoafetivo, esse reconhecimento confere um estatuto social e importantes benefícios legais, direitos e privilégios (JUNIOR, 2014; PEIXINHO, 2008).

Nesta ocasião, o Ministro disse que “não faria sentido esperar que o Congresso legislasse para dar efetividade a uma decisão judicial” (JACOB, 2018). Com relação ao conteúdo existente nos termos desse ato normativo, tem-se:

PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, (...). CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, nos acórdãos prolatados em julgamento da ADPF 132/RJ e da ADI 4277/DF, reconheceu a inconstitucionalidade de distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas de mesmo sexo; (...) (BRASIL, 2013, p. 1).

O reconhecimento da união homoafetiva foi à luz da dignidade da pessoa humana (art. 1, III), do direito à intimidade (art. 5, X), da não discriminação (art. 3, IV), da igualdade (art. 5, *caput*) da CF de 1988, considerando essa união como entidade familiar e assim, obter a proteção especial por parte do Estado, como acontece com união estável heteroafetiva (BRASIL, 1988; JUNIOR, 2014).

Dentro desta mesma análise, versa a Constituição Federal de 1988 que a competência para legislar sobre Direito Civil é privativa da União e não do Supremo Tribunal Federal. Desta forma, a edição de leis sobre casamento está sujeita ao princípio da reserva legal, disposto na separação dos poderes. Não deixando de ser imprescindível destacar que o ativismo praticado pelo STF foi necessário para atender essa demanda social da população, no entanto, o poder do STF é constituído, como Guardião da Constituição e não um poder constituinte (MIKAELLE, 2009; NERY JÚNIOR, 2019).

Em relação aos efeitos dessa resolução, Bueno (2013, p. 1) destaca que, mesmo não se entendendo de forma obrigatória “a decisão proferida pelo STJ aos delegados do serviço público de registro civil das pessoas naturais, a inserção do conteúdo desta decisão em ato normativo emanado do Conselho Nacional de Justiça

faz superar essa questão”. De forma igual, caso haja descumprimento ao seu conteúdo pelos delegados de serviço notarial:

(...) implicará a imediata comunicação ao respectivo juiz corregedor para as providências cabíveis”, as quais, nos termos do artigo 32 da lei federal n.º 8.935/94, poderão ser a aplicação da pena de repreensão, de multa, de suspensão (por noventa dias, prorrogável por mais trinta) ou de perda da delegação (BUENO, 2013, p. 1).

Posto isto, mesmo essa lei sendo válida e produza os mesmos efeitos se tivesse sido elaborada pelo legislador, o STF não observou os trâmites para sua criação e o que está disposto no texto constitucional sobre a matéria. No entanto, ao preencher a lacuna legislativa, mesmo ultrapassando o limite da sua competência, o STF reconheceu que a todos devem ser dados o mesmo tratamento e respeito, de acordo com o previsto no artigo 3º da CF/88, IV a qual traz que entre os objetivos fundamentais está o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

4.1.2 – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, de 2019 - Criminalização de homofobia como racismo.

No ano de 2019, o STF se manifestou na esfera do Poder Legislativo ao converter em Criminalização de homofobia como racismo, que foi discutido na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 e no Mandado de Injunção 4.733 (BRASIL.). Na ementa da ADO 26, o ativismo judicial foi motivo pela ausência da concretização das cláusulas constitucionais em sua eficácia e pela inércia do poder público – a situação de inércia do estado em relação à edição de diplomas legislativos necessários à punição dos atos de discriminação praticados em razão da orientação sexual ou da identidade de gênero da vítima.

Neste quesito, o Supremo manifestou-se no campo do Legislativo, criando um tipo penal, diante da existência de omissão normativa inconstitucional do Poder Legislativo da União, enquadrando a homofobia e transfobia como crime de racismo, definindo que quem discriminar ou ofender pessoas LGBTQIA+ será enquadrado no art. 20 da Lei do Racismo 7.716 de 1989 (BUENO, 2013; JUNIOR, 2014; BRASIL.).

Como argumento, a Ministra Cármen Lúcia destaca que apesar da Constituição garantir a liberdade de todos, atos de ódio contra homossexuais aumentam a cada ano, com inércia do Congresso sobre o tema. Sobre o tema, a Ministra ainda enfatiza que a existência de lei não afasta a mora inconstitucional e ainda relata que:

Considerando a seriedade das ofensas sistematicamente dirigidas às esferas jurídicas das minorias que pleiteiam manifestação desta corte, entendo que não há como afastar o cabimento da presente ação. Resta claro que a mora legislativa discutida consubstancia inegável insuficiência na proteção constitucional que determina a criminalização da discriminação atentatória à dignidade humana (PEREIRA, 2019, p. 17).

A dimensão do ativismo referente à ocupação de vazios normativos pelo STF se manifesta também na área da saúde e na liberdade religiosa.

De pensamento contrário, o Ministro Marco Aurélio divergiu da maioria dos Ministros ao afirmar que, ao decidir criminalizar a homofobia como racismo, o STF estaria invadindo a competência do Congresso Nacional, enquanto o Ministro Ricardo Lewandowski votou pela omissão do Congresso, por entender que somente o Legislativo poderia enquadrar a homofobia como crime de racismo (RICHTER, 2019).

Em face contrária, o relator Min. Celso de Mello trouxe as seguintes observações:

(...) Até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei n.º 7.716, de 08/01/1989, constituindo, também, na hipótese de homicídio doloso, circunstância que o qualifica, por configurar motivo torpe (Código Penal, art. 121, § 2º, I, “in fine”) (BRASIL, 2019ª, p. 5).

Da mesma forma que o reconhecimento do casamento homoafetivo, a competência para legislar sobre direito penal, tipificando delitos e cominando sanções penais, pertence a competência privativa da União, previsto no art. 22 da

CF/88, tendo o STF ultrapassado os limites da sua competência para legislar sobre assuntos de interesse social (BRASIL, 1988; MALDONATO, 2003; LEITE, 2015).

De forma positiva, em decorrência a necessidade de superação ao lapso temporal, como a edição de diplomas legislativos à punição dos atos de discriminação e violência praticados em razão da orientação sexual ou identidade de gênero pelo poder público, o STF nada mais fez do que tutelar os princípios postos pela Carta Magna (PEREIRA, 2019; RICHTER, 2019).

4.1.3 – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 618 de 2019 - Assegurar o direito das Testemunhas de Jeová de recusar transfusão de sangue

As Testemunhas de Jeová, por seu entendimento religioso, não aceitam a transfusão de sangue, mesmo que este procedimento seja essencial para a manutenção de uma vida. Diante de um assunto delicado com inexistência de lei específica, justifica-se o ativismo do STF na análise da questão.

Entendendo-se o dilema entre as situações direito à vida e à liberdade religiosa, o STF se posicionou sobre a posição do médico diante do dilema de salvar a vida humana, bem indisponível, tutelado pela Constituição Federal ou respeitar os direitos de personalidade, na vontade manifesta da testemunha de Jeová e buscar métodos alternativos de tratamento (POLICASTRO, 2011).

Neste sentido, foi ajuizada uma ADPF 618 (BRASIL.) pela Procuradoria Geral da República perante o STF para que fosse assegurado as Testemunhas de Jeová que não desejam submeter-se a transfusão de sangue, mesmo em hipótese de risco de morte, estariam salvaguardadas pela legislação penal (BRASIL, 2019b; LOPES, 2020).

Sobre esse questionamento, o STF manifestou-se, com Ministro Luís Roberto Barroso (relator) com o seguinte questionamento: “saber se o exercício de liberdade religiosa pode justificar o custeio de tratamento de saúde pelo Estado”, quando o procedimento cirúrgico for indisponível na rede pública em vista da proibição de transfusão sanguínea pela religião do paciente (PIACSEK; MOTTA; HADDAD,

2018). Ao se manifestar, o STF buscou garantir o direito à saúde de maneira compatível com as convicções religiosas do paciente, não sendo, desta forma, permitido ao Estado impor procedimento médico recusado pelo paciente (PIACSEK; MOTTA; HADDAD, 2018).

Essa ADPF buscou impedir a obrigação dos médicos de realizar uma obrigação de procedimento frente a uma recusa do paciente em receber o tratamento (LOPES, 2020). Esse direito não estaria expandido a menores de idade e aos incapazes, sendo um tema polêmico nos tribunais, pois mesmo sem a autorização dos pais, os médicos devem realizar o procedimento indispensável a manutenção da sua vida (POLICASTRO, 2011; LOPES, 2020).

Em vista do que foi exposto, observa-se que a ADPF citada tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do Poder Público, esta ação impetrada pela PGR foi usada como instrumento para assegurar que o Supremo Tribunal Federal resolva definitivamente essa questão, conferindo segurança jurídica à comunidade médica e aos adeptos da comunidade religiosa Testemunhas de Jeová.

4.1.4 – Fidelidade partidária ao candidato eleito pelo sistema proporcional – Mandado de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, julgados em 2008.

Sem previsão expressa no texto constitucional sobre a matéria, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) diante dessa lacuna, decidiu normatizar o assunto por meio de resolução n.º 22.610/2007, não possuindo competência para tanto.

Essa resolução foi questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.999-7/2008, alegando que “Arguiu-se violação da separação de poderes, violação à reserva de lei complementar, usurpação das competências do Executivo e do Legislativo, e ampliação ilícita do rol dos legitimados ativos aptos a requerer a cassação do mandato” (SARVAT, 2012, p. 23). Essa ADI foi julgada improcedente, por maioria dos votos do STF, no entanto, trazendo que a atividade normativa do TSE recebe seu amparo da extraordinária circunstância o Supremo Tribunal Federal

ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo (SARVAT, 2012).

Diante à ausência de qualquer alteração na disposição constitucional ou infraconstitucional sobre a matéria referente à fidelidade partidária, o STF revisou sua compreensão sobre o tema e em 03 e 04.10.2007, julgando os MS 26.602, 26.603 e 26.604 (BRASIL.), resolveu a matéria criando o princípio da fidelidade partidária, estabelecendo que o político eleito pelo sistema proporcional que mudasse de partido sem motivo justificado, perderá o cargo eletivo, pois essa fidelidade parte do princípio constitucional, previsto no art. 22 da Lei n.º 9.096/95 e pela Lei n.º 13.165/2015 (BRASIL.; SARVAT, 2012).

No ano de 2015 foi proposta uma ADI 5081 (BRASIL.) para discutir se poderia ocorrer a extensão da regra de fidelidade partidária para os candidatos que foram eleitos pelo sistema majoritário, como nos casos do Presidente, Governador, Prefeito e do Senador (STF, 2015). O STF chegou à conclusão de que essa tese não poderia ser aplicada ao sistema majoritário “sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor” (STF, 2015, p. 26).

Barroso identifica o ativismo judicial na esfera do Poder Legislativo relatando que "a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário" ocorrendo uma "imposição da fidelidade partidária" (BARROSO, 2011).

“As resoluções impugnadas pelo STF surgem como contexto transitório para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo não se pronunciar sobre a matéria” (STF, 2015, p. 4). No entanto, por não direcionar a matéria sobre fidelidade partidária ao Congresso Nacional, que teria competência para tanto, questiona-se se o STF poderia regulamentar sobre tal assunto, não previsto nas funções dos seus poderes, da maneira como ocorreu.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando existe uma forte presença do judiciário na esfera pública, não há o que se falar sobre o Princípio da Separação dos Poderes, pois o ativismo judicial já é

uma realidade no Poder Judiciário brasileiro, sendo um importante método de efetivação dos direitos fundamentais.

Desta forma, não se pode negar que a postura proativa adotada pelo STF, interferindo na esfera legislativa, gera consequências de várias ordens, não somente por elencar a omissão do Poder Legislativo em relação a temas polêmicos sociais, como também, mostra o enfraquecimento institucional dos outros poderes frente a esse protagonismo.

Apesar da delegação de questões polêmicas para o Poder Judiciário em detrimento do Poder Legislativo contrariar o princípio da separação dos poderes, há legitimidade desse poder para suprir as omissões legislativas, pois o próprio texto constitucional prevê em seu artigo 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Desta forma, o cidadão ao tomar conhecimento de seus direitos e tentar cobrar dos poderes Executivo e Legislativo sem que esses cumpram seu papel, cabe ao judiciário atuar de forma proativa para garantir a efetivação dos direitos dos cidadãos.

A postura ativista do judiciário em proferir decisões que cabem a outros poderes, pode ser vista como uma afronta à cláusula pétrea de separação dos poderes. No entanto, não se pode discutir que a evolução do constitucionalismo ao longo da história, e das premissas asseguradas ao Guardião da Constituição, culmina inegavelmente na expansão do mesmo frente ao vazio normativo existente.

Em suma, respondendo à pergunta motivadora do artigo, a partir dos julgados trazidos para análise neste artigo, a ADI 4277 e a ADPF 132, de 2011 que expõe a importância da equiparação da união homoafetiva às uniões estáveis; ADO 26, de 2019, que criminaliza a homofobia como racismo; ADPF 618 de 2019, que trata sobre o direito de liberdade religiosa as Testemunhas de Jeová quando se pronunciam sobre transfusão de sangue; e, dos Mandados de Segurança (MS) 26.602, 26.603 e 26.604, de 2008, que trazem o princípio da fidelidade partidária do candidato pelo sistema proporcional, percebe-se a importância do ativismo judiciário para assegurar o cumprimento dos direitos previstos na Carta Magna aos grupos minoritários, sobretudo em temas de repercussão geral.

Destarte, as decisões judiciais do STF quando interferem em outros poderes, atuando no seu papel contra majoritário, tem como determinação salvaguardar os direitos fundamentais modelados na Carta Magna. Em outras palavras, perante a inércia dos Poderes Executivo e Legislativo, as decisões proferidas pelo STF se tornam importantes conquistas para garantir e preservar a eficácia imediata dos direitos dos cidadãos, especialmente dos grupos das minorias, os quais devem ter seus direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Embora o Ativismo Judicial possa ser considerado tema controverso, principalmente no meio acadêmico, não se deve olvidar que essa atuação é uma realidade inafastável e coerente, pois sendo o Guardião da Constituição, quando provocado, o STF tem o dever de tutelar os direitos fundamentais nela previstos.

Finalmente, percebe-se que ativismo judicial é um assunto inescotável, polêmico e, em vista desse fato, existem muitas decisões, quase diárias, que continuam impactando a sociedade nos dias atuais, podendo ser temas de novos artigos, novas abordagens e longas discussões para os estudiosos da área.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Considerações Sobre a Teoria Dos Freios E Contrapesos (Checks and Balances System). **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, [S. l.], p. 1627–1634, 2019.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2010. 576 p.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. In: ANDRÉ LUIZ FERNANDES; PAULA, Daniel; GIOTTI DE; NOVELINO, Marcelo (org.). **As novas faces do Ativismo Judicial**. Bahia: Editora *JusPodivum*, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo - O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Conjur**, [S. l.], v. 240, p. 1, 2006. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-abr-26/triunfo_tardio_direito_constitucional_brasil. Acesso em: 28 maio 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Ano do STF: Judicialização , ativismo e legitimidade democrática. **ConJur - Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**, [S.

l.], p. 1–16, 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em: 28 maio 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 5, n. 1, p. 17–32, 2009. DOI: 10.12957/synthesis.2012.7433. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5124286.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

BEPPU, Lucas Henrique; AMARAL, Sérgio Tibirçá. O controle constitucional perante a inércia legislativa. *In*: ETIC 2016 - ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2016, Presidente Prudente-SP/BR. **Anais [...]**, Presidente Prudente-SP/BR, v. 12, n. 12. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/5499/5230>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 175**, de 14/05/2013. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.716**, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm. Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei n. 9096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.165**, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 26.602/DF**. 1. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de Mandato [...]. Impte.(S): Partido Popular Socialista - PPS Adv.(A/S): Leila De Souza Portella. Adv.(A/S): Roberto João Pereira Freire. Impdo.(A/S): Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Eros Grau. Brasília, 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513855> Acesso em: 12 maio. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 26.603/DF**. 1. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de Mandato [...]. Impte: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Adv.(A/S): José Eduardo Rangel De Alckmin E Outro(A/S). Impdo.(A/S): Presidente Da Câmara Dos Deputados. Impdo.(A/S) Atila Freitas Lira. Relator(a): Min. Celso de Mello. Brasília, 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513846> Acesso em: 12 maio. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 26.604/DF**. 1. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de Mandato [...]. Impte.(S): Democratas. Adv.(A/S): Thiago Fernandes Boverio (22432/Df, 321784/Sp) e Outro(A/S). Impdo.(A/S): Presidente Da Câmara Dos Deputados. Impdo.(A/S): Raimundo Sabino Castelo Branco Maués. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514122> Acesso em: 12 maio. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 3.999-7/DF**. Inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária [...]. Origem: DF – Distrito Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 12 de novembro de 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2584922>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 5081**. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário [...]. Origem: DF – Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 27 de maio de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 4277**. Encampação dos fundamentos da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a finalidade de conferir “interpretação conforme à Constituição” ao art. 1.723 do Código Civil. Atendimento das condições da ação [...]. Relator: Min. Ayres Britto. Relator do último incidente: Min. Luiz Fux. Brasília, 5 de maio de 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11872>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. **ADO 26/DF**. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão como Instrumento de Concretização das Cláusulas Constitucionais frustradas, em sua eficácia, por injustificável inércia do Poder Público [...]. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 132**. Encampação dos fundamentos da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a finalidade de conferir “interpretação conforme à Constituição” ao art. 1.723 do Código Civil. Atendimento das condições da ação [...]. Relator: Min. Ayres Britto. Relator do último incidente: Min. Luiz Fux. Brasília, 5 de maio de 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 618/DF**. Assegurar às Testemunhas de Jeová maiores de idade e capazes o direito de não se submeterem a transfusões de sangue por motivo de convicção pessoal [...]. Processo eletrônico: 7000609-08.2019.1.00.0000. Origem: DF – Distrito Federal. Relator: Min. Nunes Marques. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5769402>. Acesso em: 14 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Injunção. **MI 4733**. É atentatório ao Estado Democrático de Direito qualquer tipo de discriminação, inclusive a que se fundamenta na orientação sexual das pessoas ou em sua identidade de gênero [...]. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Min. Edson Fachin (MI-AgR-ED). Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007**. O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária [...]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>. Acesso em: 22 de maio de 2021.

BUENO, Octávio Ginez de Almeida. **O casamento homoafetivo e a Resolução nº 175 / 2013 do Conselho Nacional de Justiça: efetivação dos direitos da pessoa humana**. 2013.

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24504/o-casamento-homoafetivo-e-a-resolucao-n-175-2013-do-conselho-nacional-de-justica-efetivacao-dos-direitos-da-pessoa-humana>. Acesso em: 12 maio. 2021.

FIGUEIREDO, Eduardo Fin; GIBRAN, Sandro Mansur. O Ativismo Judicial, o Princípio da Separação dos Poderes e a Ideia de Democracia. *UNICURITIBA, [S. l.]*, v. 1, n. 2316–7521, p. 104–124, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/1728>. Acesso em: 12 maio 2021.

GOUVEA, Carina Barbosa. “A teoria da Separação dos poderes em 30 anos de Constituição Democrática Brasileira: o esquecido papel da cooperação para contemplar o todo perfeito do desenho Institucional”. *SSRN. Elsevier.*, Pernambuco, Brasil., v. 113, p. 20, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3329942>.

JACOB, Muriel Amaral. Ativismo Judicial. Uma Realidade no Judiciário Brasileiro. *Status Libertatis, [S. l.]*, v. 1, n. 01, p. 64–79, 2018.

JUNIOR, Hildebrando Diniz Araújo. União homoafetiva: o direito das minorias. *Âmbito Jurídico, [S. l.]*, p. 1–56, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-123/uniao-homoafetiva-o-direito-das-minorias/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

LEITE, Glauco Salomão. Inércia Legislativa e Ativismo Judicial: a dinâmica da Separação dos Poderes na Ordem Constitucional Brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade, [S. l.]*, n. 45, 2015. DOI: 10.17808/des.45.428.

LOPES, Rénan Kfuri. **Testemunhas de Jeová e transfusão de sangue**. 2020. Doutrina Pátria. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/testemunhas-de-jeova-e-transfusao-de-sangue/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MALDONADO, Murilo. Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro. *Revista Jurídica*, São Paulo, p. 195–214, 2003. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf. Acesso em: 8 maio. 2021.

MIKAELLE, Silva. **Supremo Tribunal Federal – o hobin-hood do judiciário e o ativismo judicial um meio para concretizar direitos fundamentais ou violação a separação dos poderes**. 2009. Disponível em: <https://direitodiario.com.br/supremo-tribunal-federal-o-hobin-hood-do-judiciario-e-o-ativismo-judicial-um-meio-para-concretizar-direitos-fundamentais-ou-violacao-a-separacao-dos-poderes/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

NASCIMENTO, Aline Trindade do;; WEIERS, Karine Schultz. Considerações sobre o Ativismo Judicial no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política, [S. l.]*, v. 12, n. 1980- 7791., p. 293–311, 2017.

NERY JÚNIOR, Cícero José Barbosa. Breve história do princípio da separação dos poderes nos paradigmas do Estado. *Revista Ciências do Estado, [S. l.]*, v. 5, n. 1, p. 1–23, 2019.

NETO, Maximiano Artur Nunes; LASPERG, Marcelo. Tripartição dos Poderes. In: VIII JICEX - Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária 2017, **Anais [...]**. [s.l: s.n.], v. 8, n. 8, p. 1-4. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas/index.php/JICEX/article/view/1703>. Acesso em: 01 jun. 2021.

NIDEJELSKI, Gabriel Machado. A ressurreição do Mandado de Injunção na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: os efeitos do Writ em face da separação dos poderes. **Direito & Justiça**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 101–119, 2009.

OLIVEIRA, Isaac Villasboas De. **Estado de coisas inconstitucional e uma releitura do princípio da separação dos Poderes : estudo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53350/estado-de-coisas-inconstitucional-e-uma-releitura-do-principio-da-separacao-dos-poderes-estudo-luz-da-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 20 maio 2021.

PEIXINHO, Manoel Messias. O Princípio da Separação dos Poderes, a Judicialização da Política e Direitos Fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], p. 13–44, 2008. DOI: DOI: 10.18759/rdgf.v0i4.3. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237793346_O_principio_da_separacao_do_s_poderes_a_judicializacao_da_politica_e_direitos_fundamentais/stats. Acesso em: 10 maio 2021.

PEREIRA, Jeferson Botelho. Novo crime de racismo . Decisão do STF em relações culturais complexas. **Revista Jus Navigandi**, [S. l.], p. 1–24, 2019.

PIACSEK, Monica Vieira da Motta; MOTTA, Marcia Vieira; HADDAD, Ricardo Nusralla. Transfusão de Sangue e Testemunhas de Jeová: jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e Estaduais Brasileiros. **Saúde, Ética e Justiça**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 3–10, 2018. DOI: : <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2317-2770.v23i1>.

POLICASTRO, Délcio. As Testemunhas de Jeová e a transfusão de sangue. **Consultor Jurídico - Conjur**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 1–4, 2011.

RECK, Janriê Rodrigues; VICENTE, Jacson Bacin. Ativismo Judicial: Uma Forma de Controle Social? **Revista Brasileira de Direito**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 125–140, 2012. DOI: 10.18256/2238-0604/revistadedireito.v8n1p125-140.

RICHTER, André. **Supremo decide criminalizar a homofobia como forma de racismo**. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-06/supremo-decide-criminalizar-homofobia-como-forma-de-racismo>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ROCHA, Karen Karolyna Silva; SOUSA, Mônica Teresa Costa. Ativismo Judicial e implementação de Políticas Públicas de Educação. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 163–184, 2017.

SARVAT, Nathalia Andrada De. **Entre a Supremacia e o Diálogo: Uma análise das proposições legislativas sobre a fidelidade partidária à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal (2007-2012)**. 2012. Rio de Janeiro, [S. l.], 2012.

SOARES, Natália Stelato; SOUZA, Marcelo Agamenon Góes. A separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. *In: ETIC- ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2011, São Paulo/BR. Anais [...]. São Paulo/BR p. 1–14.* Disponível em:
<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/4056/3818>.
Acesso em: 10 jun. 2021.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Revista Direito GV**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 037–057, 2012. DOI: 10.1590/s1808-24322012000100002.

TOMIO, Fabrício Ricardo De; PUGLIESE, William Soares. Democracia constitucional contemporânea e Separação de Poderes: uma análise com base no presidencialismo de coalizão. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 355–378, 2015. DOI: 10.5020/2317-2150.2015.v20n2p355.

ATIVISMO JUDICIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO E HC 124.406 À LUZ DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Dominic Ehndo Rodrigues¹

RESUMO

O ativismo judicial é considerado como uma postura do Poder Judiciário de agir de maneira proativa no que se refere aos demais poderes, Executivo e Legislativo. Este protagonismo do Judiciário traz consigo diversas percepções, já que é de grande importância que o Poder Judiciário atue com consciência para manter a estabilidade do Estado de Direito e preservar a separação de Poderes. Em vista disso, as perguntas norteadoras deste artigo são: Quais são os limites do Poder Judiciário e do ativismo do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao Poder Legislativo? Como o ativismo judicial interfere no Princípio da Separação dos Poderes? O objetivo do artigo é estudar e fundamentar o ativismo judicial e sua limitação para com o Poder Legislativo, com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudência de caso concreto julgado pelo STF em 2016, na decisão em que foi proferido que aborto até o 3º mês de gestação não é crime, o Habeas Corpus nº 124.306. Portanto, com a pesquisa feita neste artigo, concluiu-se que o Poder Judiciário tem cada vez mais mostrado uma atuação primária e ativa no que tange às decisões e situações que envolvem os demais poderes, principalmente o Poder Legislativo. Também foi extraído do artigo que, no Brasil, em quaisquer momentos, não houve distribuição de poder estatal linearmente entre os Poderes. Dessa forma, é necessário fazer o estudo do ativismo judicial à luz da Separação de Poderes e sua atuação jurisprudencial, bem como seus limites e as divergentes opiniões doutrinárias acerca do ativismo.

Palavras-chave: Ativismo judicial. Poder Judiciário. Poder Legislativo. Limitação de poder e jurisprudência. Separação de poderes.

Sumário: 1. Introdução. 2. Do princípio da separação dos poderes e do ativismo judicial. 3. Poder Judiciário em relação ao Legislativo e análise de caso concreto. 4. Percepções favoráveis e desfavoráveis do ativismo judicial. 5. Conclusão. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que para haver a garantia de um Estado Democrático de Direito é preciso haver a Separação de Poderes, e que este princípio estabelecido pela

¹Acadêmica do Curso de Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). E-mail: dominic.ehndo@gmail.com.

Constituição de 1988 é aceito pela maioria dos Estados Contemporâneos, porém possui controvérsias, dando espaço assim ao ativismo judicial, que segundo Elival da Silva Ramos (2010), é fruto da inércia do Poder Legislativo. Definir o papel típico e atípico de cada um dos Poderes gera conflitos e confusões, de forma em que se faz necessário a atuação proativa do Poder Judiciário. O crescimento do fenômeno de papel político do Judiciário é decorrente da judicialização da política, a qual “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo” (BARROSO, 2011), e é inegável que essa atuação gera inúmeros questionamentos e dúvidas sobre a legitimidade e competências dos Poderes, o que há de ser estudado e analisado no presente artigo ao falar sobre a atividade do Poder Judiciário em relação ao Legislativo, analisando o caso em o STF produziu acórdão (HC nº 124.306) garantindo o direito ao aborto às mulheres com até três meses de gestação, em 2016; caso onde fala-se de ativismo judicial e que pode ser relacionado com a teoria da separação dos poderes, por haver um leque de teorias e metodologias a serem estudadas acerca do ativismo à luz da teoria. Vê-se nesse artigo de pesquisa e conceituação, que não é mais possível argumentar que a tese da Separação de Poderes deve ser rígida e absoluta, visto que na prática, não se autoriza apenas que cada Poder exerça suas funções típicas, pois como explicitado anteriormente, o constitucionalismo moderno exige que haja uma postura proativa do Poder Judiciário.

Esta pesquisa tem como questão principal avaliar os limites do ativismo e quais são as interferências possíveis do Poder Judiciário para com o Poder Legislativo, sendo notório uma ampliação desse comportamento proativo judicial no contexto hodierno. A incorporação de novas competências colocou o Poder Judiciário como o protagonista contemporâneo de uma atuação polêmica, principalmente para doutrinadores como Montesquieu, Daniel Sarmiento e Elival Ramos, que percebem a separação dos poderes como princípio de imposição de limites de garantia de proteção entre os poderes do Estado; o que traz a necessidade de se abordar as perspectivas favoráveis e desfavoráveis acerca do tema.

Então, o resultado é a tensão entre os Poderes por conta das tentativas judiciais para completar as lacunas provocadas pelas omissões dos demais poderes. O protagonismo judicial se revela como extremamente relevante social e politicamente, pois estão acontecendo situações inusitadas no Estado moderno de Direito, que trouxeram o Judiciário para este protagonismo. Os conflitos ocorridos no ambiente político estão sendo trazidos para dentro do Judiciário, até porque a Constituição Federal prevê que nenhuma lesão ou ameaça ao Direito pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário, como visto no artigo 5º, inciso XXXV. Por conseguinte, os conflitos ocorridos dentro das esferas dos poderes acabam sendo levados ao Judiciário, e com isso o Judiciário vem a ser questionado, principalmente quando se refere a decisão do juiz. O que acontece é que geralmente quem está relacionado ao Executivo ou ao Legislativo, naturalmente não quer a atuação correcional do Poder Judiciário. Dessa forma, a metodologia deste artigo é baseada em analisar caso de ativismo judicial, discorrer de modo crítico e descritivo os conceitos e princípios que norteiam o ativismo, tendo como fundamento a bibliografia básica de Luís Roberto Barroso (2011), Elival Ramos (2010), Conrado Mendes (2008), entre outros.

Do trabalho, mediante pesquisa, foi concluído que o Princípio da Separação dos Poderes desenvolvido está sempre em transformação, adequando-se a história, o momento atual de pandemia, entre outros exemplos², são de forte protagonismo do Poder Judiciário, nesse sentido o ativismo judicial é uma realidade. Cabendo aos agentes de poder atuar com consciência para manter a estabilidade do Estado Democrático de Direito e a preservação da divisão dos Poderes. Sabe-se que a interpretação da norma constitucional requer intérpretes com atitude aberta para que não haja monopólio das fontes jurídico-estatais, como exposto por Peter Haberle (1997). A ideia de separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é que eles devem atuar em relação de interação e colaboração de acordo com suas respectivas competências. Destarte, é necessário compreender quais são os limites do ativismo e da atuação do Poder Judiciário.

²Alguns exemplos de casos em que houve ativismo judicial do STF: restrições ao uso de algemas (HC 91.952/SP, Rel. Min. Marco Aurélio); prisão por dívida; virada na jurisprudência (HC's 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio e 92.566, Rel. Min. Marco Aurélio; RE's 349.703, Rel. p/ ac. Min. Gilmar Mendes e 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso); aborto de feto anencéfalo (ADPF 54, Rel. Marco Aurélio Mello).

2 DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO ATIVISMO JUDICIAL

A separação dos poderes é um princípio geral do Direito Constitucional, que precisa ser atendido para que se reconheça o Estado de Direito e para a manutenção do organismo estatal (PETER, 2015). A Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagrou o Princípio da Separação dos poderes, no seu artigo 2º, estabelecendo que são poderes da União independentes e harmônicos entre si: Poder Judiciário, Legislativo e Executivo. Esse princípio também é considerado uma cláusula pétrea, ou seja, não pode ser modificado através das emendas constitucionais.

Dessa forma, de acordo com essa teoria, um poder deve conter o outro com a finalidade de evitar o abuso, assim os Poderes possuem atribuições típicas e atípicas, de modo que há uma responsabilização e fiscalização entre os mesmos. Porém é preciso deixar claro que nem todos os entes federativos possuem os três poderes, sendo por exemplo o Poder Judiciário apenas estadual e federal. Para José Afonso da Silva (2013) a independência dos poderes significa que a permanência e a investidura de uma pessoa num dos órgãos não depende da confiança de outros; que os Poderes podem tomar decisões por si próprios.

Nas palavras do autor:

Hoje o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento, enquanto no presidencialismo, desenvolvem-se as técnicas da independência orgânica e harmônica entre os poderes. (SILVA, 2013, p. 109-110).

Para validar quaisquer conhecimentos sobre a teoria da separação dos poderes é necessário citar a doutrina de Montesquieu, que elegantemente influenciou a formação dos Estados modernos. O Barão de Montesquieu definiu e classificou os Poderes do Estado, esquematizando suas funções e até mesmo limites (o que se relaciona diretamente à temática do ativismo judicial). Havia em Charles-Louis a aflição de que se fundisse em um só poder a capacidade de legislar, julgar e executar.

Montesquieu (2000, p. 168), diz que:

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado dos Poderes Legislativo e Executivo. Se estivesse unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Portanto, a separação de poderes foi associada ao conceito de direitos fundamentais; esta separação, como limitadora do poder público, pretende garantir um Estado de Direito, porém existem doutrinas que criticam a teoria, como a de Vicente Paulo (2011), Carlos Alexandre (2004), entre muitas outras a serem citadas neste trabalho científico. Entendem que deve haver apenas uma divisão de funções de poder, com o objetivo de desconcentrar o poder. Por isso a importância em se falar das perspectivas favoráveis e desfavoráveis no que diz respeito ao ativismo judicial à luz da separação de poderes. Dessa forma, é notório que o princípio da separação dos poderes é aceito pela maioria dos Estados contemporâneos, mas não é absoluto. A inércia operante do Legislativo provoca a judicialização e o ativismo do STF, nesse sentido, pode-se dizer que a separação de poderes não é autossuficiente para conter a atuação de um determinado órgão, mas isso não quer dizer que não seja essencial para a garantia de direitos fundamentais.

Quando quer que se impugnarem medidas políticas, legislativas, executivas ou administrativas, num pleito legal, como causa próxima de uma lesão donde resulte dano, alegando-se que tais medidas não são autorizadas pelas leis do país, esses atos se tornam sujeitos ao conhecimento da justiça. (BARBOSA, 1928, p. 165).

Assim, qualquer atitude de um poder ou outro deve ser analisada pela ótica dos direitos fundamentais, afinal, as próprias ideias de ativismo judicial perdem sua essência, pois a impassibilidade entre os órgãos de Poder se torna mais óbvia, surgindo tensões pelo exercício das competências dos poderes. E é justamente pelo fato de não ser um princípio absoluto e por ganhar uma dinâmica a partir da premissa de que as funções do Judiciário, Legislativo e Executivo atuam em relação de interação e/ou conflito; que se tem a possibilidade do ativismo judicial.

O professor Luís Roberto Barroso afirma que o ativismo judicial surgiu de uma época das revoluções nos Estados Unidos quanto à produção de uma

jurisprudência progressista. Citando Barroso, “o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (BARROSO, 2008). No Brasil, o ativismo só ganhou relevância após a Constituição de 1988, pois consagrou o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Para Andrei Koerner (2013, p. 38),

O que tem sido chamado ativismo judicial no Brasil resulta de uma aliança entre a Presidência da República e elites jurídicas a partir de 2002, voltada a promover as políticas do novo governo e a configurar um novo regime governamental. Com a aliança modificaram-se as formas de atuação do Tribunal, foram reforçadas suas bases de apoio, mas também provocaram reações e resistências, e aumentou o investimento pela oposição política e elites jurídicas divergentes em questões críticas para o governo.

O ativismo é a atitude proativa do Poder Judiciário de interferir nas funções dos demais poderes, agindo de forma arbitrária. O STF se baseia em que, como sendo guardião da Constituição, ele tem legitimidade para cumprir o que a Constituição ordena. Então, em casos em que o Poder Legislativo ou Executivo é omissos o Judiciário se vê obrigado a tomar a posição para suprir essa omissão, como será analisado no presente artigo, um caso de ativismo entre Judiciário e Legislativo.

Caracterizando o ativismo judicial como lecionado por Barroso, é possível apontar três condutas: aplicação direta da Constituição, declaração de inconstitucionalidade e imposição de condutas ao Poder Público. Então, na visão do Professor, ativismo é “uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes”.

O ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala - e este é o caso do Brasil - em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. O oposto do ativismo judicial é a autocontenção, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes (BARROSO, 2008, p. 389).

Para Elival da Silva Ramos, o ativismo judicial envolve a existência de omissões legislativas e o caráter de vagueza e ambiguidade do Direito. E sim, o

ativismo e o controle de constitucionalidade estão relacionados, já que esse processo da proatividade judicial pode ser analisado à luz das mais diversas perspectivas, como neste caso, a separação dos poderes. Por conseguinte, pode-se falar que o ativismo judicial está ligado a uma ampla atuação do Judiciário no âmbito de concretizar os anseios constitucionais. Como a questão do ativismo se liga diretamente com a judicialização, é perceptível que há controvérsias na legitimidade do protagonismo judicial, visto que, como Barroso (2008) explica, judicialização e ativismo judicial são primos. “Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas”.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a Separação dos Poderes se faz necessária no ordenamento jurídico, para que as funções sejam exercidas adequadamente pelo Estado e para que não haja sobreposição de poderes. Essa teoria busca proteger os cidadãos principalmente em seus direitos fundamentais e na garantia de um Estado de Direito. Todavia, essa divisão não é absoluta e, a depender de cada modelo político, institucional e cultural de cada país, verificam-se meios diferentes de controle recíproco dos poderes, dando assim luz ao ativismo judicial, que é concebido como a configuração de um poder revestido de supremacia, com competências extraordinárias. Atualmente, o protagonismo judicial se faz muito presente no cotidiano e nas decisões jurisprudenciais. O STF vem, portanto, assumindo tanto sua função típica, como atípica, tendo dificuldade em atuar diante as demandas sociais.

Destarte, fica evidente a relação entre a Separação dos Poderes e o ativismo judicial, no que concerne ao estudo bibliográfico e análise metódica dos conceitos e atuações dos poderes. Também pode ser concluído que a teoria da separação promove garantir a democracia e evitar que o governo seja concentrado em apenas um órgão; porém, isso não impede que um Poder tenha atuação sobre outro, ou que um agente público não possa exercer funções típicas de outros poderes. O constitucionalismo moderno exige que haja uma postura proativa do Poder Judiciário, a questão é analisar e saber que precisa haver limites nessa atuação para que não gere desordem no ordenamento.

3 PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO E ANÁLISE DE CASO CONCRETO

É notório que hodiernamente há um acolhimento das leis pelos juízes, como Hans Kelsen afirma (1990, p. 261) “tudo somado, esse estado de coisas parece remeter para o museu da história a clássica tese kelseniana de que, ao examinar a validade das leis em face da Constituição, os tribunais constitucionais só poderiam agir como legisladores negativos”. Por isso, pode-se pensar que a jurisprudência é parte integrante e proativa da legislação. Não obstante ao fato de o ativismo judicial ser benéfico ou não ao sistema constitucional, é preciso perceber que o Congresso Nacional tem suas competências e funções típicas, assim como o Supremo Tribunal Federal, porém o mesmo gera lacunas, lacunas essas que o Judiciário tende a preencher, sendo necessário averiguar em cada caso específico se há ou não legitimidade, ou se é uma ação contra majoritária do Poder Judiciário. Para contextualizar o tema, será analisada a decisão do Habeas corpus da Primeira Turma do STF, de 2016, de que o aborto até o terceiro mês não é crime.

Nessa decisão ativista, o STF descriminalizou o aborto até o terceiro mês de gravidez, o que gerou inúmeras percepções, tanto favoráveis como desfavoráveis, já que essa decisão envolve questões religiosas e de direito legal, além das controvérsias acerca do ativismo. No caso em questão, os ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Edson Fachin, da Primeira Turma, consideraram o aborto como não configuração de crime, o que é de certa forma inédito. O Ministro Roberto Barroso, em seu voto (BRASIL, 2016), afirmou que:

A criminalização é incompatível com os seguintes direitos fundamentais: os direitos sexuais e reprodutivos da mulher, que não pode ser obrigada pelo Estado a manter uma gestação indesejada; a autonomia da mulher, que deve conservar o direito de fazer suas escolhas existenciais; a integridade física e psíquica da gestante, que é quem sofre, no seu corpo e no seu psiquismo, os efeitos da gravidez; e a 2 igualdade da mulher, já que homens não engravidam e, portanto, a equiparação plena de gênero depende de se respeitar a vontade da mulher nessa matéria.

O Habeas corpus gerou questões conflitantes no que tange ao ativismo judicial do STF, pois de acordo com a opinião pública que pode ser vista nos canais midiáticos, alguns pensam que o STF protegeu a Constituição Federal e os direitos

fundamentais, assim como deu à mulher a autonomia para fazer suas escolhas existenciais, como bem apontou Barroso, e soberania absoluta sobre seu corpo. Já outros acreditam que o STF legisla por si próprio, marginalizando o princípio da isonomia dos poderes, como por exemplo, Daniel Sarmiento (2007). Portanto, apesar da decisão não valer para todos os casos, abriu precedentes para outros, o que acresce a possibilidade do ativismo, e no presente artigo não está sendo levado em consideração as discussões acerca do aborto, mas sim da decisão proativa que o órgão máximo do Poder Judiciário tomou. Após a decisão e com a pressão de alguns deputados, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, se manifestou com a seguinte afirmação: “Toda vez que nós entendermos que o Supremo legisla no lugar da Câmara dos Deputados, no Congresso Nacional, nós deveríamos responder ou ratificar a decisão do Supremo”.

Com o Judiciário adquirindo um papel cada vez mais imponente na sociedade, atuando com irreverência levando problemas para apreciação do Tribunal, pode-se pensar na justificativa de que a legislação não está sendo suficiente ou está sendo omissa. Existem muitos processos legislativos no que tange a descriminalização do aborto³, porém o Legislativo não leva os processos para discussão, e não se tem a obtenção de êxito, que é quando o Judiciário toma a iniciativa e intervém. Mesmo com as problematizações que envolvem a legitimidade do Judiciário, é necessário analisar o caso concreto de ambos os lados, como abenam Brega Filho e Alves (2015, p.130).

Pensamos, contudo, que isso, considerando que o Supremo Tribunal Federal muitas vezes deve exercer um papel contra majoritário, ao invés de ser um defeito, seja uma virtude. Sabendo que não podem ser controlados pelo povo através do voto, os Ministros podem ter mais isenção em suas decisões.

Diante do exposto, no Habeas corpus nº 124.306, a postura ativista da Corte Constitucional estabeleceu um posicionamento acerca do aborto, entrando nas competências da esfera legislativa, e com relação a legitimidade democrática do caso, pode-se dizer que o STF agiu com legitimidade, pois o caso em tela é complexo e se trata de médicos que mantinham uma clínica clandestina de aborto, e

³A descriminalização do aborto é um tema controverso e conta com diversos processos legislativos e processos de lei ao seu respeito. Pode-se ter como exemplo: PL 1515/2021, PL 434/2021, PL 1552/2020, PL 4297/2020, PL 5041/2020.

foram presos em flagrante por praticar aborto com o consentimento da gestante. Esse fato dá abertura para debates polêmicos, que como já esclarecido no artigo, não vêm ao caso. Então, observando o caso no que tange ao ativismo, percebe-se que há constitucionalidade e fundamentação, sendo uma atitude positiva do Judiciário, mesmo agindo além dos limites impostos pelo ordenamento. Todavia, existem inúmeros casos jurisprudenciais em que o Judiciário atua de forma arbitrária e ilegítima, como a vedação ao voto impresso nas urnas eletrônicas e a declaração de inconstitucionalidade da proibição de progressão dos crimes hediondos; casos julgados que acabam contrariando a separação de poderes e comprometendo a atuação do Legislativo.

Com base no pensamento de Benjamin, o ativismo se faz necessário na crise de funcionalidade do Poder Legislativo, porém, como toda conceituação possui divergências de pensamento, essa também possui, e é disso que o próximo tópico tratará, pois sabe-se que é fato a existência do ativismo, e que é fato a necessidade de análise judicial em determinados casos, mas nem sempre o ativismo é bem visto ou justificado. A liberdade de interpretar, assim sendo, precisa ser responsável e colaborativa, não devendo o Judiciário ultrapassar os limites impostos pelo ordenamento, que são essenciais para o bom desenvolvimento do Estado Moderno. Ao assumir a postura ativa, o STF adota um posicionamento legitimado e ocultado por critérios técnicos. Assim, sabe-se que não se vive mais em um Estado com a separação de poderes clássica.

Para Konrad Hesse (1991, p. 16):

(...) a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma. (Gebotoptimaler Verwirklichung der Norm). Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição.

Logo, a interpretação da norma jurídica pode e deve ser feita, desde que a atuação do Judiciário promova bons frutos para o ordenamento, e siga os princípios

fundamentais e legítimos. A hermenêutica constitucional é complexa e deve ser estudada e compreendida a fim de garantir os direitos fundamentais e isonomia entre Poderes. Ainda sobre o HC 124.306, fazendo uma correlação com a doutrina norte-americana, muitos órgãos legislativos estaduais norte-americanos têm preferência por deixar as políticas sobre aborto nas mãos do Poder Judiciário (TATE, 1995, p. 32). Em vista disso, ainda somado as influências estadunidenses sobre o ativismo, e com relação aos pesos e contrapesos, o STF têm deixado o papel exclusivamente típico, para exercer a função de contrapeso no ordenamento. Porém, é importante ressaltar que a omissão do legislador democrático não é a causa única do ativismo judicial do STF, pois este depende de alguns elementos institucionais que são respostas a esses estímulos. Como diz Lênio Luiz (2006, p. 223-262):

O problema do Judiciário sempre se encontra diante de um dilema: se assume postura intervencionista, imiscuindo-se até mesmo no controle de políticas públicas, é acusado de ativista [...]; se assume uma postura *self-restraining* ⁴ [...] é criticado pela sua timidez ou conservadorismo.

Em suma, o STF está em evidência, e atua em inúmeros assuntos que demandam interpretação constitucional, porém também age de forma excessiva, causando na tese da separação dos poderes um desconforto, pois por mais que o Poder Judiciário seja fundamental, não é único na esfera do sistema, e não deve descumprir as diretrizes constitucionais para com os demais poderes.

4 PERCEPÇÕES FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS DO ATIVISMO JUDICIAL

De acordo com Roberto Barroso, existem duas percepções acerca do ativismo judicial, uma favorável e a outra desfavorável; como pode ser visto na citação abaixo:

Ao aplicarem a Constituição e as leis, estão concretizando decisões que foram tomadas pelo constituinte ou pelo legislador, isto é, pelos representantes do povo. Essa afirmação, que reverencia a lógica da separação de Poderes, deve ser aceita com temperamentos, tendo em vista que juízes e tribunais não desempenham uma atividade puramente mecânica. Na medida em que lhes cabe atribuir sentido a expressões vagas, fluidas e indeterminadas, como dignidade da

⁴ *Self-restraint* na língua portuguesa significa “autodomínio” ou “autocontenção”.

peessoa humana, direito de privacidade ou boa-fé objetiva, tornam-se, em muitas situações, coparticipantes do processo de criação do Direito (BARROSO, 2012, p. 28).

Como mencionado nos tópicos anteriores, sempre há um parecer sobre o ativismo, sendo este positivo ou negativo. Alguns doutrinadores, como o ministro Gilmar Mendes, defendem a prática proativa do Judiciário, outros, como Daniel Sarmento, pensam que os juízes se deslumbraram com a possibilidade de buscar e interpretar a justiça, e passaram a negligenciar no dever de fundamentar os seus julgamentos (2007, p. 144). Por meio deste artigo foi possível perceber que existem vantagens e desvantagens do chamado ativismo. Uma vantagem é que demandas ordinárias são decididas pelo Judiciário, mesmo no caso de estagnação do Poder Legislativo para realizar de forma efetiva suas funções. Uma desvantagem é que os demais poderes não sentem que a relação entre eles e o Judiciário é harmônica, o que resulta em um desequilíbrio dos poderes. Existem diversas convicções públicas acerca da jurisprudência do STF, porém nota-se que a maioria das vezes, quando há uma visão negativa do ativismo judicial, é por conta das decisões excessivas e extremistas do STF, que usurpam as decisões do Executivo e Legislativo.

Elival Ramos (2021), crítico do ativismo judicial, reconhece que existem momentos em que a atitude proativa do Judiciário é boa para o ordenamento, mesmo assim, prejudicial à teoria da separação dos poderes. Em uma entrevista realizada pela revista Consultor Jurídico, Elival Ramos fala sobre o ativismo com propriedade, e ao ser perguntado se o ativismo é de todo ruim, o mesmo afirmou:

Pode ser positivo quando a jurisprudência ou a legislação está defasada em relação aos fatos e surge uma interpretação criativa, mas de uma norma já existente. Nesse caso, pode e é bastante importante, mas eu não chamo isso de ativismo. Chamo de interpretação criativa, mas presa aos parâmetros normativos. Ativismo é quando o tribunal ultrapassa o limite do texto normativo e passa a criar. Existe um equilíbrio entre a norma e interpretação, que é rompido pelo ativismo.

O Judiciário se mostra como um solucionador de conflitos, todavia, é importante que não se extrapole o limite da sua atuação, pois caso contrário, o ativismo se torna um poder absoluto e começa a agir tirando o mérito do legislador de intervir em suas próprias medidas legislativas. Para Barroso (2008, p. 6):

A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do constituinte originário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Em função disso, existem casos concretos de ativismo judicial no Brasil, além do já analisado Habeas corpus que descriminalizou o aborto até o terceiro mês de gestação; como a decisão do STF de que as pessoas transgênero podem mudar de nome no registro civil em cartório, mesmo sem decisão judicial. Porém a Lei de Registros Públicos nº 6.015 legisla que para haver a mudança de nome, deve haver decisão judicial, causando uma situação estapafúrdia, como consequência desse ativismo judicial. Criou-se uma insegurança jurídica, e argumentos pertinentes de que essa decisão macula a segurança judicial e atropela o Legislativo.

A politização do Poder Judiciário é muito criticada. Mas o que ela significa? Eu fui eleito governador. Mostrei à população um programa de governo, que foi aprovado. Fiz um compromisso com o cidadão. Tive voto. A politização do Judiciário retira da soberania popular um pouco de sua força. Imagine um prefeito de um município pequeno que decida construir uma quadra de esportes ao invés de um hospital. Daí, um juiz entende que, na escala de valores da Constituição, a saúde tem prioridade. Com uma ação ajuizada, o juiz condena o município a não construir a quadra, e sim o posto de saúde. Mas e se o prefeito foi eleito com o compromisso de construir essa quadra? Deve haver aí um limite (TAQUES, 2015).

Diante do exposto, como perspectiva negativa, desfavorável ao ativismo, pode-se pensar nos seguintes aspectos: o ativismo utiliza da competência de um poder para diminuir a legitimidade do outro, como explicitado no objeto de análise desse artigo, que é o caso do Judiciário com relação ao Legislativo. O STF está inovando cada vez mais em suas decisões, com a justificativa de que está disciplinando casos em que o Legislativo é omissor. Com isso, o Legislativo perderia sua legitimidade e o Judiciário estaria desrespeitando a separação dos poderes. Lênio Streck (2011, p. 221), afirma:

Percebe-se, assim, uma proliferação de princípios, circunstância que pode acarretar o enfraquecimento da autonomia do direito (e da força normativa da Constituição), na medida em que parcela considerável (desses princípios) é

transformada em discursos com pretensões de correção e, no limite, como no exemplo da ‘afetividade’, um alibi para decisões que ultrapassam os próprios limites semânticos do texto constitucional. Assim, está-se diante de um fenômeno que pode ser chamado de ‘pamprincipiologismo’, caminho perigoso para um retorno à ‘completude’ que caracterizou o velho positivismo novecentista, mas que adentrou ao século XX: na ‘ausência’ de ‘leis apropriadas’ (a aferição desse nível de adequação é feita, evidentemente, pelo protagonismo judicial), o intérprete ‘deve’ lançar mão dessa principiologia, sendo que, na falta de um ‘princípio’ aplicável, o próprio intérprete pode criá-lo.

Elival Ramos (2010), acredita que a superação das funções típicas do Judiciário demonstra descaso com o princípio da separação dos poderes, sendo possível a aferição de que o ativismo judicial é uma deformidade. Outro ponto é que os tribunais, principalmente o STF, possuem legitimidade para deliberar questões do Executivo e Legislativo, o que invalida a função majoritária desses poderes. Já Ronald Dworkin (1999), de certa forma extremista, pensa que o ativismo judicial prejudica a noção de democracia construída por tanto tempo.

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige. O direito como integridade condena o ativismo e qualquer prática de jurisdição constitucional que lhe esteja próxima.

Portanto, são observados pontos como a perda da legitimidade do Legislativo, a discricionariedade do julgador e o desrespeito com a teoria da separação dos poderes. Nessa percepção, o ativismo judicial é considerado uma prática inconstitucional.

Contrariamente, na percepção favorável ao ativismo judicial, tem-se o ministro Luís Roberto Barroso, que acredita na legitimidade do ativismo, com o argumento de que a própria Constituição confere ao Poder Judiciário, STF, a função de guardião. Sendo assim, o Judiciário estaria protegendo a democracia, e não ferindo-a, conforme argumenta:

Portanto, a jurisdição constitucional bem exercida é antes uma garantia para a democracia do que um risco. Impõe-se, todavia, uma observação final. A importância da Constituição

— e do Judiciário como seu intérprete maior — não pode suprimir, por evidente, a política, o governo da maioria, nem o papel do Legislativo. A Constituição não pode ser ubíqua. Observados os valores e fins constitucionais, cabe à lei, votada pelo parlamento e sancionada pelo presidente, fazer as escolhas entre as diferentes visões alternativas que caracterizam as sociedades pluralistas. Por essa razão, o STF deve ser deferente para com as deliberações do Congresso. Com exceção do que seja essencial para preservar a democracia e os direitos fundamentais, em relação a tudo mais os protagonistas da vida política devem ser os que têm votos. Juízes e tribunais não podem presumir demais de si próprios — como ninguém deve, aliás, nessa vida — impondo suas escolhas, suas preferências, sua vontade. Só atuam, legitimamente, quando sejam capazes de fundamentar racionalmente suas decisões, com base na Constituição. (BARROSO, 2008, p.12).

Então, o ativismo seria harmonioso e adequado à separação dos poderes, apenas preenchendo as lacunas deixadas pelo Legislativo, já que o ativismo, segundo o ministro, tem sido parte da solução e não do problema.

Como aspecto positivo, também se destaca que o ativismo constitui forma de garantir direitos fundamentais, pois a interpretação jurídica é também a interpretação constitucional, já que cabe ao juiz garantir os direitos fundamentais, e em casos dos quais o ativismo judicial foi considerado contra majoritário, é necessário pensar que deve se preservar o mínimo de eficácia dos direitos fundamentais, nem que para isso o Judiciário precise intervir. Isso pode ser percebido citando Sérgio Moro (2004, p.103):

Neste momento, os tribunais e juízes dão um passo além da histórica e tradicional independência em relação aos demais poderes, para assumirem-se como uma verdadeira “liderança judicial” da sociedade, como a disposição de fixar uma agenda e fazer valer efetivamente os direitos fundamentais.

A separação dos poderes não é mais como antigamente, e essa evolução trouxe consigo o ativismo, sendo essa atitude proativa um ponto positivo para o ordenamento, já que é fato a existência de um descaso do Executivo e Legislativo. Além disso, o poder judiciário é garantidor da existência do Estado Democrático de Direito, como ilustrado por Medeiros e Nelson (2012, p. 215):

Ressalta-se, por necessário, que essa ampliação no exercício da jurisdição constitucional, não quer significar invasão indevida do Judiciário na esfera de atuação dos demais Poderes, o que configuraria afronta à tripartição de poderes e

ao princípio democrático. Pois, resulta, lógica e naturalmente, de uma nova forma de se perceber a jurisdição exercida no novo cenário do Estado Constitucional Democrático de Direito, em que os pilares fundamentais do texto constitucional precisam restar satisfeitos em todas as situações fáticas, logo, o Poder Judiciário não pode fugir de tal missão de concretização dos valores constitucionais.

Há quem entenda que o ativismo judicial traz mais benefícios que malefícios para a sociedade no quadro político em que o Brasil se encontra. Mesmo com toda a sua proatividade, o Judiciário busca ao máximo não interferir, e até reduzir nas funções do Legislativo. Enfim, estas são algumas argumentações favoráveis ao ativismo, que tem suas fundamentações na doutrina e no ordenamento, assim como as percepções negativas acerca da temática.

É importante salientar que o presente artigo objetiva compreender o fenômeno do ativismo judicial, conceituá-lo e analisar quais são as vertentes cabíveis ao ativismo, pois como demonstrado, o ativismo é uma problemática que gera inúmeras teses e discussões. Com o posicionamento neutro, é mais tangível compreender ambas as perspectivas do ativismo judicial sem parcialidade, e sim ter como fato que o ativismo necessita de limites, e estes devem ser impostos pelos demais poderes, mas que a atitude proativa do Judiciário não deve ser punida, já que existem intérpretes neutros com atitude aberta, fadados a aplicação coerente do seu poder, garantindo a manutenção da ordem. Uma maneira de assimilar essa asseveração é citando Cappelletti (1999, p. 132).

Numa sociedade aberta e democrática devem ser patentes as reais razões de qualquer escolha judiciária e revelados os conflitos entre as várias soluções possíveis, evidenciando-se assim, de tal maneira, também os elementos de incerteza, abrindo-se caminho, se for o caso, para intervenções reparadoras do legislador.

Consoante o exposto, o ativismo judicial é composto de diversas apreciações e dividido em percepções favoráveis e desfavoráveis. A problematização do ativismo é complexa e vai depender de cada caso analisado isoladamente, que ora é valorizado e ora é contestado. O ativismo, proveniente da judicialização e da crise do Poder Legislativo, deve contribuir com os demais poderes e agir de forma proativa, porém deve se ater aos limites e ao cumprimento das diretrizes constitucionais. Por fim, não se pode outorgar a certeza se o ativismo é bom ou ruim, especialmente no

que tange ao STF, já que cada decisão conta com uma fundamentação, e o Supremo utiliza o ativismo judicial como recurso para sanar questões que outros poderes deveriam se responsabilizar e atuar com eficiência, atentando-se, porém, que existe diferença entre judicialização e ativismo, e o Supremo não tem legitimidade para transtornar os dois conceitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo judicial pode ser entendido como uma tentativa do Poder Judiciário de ter uma participação mais ampla e intensa, que acaba por interferir nas decisões de outros Poderes, é notório também que o ativismo é um elemento significativo no desenvolvimento dos direitos fundamentais no Brasil. Fazendo a reflexão sobre os modelos de Estado Democrático de Direito, sabe-se que o Estado constitucional assume a função de paradigma atualizador do Estado de Direito, o que é justificado diante da necessidade de se investigar os problemas que são colocados como instituições garantidoras dos direitos fundamentais. Com a substituição da ideia de supremacia da Lei pela supremacia da Constituição, a interpretação da norma constitucional requer intérpretes com atitude aberta para que não haja monopólio das fontes jurídico-estatais.

Não se pode negar a importância do juiz constitucional. Todavia, todas as funções de poder possuem meios eficazes de impedir a submissão de funções uns aos outros. A ideia da teoria da separação dos poderes é que eles devem atuar em relação de interação. Em vista disso, o grande problema do ativismo judicial é saber quais são os limites de sua atuação, uma vez que o Supremo Tribunal Federal passa a inovar por vezes inconstitucionalmente no mundo jurídico, surrupando a atribuição do Poder Legislativo. Por conseguinte, o presente artigo em seu desenvolvimento objetivou a conceituação do ativismo e a lacuna deixada pelo Legislativo, a fim de compreender as vertentes sobre o tema.

O princípio da separação dos poderes, em razão da necessidade da garantia de direitos fundamentais, se modificou ao longo da história, o que é evidenciado na reestruturação ante o novo ordenamento jurídico. Há muito tempo estudiosos e filósofos como Aristóteles e Montesquieu já tratavam da separação de poderes, na

ideia de colaboração e consenso de várias autoridades estatais na tomada de decisões. A primeira parte do presente artigo fundou-se no estudo e na contextualização da teoria da separação dos poderes e do ativismo judicial. Esse estudo verificou que a crise do Legislativo e a constitucionalização de direitos favoreceram o ativismo judicial, que no Brasil só ganhou relevância após a Constituição de 1988, pois consagrou o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Percebe-se que o STF tem julgado e tomado decisões que intervêm no Poder Legislativo, já que são questões ligadas ao interesse público.

Daí vem a importante consideração acerca do Poder Judiciário em relação ao Legislativo, e um caso de jurisprudência que foi analisado pelo artigo, a fim de exemplificar uma decisão ativista do STF. O Habeas corpus nº 124.306, descriminalizou o aborto até o terceiro mês de gestação, causando na doutrina e na opinião pública grande debate e controvérsias. Isso porque para alguns o ativismo é visto como uma deformidade, para outros, como a solução para a lacuna deixada pelo Legislativo. O STF utiliza o ativismo como um recurso para solucionar problemas e questões em que o Legislativo se omite ou se faz insuficiente, todavia, em alguns casos o Judiciário tende a extrapolar sua competência, agindo com ilegitimidade para tomar decisões, o que é visto pela doutrina como desrespeito à isonomia dos poderes.

Por último, houve a necessidade de discorrer sobre as percepções favoráveis e desfavoráveis do ativismo judicial, pois sabe-se que o mesmo é uma questão conflitante que não pode ser facilmente resolvida, e conta com diversas convicções acerca do tema, sendo impossível afirmar se o ativismo judicial é de todo ruim ou bom para a sociedade democrática. Enquanto alguns doutrinadores veem que o ativismo não contribui nada para a democracia e desrespeita as premissas da Constituição, outros pensam que o ativismo é positivo, pois o Judiciário tem respondido cada vez mais a demanda que o Legislativo se omite, e garantindo os direitos fundamentais, que são essenciais para a separação de poderes.

Conclui-se então que o ativismo nunca poderá ser extinguido da sociedade democrática, porém não deve ultrapassar os limites impostos pelos demais poderes. Respondendo às perguntas norteadoras do artigo: os limites do Poder Judiciário,

mais especificamente do STF, são os limites básicos impostos nas diretrizes constitucionais. Para não haver a violação dos direitos fundamentais, o Judiciário não deve usar sua legitimidade para submeter o Legislativo às suas decisões, que por vezes são absurdas ou não condizem com as políticas públicas, pois o STF deve contar com intérpretes de atitude aberta, que realmente estejam preocupados com a garantia de direitos fundamentais, e com a proteção da Constituição. O ativismo como realidade proveniente da judicialização, já explicada por Barroso, é fundamental para a estabilidade institucional, porém há contradições que não podem ser sanadas, pois como já explicitado, existem duas vertentes legítimas sobre o tema. Destarte, diante da omissão dos demais poderes, principalmente o Legislativo, o Poder Judiciário deve sim buscar a efetivação do direito, mas não deve interferir na separação dos poderes de forma a ferir a constitucionalidade. Entretanto, não obstante ao ativismo judicial, deve-se ter em mente uma problemática maior que a contextualização do ativismo: as lacunas deixadas pela crise do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vicente Paulo de. Ativismo judicial. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2930, 10 jul. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19512/ativismo-judicial>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BARBOSA, Ruy. **Collectanea Juridica**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1928.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista EMARF**, cadernos temáticos: Seminário Nacional sobre justiça constitucional, dez. 2010, p. 389.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20060502.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BENJAMIM, Saul. **A produção jurisdicional: o ativismo e seus efeitos**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28999/a-producao-jurisdicionaloativismoeseus-efeitos>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BITTENCOURT, Lúcio. A interpretação como parte integrante do processo legislativo. **Revista do Serviço Público**, Ano V, dezembro de 1942, Vol. IV-N.3, p. 121/127.

BRASIL, Gioconda. **Ministros do STF entenderam que aborto até o terceiro mês não é crime**. G1 Globo, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2016/11/ministros-do-stf-entenderam-que-aborto-ate-o-terceiro-mes-nao-e-crime.html>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Habeas Corpus. **HC 124.306/RJ**. 1. Ausência dos requisitos para sua decretação [...]. Pacte: Edilson dos Santos; Rosemere Aparecida Ferreira. Impetrado: Jair Leite Pereira. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Brasília, 09 de agosto de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12580345>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BREGA FILHO, Vladimir.; ALVES, Fernando B. Termidorizar a Deliberação: O Papel das Cortes Constitucionais nas Democracias Contemporâneas. **Revista Brasileira de Direito**, v. 11, p. 124-134, 2015. Disponível em: <file:///Users/user/Downloads/Dialnet-TermidorizarADeliberacao-5179375.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CAMARGO, G. Z. Aspectos doutrinários favoráveis e desfavoráveis ao ativismo e à autocontenção judicial. **Revista Ciências Jurídicas Sociais**, UNIPAR, Umuarama, v. 19, n. 2, p. 233-264, jul./dez. 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 1993.

DIAS, Eduardo Rocha; SÁ, Fabiana Costa Lima de. O ativismo judicial à luz do pensamento de Konrad Hesse sobre a força normativa da Constituição. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 165-179, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p165. Acesso: 13 jun. 2021.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional, A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre: 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição** = Die normative Kraft der Verfassung. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad.: J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 9ª ed. Ver. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Brasília: UnB, 1990, p. 261.

KELSEN, Hans. **La garantie juridictionnelle de la constitution: la justice constitutionnelle. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger**. Paris, p. 224, t. XLV, 1928; Jurisdição constitucional. São Paulo: M. Fontes, 2003. p. 152.

KOERNER, Andrei. **Ativismo Judicial?**: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos Estudos, Unicamp, p. 69-85. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/f3KMkr8CHVjSCCGvqZdYfmk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 14 jun. 2021.

LEITE, Glauco. Inércia Legislativa e Ativismo Judicial: A Dinâmica da Separação dos Poderes na Ordem Constitucional Brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, João Pessoa, v. 45, p. 1-5, jul. 2014.

LIMA, R. Lucas. **Ativismo judicial e a separação dos poderes**. Monografias Brasil Escola. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/ativismo-judicial-separacao-dos-poderes.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MACIEL, D. & KOERNER, A. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. São Paulo: Lua Nova, 2002, n. 57, p. 113-133.

MADEIRA, L. H. Daniel. Amorim F. Rosendo. **O ativismo judicial. Instrumento de concretização de direitos ou ingerência no princípio da separação dos poderes**. Tese. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20d039f53b4a6786>. Acesso em: 11 jun. 2021.

MEDEIROS, Silva. NELSON, R. A. R. R. Neoconstitucionalismo a ativismo judicial – limites e possibilidades da jurisdição constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 21, n. 84, 2013.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008, p. 224. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2008.

MENDES, Gilmar. **Direito desportivo: função social dos desportos e independência da justiça desportiva**. In: MACHADO, Rubens Approbato et al (Coord.). Curso de direito desportivo sistêmico. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MILÍCIO, Gláucia. **O ativismo judicial é ruim independente do resultado**. Consultor Jurídico. Ago. de 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-ago-01/entrevista-elival-silva-ramos-procurador-estado-sao-paulo>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret. 2010.

OLIVEIRA, Luana. **O ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2019. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

PETER, Christine. Do ativismo judicial ao ativismo constitucional no Estado de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2. 2015.

RAMOS, Elival. **Ativismo judicial, parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: Os Dois Lados da Moeda. In NETO, C. P. de S.; SARMENTO, D. (Org.) **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SENTONE, Andressa. A descriminalização do aborto e o ativismo judicial: a proteção dos direitos fundamentais da mulher. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, SEER/OJS, v. 5, n. 1, p. 1-21, jan. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 edª São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, Sabrina. Ativismo judicial: uma análise sob a perspectiva da atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 1, n. 03, p. 25 – 51, dez. 2015.

STRECK, Lenio. **O Panprincipiologismo e a “Refundação Positivista”**. In: COUTINHO, J. N. de M.; FRAGALE FILHO, R.; LOBÃO, R. (Orgs.). **Constituição**

& Ativismo Judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial. Rio de Janeiro/RJ: Lúmen Juris, 2011, p. 221-242.

TAQUES, Pedro. **Entrevista concedida ao acadêmico de direito Lucas Rodrigues de Lima**. Pedro Taques: depoimento. Entrevistador: Lucas Rodrigues de Lima. Cuiabá: 2015. Gravador de voz Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/ativismo-judicial-separacao-dos-poderes.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

TATE, Neal. **Why the Expansion of Judicial Power? In The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University, 1995.

AS AÇÕES DOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO CONCRETIZAM O DIREITO À SAÚDE NO CONTEXTO DA PANDEMIA (2020)?

Alice Beatriz Ribas Mariz de Barros¹

RESUMO

Pode-se dizer que a crise mundial ocasionada pela Covid-19 causou, dentre as mais variadas consequências, uma fase de testes de eficácia das ações das autoridades como condutoras do Estado como um todo. Os frutos da pandemia, ainda não conhecidos integralmente por serem recentes, mostram-se preocupantes em todos os setores da sociedade, mas principalmente no ramo da saúde. O propósito deste artigo é revelar e analisar com objetividade, por meio de uma linguagem acessível inclusive aos que desconhecem o vocabulário do universo jurídico, como as ações dos Poderes Executivo e Judiciário diante dedemandante circunstância influenciaram na saúde da população.

Palavras-chave: Coronavírus. Saúde. Constituição Federal. Poder Executivo. Poder Judiciário. Pandemia.

Sumário: 1. Introdução. 2. A respeito do direito fundamental à saúde. 2.1 Dualidade: o enunciado constitucional e a realidade brasileira. 3. Poder Judiciário. 3.1 Ativismo Judicial. 4. Poder Executivo. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Antes que a análise das ações proferidas pelos Poderes Executivo e Judiciário no âmbito do direito à saúde nesse momento de pandemia aconteça, as finalidades dessa curta pesquisa exibida têm de ser reveladas. A insegurança causada pela crise da atual Covid-19 não aborda somente o medo do vírus em si, mas é também apontada na aflição vivida por uma população que enfrenta esse cenário naturalmente assustador enquanto presencia uma catastrófica gestão por parte de autoridades com demasiadas competências, entre elas o colapso do sistema de saúde nacional.

¹Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. E-mail: aliceribas@sempreceub.com

A fim de explicar concisamente as consequências das ações dos Poderes citados na área da saúde ao longo desse período de “prova de resistência” a todo um sistema governamental, esse artigo retratará questões cirúrgicas diante de todo um universo de efeitos do manejo do Estado na pandemia. Essa abordagem tem o objetivo de trazer esclarecimentos de uma forma sucinta e eficaz.

2. A RESPEITO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

Para que o texto seja motivo de reflexão a quem decidir lê-lo, como este objetiva, é crucial que alguns conceitos básicos sejam desmembrados a fim de que haja uma boa compreensão inclusive aos não familiarizados com o mundo jurídico e seu linguajar restrito. Assim, alguns conceitos que parecem muito simples aos olhos de quem convive com esse vocabulário poderão ser explicados no decorrer destes tópicos, a começar pela apresentação dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais são conceituados como normas que visam proteger a dignidade da pessoa humana. Isso indica que o Estado, com a publicação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), assumiu o compromisso de garantir à população, independentemente de raça, gênero, religião ou afins, a proteção à sua liberdade e segurança aos seus direitos individuais e sociais. Esses são direitos essenciais para que cada pessoa tenha uma vida digna. Tanto os direitos individuais quanto os coletivos estão presentes no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, um extenso rol de termos que desdobram os direitos a respeito da igualdade, propriedade, segurança, vida e liberdade.

Em uma colocação fraternal temos também os direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição. Seus intuitos são de preservar o direito à educação, assistência aos desamparados, saúde, proteção à maternidade e à infância, alimentação, previdência social, trabalho, segurança, moradia, lazer e transporte. É possível perceber que os direitos sociais e individuais estão ligados, sendo na prática um o ombro do outro.

Vale ressaltar também que os direitos fundamentais evoluíram ao longo dos séculos, passando por alterações e adaptações conforme as reivindicações das sociedades onde estes estavam inseridos. De acordo com autores como Gilmar

Mendes (2012), os direitos fundamentais desenvolvem-se e se modificam em conformidade com os seus devidos contextos históricos, explicação dada pelo autor ao esclarecer a respeito da historicidade dos direitos fundamentais.

Compreendido esse panorama, o direito à saúde necessita de atuações do Poder Público para ter a sua devida efetivação, ou seja, o Poder Público precisa efetuar projetos para concretizar, dar vida ao conteúdo da lei. Caso contrário, esse texto será pautado em normas sem a sua necessária força ou obrigação de ser eficaz em face da sua essencialidade.

No Brasil o direito à saúde é envolto pelos princípios da gratuidade e da universalidade: independentemente dos valores, da aparência ou afins do indivíduo quedecida recorrer ao Sistema Único de Saúde (SUS), essa pessoa terá o livre acesso ao serviço citado de maneira igualitária. Para isso, no universo da teoria e da idealidade, o Poder Público deveria, por exemplo, investir na boa condição dos hospitais e em equipamentos funcionais a fim de, como dito, dar vida ao que diz a lei. A citação desses princípios e a explicação a respeito da efetivação do direito à saúde são necessárias para que seja compreendida a dimensão da responsabilidade acatada pelo Estado diante da Constituição Federal, um assunto difícil e delicado pela sua ineficácia, apesar do compromisso firmado no ordenamento jurídico colocado.

2.1. DUALIDADE: O ENUNCIADO CONSTITUCIONAL E A REALIDADE BRASILEIRA

O enunciado constitucional é claro: é dever do Estado desenvolver políticas públicas para garantir a saúde da população. Isso implica, como dita o art. 196 da Constituição Federal de 1988, que o Estado tem a obrigação de projetar a redução do risco de doença e promover, proteger e recuperar a saúde populacional.

Todavia, diante da crise causada pela Covid-19, alguns direitos fundamentais, como o direito de ir e vir, foram afetados com a plausível justificativa de preservar a saúde pública. A Lei 13.979/2020 (BRASIL), por exemplo, indica as medidas de enfrentamento da pandemia para proteger o direito à saúde em meio ao estado de emergência provocado pelo coronavírus. O enunciado constitucional aborda, na

teoria, uma visão ideal da sociedade brasileira: propaga a igualdade, indica a proteção à saúde, transborda direções justas para tornar equilibrada a população, mas infelizmente a realidade não condiz com o que dizem as normas bem elaboradas da Constituição.

Dito isso, os impactos da crise da Covid-19 no funcionamento da sociedade fora do texto constitucional são ainda incontáveis por esse ser um acontecimento recente. Torna-se, então, de suma importância lembrar que, apesar do direcionamento “generalizado” aqui abordado, a realidade bate às nossas portas. Sabe-se que a Covid-19 mata indivíduos de todas as condições sociais, idades e raças, sendo assim um ato de extrema hipocrisia dizer que “todos estão no mesmo barco”. Esse assunto, apesar de não abordado diretamente neste artigo, não pode ser ignorado: a falta de políticas públicas, de um plano econômico decente para garantir os tópicos revisados anteriormente, cortes de verbas na educação, saúde, entre outros ramos (BERNANDES; ARUZZO; MONTEIRO, 2020) afetam em níveis bem mais drásticos aqueles que se encontram na “zona de invisibilidade”: indígenas, quilombolas, população em situação de rua, favelas, entre outros (BERNANDES; ARUZZO; MONTEIRO, 2020). Tal informação não pode, diante da gravidade do cenário atual, ser deixada para trás em um artigo cuja intenção é trazer reflexões, ainda que tais pontos não sejam o foco do texto por este ser enxuto.

A Covid-19 piorou o que há tempos estava ruim: a crise no âmbito da saúde no Brasil mostrava-se preocupante e foi exponencialmente agravada com a ascensão do número de infectados pelo coronavírus. Esse cenário fragilizou estruturas que não funcionavam e/ou eram precárias no ramo da saúde pública e nas quais a sociedade brasileira se apoia - no caso, o Sistema Único de Saúde (SUS). Claro, sabe-se que os serviços disponibilizados pelo SUS, desde a rede primária à especializada, ou a presença de serviços de urgência, hospitalares, sistemas de vigilância, laboratórios, revelam o próprio Sistema Único de Saúde como o melhor aliado para a identificação de pessoas mais vulneráveis e também condições de risco, por exemplo (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020).

Não é justo criticar um sistema tão complexo que, apesar de precário em muitas áreas pela falta de investimento adequado, auxilia muitas pessoas na medida

do seu possível. Foi colocado pelos autores Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques e Wagner Vasconcelos, em seu texto “Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil”, que “o Brasil, do ponto de vista técnico e organizacional, passou a contar, ao longo das últimas duas décadas, com uma estrutura preparada e testada para a resposta a emergências de saúde pública”, não só pelos serviços prestados pelo SUS há pouco mencionados, mas também pela complexidade do Plano Nacional de Resposta a Emergências em Saúde Pública, recheado de planos e protocolos de contingência. É relevante saber que, apesar das críticas acerca do contraste da teoria e da realidade, o Sistema Único de Saúde e os sistemas de respostas à emergência de saúde pública são extremamente importantes, e nada aqui dito tem como intenção atacar tais serviços cruciais, pelo contrário: a intenção é revelá-los como grandiosos em suas intenções, e exatamente por isso deveriam atrair uma maior atenção por parte das autoridades.

Continuando, outro fato difícil de engolir vem quando é lembrado que o Ministério da Saúde possui o segundo maior orçamento individual do Poder Executivo (CHAGAS; SANTOS, 2020), o qual, apesar do seu alto valor, ainda é insuficiente para investir no que é requisitado em seu ramo.

Do plano teórico ao prático, é relevante trazer alguns dados divulgados pelo The Lancet Respiratory Medicine (2021), um periódico científico (FIOCRUZ, 2021) que agrega informações sobre medicina e sistemas de saúde, acerca das hospitalizações por Covid-19 no Brasil a partir do dia 16 de fevereiro de 2020 ao dia 15 de agosto de 2020. Durante esse período, como indica o estudo, a mortalidade dentro dos hospitais era alta também entre indivíduos com menos de 60 anos, o que indica um acesso insuficiente aos pacientes em estados mais críticos admitidos nos hospitais. Na sessão dos resultados foi constatado que pacientes que se auto denominam negros e pardos abrangiam mais de dois terços dos casos de Covid-19 nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. Outro fato observado foi que, embora as Regiões Norte e Nordeste disponham de menos leitos hospitalares - em comparação com as Regiões Sul e Sudeste -, foram os locais com a maior carga de hospitalização.

Isso significa que adaptações deveriam ser feitas para que ocorresse a efetivação dos efeitos de obediência ao direito fundamental em questão. Como comprovação disso temos fatos como os anteriormente citados, reveladores por tornarem ainda mais nítidas as dimensões das desigualdades regionais, como afirma Fernando Bozza (FIOCRUZ, 2021), no acesso aos cuidados de saúde antes da pandemia, “indicando que a COVID-19 afeta desproporcionalmente não apenas os pacientes mais vulneráveis, mas também os sistemas de saúde mais frágeis”.

Tantos fatores indicam que, apesar de o texto constitucional idealizar o correto e humano, a Covid-19 revelou e ampliou as falhas já existentes no sistema de saúde nacional, o que leva ao não cumprimento do direito fundamental à saúde previsto na Constituição Federal. Assim é, repetidamente, afirmada a dualidade entre a realidade brasileira e o texto constitucional.

3. PODER JUDICIÁRIO

De acordo com o texto constitucional, o Poder Judiciário é responsável, resumida e diretamente, por solucionar as lides que a ele são apresentadas. No vocabulário ordinário, é função do Judiciário resolver os problemas que a ele chegam com o objetivo de promover a paz social. Para exercer essa função com qualidade, é vital que a interpretação e a aplicação das leis sejam feitas corretamente, sendo essas funções também atribuídas ao Poder Judiciário. Dada essa prévia introdução para contextualizar o objeto desse ponto do sumário, iniciam-se as informações dentro do assunto tratado no artigo.

Como dito no tópico passado a respeito da dualidade vista no Código e a realidade enfrentada por boa parte da população brasileira, houve um embate entre os direitos sociais e fundamentais. Nessa grosseira análise é possível dizer que enfrentar a pandemia de certo modo obrigou o Poder Judiciário, pela sua função de auxiliar e apontar a efetivação do direito à saúde, a eleger esse direito perante os outros com a finalidade de preservar o direito à vida (VIEIRA; FERREIRA, 2020). Para isso foi reduzida a amplitude de alguns direitos fundamentais, como o direito de ir e vir, exemplificado anteriormente.

Entretanto, isso não sugere que houve a feitura de uma “Constituição de Emergência” (VIEIRA; FERREIRA, 2020), ou seja, continua não sendo permitida a aprovação de qualquer situação que indique inconstitucionalidade, mesmo nesse momento de crise. Alguns direitos fundamentais foram reduzidos, e não apagados, a fim de preservar a saúde de toda uma população em um momento extremamente difícil: abusos de governantes ou a desproporcional medição dos direitos fundamentais (SOTERO; SOARES, 2020) continuam constatados como atos inconstitucionais.

3.1 ATIVISMO JUDICIAL

Perante uma catastrófica pandemia a assolar o globo, o Poder Judiciário entra em um modo extraordinário de atuação e adota ainda mais o “ativismo judicial”, caracterizado pelas tomadas de decisões que acabam por interferir nas competências de outros Poderes diante de certas omissões (VIEIRA; FERREIRA, 2020). Essa postura é muito criticada exatamente por o Judiciário atropelar competências de outros Poderes, contudo no cenário pandêmico atual passou a ter sua utilidade, como colocam as autoras Cleane Amorim Sibaldo Pergentino Vieira e Maria Eduarda Rodrigues Teles Ferreira:

Tendo em vista tudo isso, entende-se como de acentuada pertinência a adoção dessa postura ativista em momentos extraordinários como o que se vive em decorrência da pandemia do coronavírus, porque eles demandam decisões judiciais rápidas e sem precedentes, visando a manutenção da ordem pública. (VIEIRA; FERREIRA, 2020, n.p).

Esse “atropelamento”, no entanto, não é uma novidade para os brasileiros. Afinal, é comum que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) legislem matérias do Legislativo federal, por exemplo, o que levará esse conflito para ser resolvido no Judiciário (GOMES; CARVALHO; BARBOSA, 2020). Como um fato não anula o outro, o ativismo judicial ainda é muito criticado quando exacerbado.

Um exemplo dessa conduta ativista por parte do Poder Judiciário mediante o turbilhão de ocorridos durante a pandemia é a decretação do estado de lockdown no Estado do Maranhão. O juiz (Douglas de Melo Martins), que julgava o caso,

concluiu que a abalada situação no sistema de saúde do Estado ocorreu pela ineficácia das medidas de distanciamento social, justificativa que o fez adotar a drástica porém necessária decisão de bloquear totalmente as atividades não essenciais à manutenção da vida e da saúde, apesar do óbvio impacto econômico que causaria (BRASIL, 2020).

Essa decisão foi pautada nos próprios conceitos constitucionais que prezam pela saúde da população, a explicar, com o emprego do art. 196 da Constituição Federal, que o Poder Judiciário tem o dever de tomar as medidas necessárias para promover a proteção do direito à saúde ao ser provocado (BRASIL, 2020). O que passou a ocorrer durante esse período de enfrentamento da Covid-19 foi o judiciário proferir as palavras finais inclusive em decisões relativas à política, o que causou uma certa insegurança jurídica - para os não familiarizados com o termo, causando insegurança a respeito do que será ou não decidido em casos similares, uma vez que decisões contraditórias são proferidas.

Com o objetivo de evitar esse flutuamento de decisões, o Supremo Tribunal Federal (STF) criou o “Painel de Ações Covid-19”, o qual serve como um centralizador de decisões proferidas durante a pandemia do coronavírus. De acordo com os autores José Henrique Mouta Araújo e Roberta Pina Barbosa Faro no artigo “A Covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário”, a partir desse painel pode-se verificar, até julho de 2020, o ajuizamento de 4.002 processos e a prolação de 3.960 decisões com demandas diversas (ARAÚJO; FARO, 2020).

A omissão do Poder Público quando o assunto se trata da saúde populacional leva ao aumento da procura pelo Poder Judiciário para que este cumpra o exposto no texto constitucional e promova a efetivação do direito à saúde. Essa atitude por vezes atropela competências que a ele não são aferidas, mas continua compreensível que essa seja a atuação do Poder Judiciário.

O comportamento ativista do Poder Judiciário, apesar de trazer decisões mais rápidas para esses casos extraordinários ocasionados pela Covid-19, não cobre o buraco há tempos aberto da precariedade do sistema público de saúde brasileiro. Sabe-se que a falta de uma representação parlamentar que cumpra corretamente suas atribuições (ARAÚJO; FARO, 2020), a má gestão de autoridades, o falho

fornecimento de medicamentos e outros diversos tristes detalhes que fazem com que o direito à saúde não seja efetivado pelo Poder Executivo levou à cessão de uma parte dessa obrigação ao Judiciário. Essa transferência de porções de responsabilidade, ainda que tenha ocorrido para que fosse cumprido o texto constitucional, não desafogou o número de demandas no âmbito da saúde pela fragilidade do sistema. Afinal, de que adianta dividir responsabilidades para desafogar demandas quando o cerne do problema é um poço tão fundo? Falta de investimentos, hospitais precários, pacientes morrendo sem atendimento; aquele já conhecido cenário - infelizmente - tipicamente brasileiro. No fim das contas, o contexto pandêmico tornou os erros dessas autoridades, como um composto cumulativo, ainda mais aparentes, o que levou ao colapso do sistema de saúde nacional. Ora, o colapso já era previsto; o que não se sabia era o quão rápido isso aconteceria. Claro, não por culpa exclusiva do Poder Judiciário ou do Poder Executivo, mas pelo conjunto de más escolhas e ações das autoridades proferidas durante anos a fio.

Apesar de existirem tantas controvérsias acerca do ativismo judicial, este é, em partes, compreendido devido à pandemia, por a sociedade estar passando por um momento extraordinário. Afirmar que há essa compreensão não envolve concordar, como antes dito, com a extrapolação dos limites nas decisões quanto ao ativismo judicial, o que significa atropelar as atribuições de outros Poderes, como bem exemplifica o trecho a seguir (ARAÚJO; FARO, 2020):

Tal descrição é facilmente identificada quando se observa a decisão proferida nos autos da ACP nº 0800128-96.2020.8.14.0138, em que figura como parte o município de Anapu/PA. O juízo entendeu que não poderia imiscuir-se na decisão acerca do retorno ou não de atividades comerciais considerando que “[...] Seria caso de interferência do Poder Judiciário caso o Prefeito Municipal se mantivesse inerte diante de um cenário de pandemia ou mesmo para analisar a legalidade de ato administrativo por ele praticado [...] mas jamais poderia este juízo interferir no mérito do ato administrativo [...]”. (ARAÚJO; FARO, 2020, n.p).

Por fim, entende-se que, de maneira equilibrada, o ativismo pode funcionar principalmente durante a crise no sistema de saúde pela Covid-19, desde que dentro dos seus parâmetros, a fim de preservar a autonomia de todos os Poderes, sem interferir indevidamente em suas atribuições.

4. PODER EXECUTIVO

Antes de serem introduzidos alguns dados e reflexões, para fins de transparência às pessoas não familiarizadas com o conteúdo abordado, deve-se explicar um pouco sobre o Poder Executivo assim como foi feito com o Judiciário.

O Poder Executivo tem o dever de executar as leis existentes com a finalidade de suprir e, quando necessário, adaptar-se às necessidades da população, podendo também apresentar novas legislações (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010) quando preciso. É comum que muitos imaginem somente a figura do Presidente da República ao se falar do Poder Executivo, mas a realidade é outra: dentro do Executivo temos também os governos estaduais e municipais, representados respectivamente por governadores e prefeitos. É nesse contexto difícil vivenciado atualmente que a sensação de alívio devido ao fato de o Presidente não governar sozinho aparece. Cabe aqui recordar que os três Poderes citados (Executivo, Judiciário e Legislativo) balanceiam uns aos outros em suas devidas atuações, para que não se desfaça o equilíbrio.

Dada a introdução, no dia 3 de fevereiro de 2020 houve a declaração de emergência proferida pelo Ministério da Saúde (Portaria nº 118 do Ministério da Saúde) a fim de trazer orientações para a contenção da pandemia (JÚNIOR, 2020). Poucos dias depois, no dia 6 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020) determinou algumas medidas, estando entre elas o isolamento. A partir de então, outras providências foram promulgadas por entidades do Poder Executivo para conter a propagação do coronavírus.

Dentro desse contexto, o Chefe de Estado Jair Bolsonaro negligenciou a gravidade da Covid-19. Essa atitude, proferida em muitos atos, como o não uso de máscara ou a falta de respeito ao isolamento, e falas que novamente negligenciaram a gravidade da pandemia, fez com que, pela sua posição altamente influente, essas medidas e esforços não fossem tão efetivos quanto deviam pela reprodução dos seus comportamentos e falas. Dentro desse furacão, ainda tivemos uma equipe de militares em cargos de direção usualmente ocupados por indivíduos das áreas de saúde (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020), situação que deu corda a mais atitudes preocupantes, como é possível visualizar nas seguintes palavras retiradas do

texto “A aplicação ativista da Constituição pelo Poder Judiciário como garantidora do direito à saúde no enfrentamento da pandemia da Covid-19”:

O chefe do Executivo, Jair Bolsonaro, transpareceu descontentamento a respeito das interferências da Suprema Corte em suas medidas direcionadas ao combate do coronavírus. Após participar de manifestações exigindo o fechamento do STF e omitir-se diante dos ataques sofridos pelos ministros, o Presidente da República afirmou que os militares “não aceitam tentativas de tomada de poder”. A declaração foi uma resposta ao Ministro do STF Luiz Fux que, em decisão judicial, delimitou a interpretação constitucional e negou o status de poder moderador às Forças Armadas. (VIEIRA; FERREIRA, 2020, n.p).

O posicionamento do Presidente da República, repetidamente, por sua posição de extrema influência, levou a muitos embates ao longo do ano de 2020. Do mês de fevereiro até o fim do ano, enquanto a situação se agravava o negacionismo crescia. Dando continuidade à ordem cronológica dos fatos antes de trazer à tona mais reflexões quanto aos impactos da atitude do Chefe de Estado, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente a situação de pandemia pela Covid-19, o que levou as autoridades a promoverem outros decretos estaduais e municipais, sem uma unanimidade quanto às medidas: algumas foram restritivas, outras menos, sendo esse um ponto de divergência relevante nesse processo.

O governo federal não proferiu nenhuma nota oficial sobre medidas uniformes, então os governadores o fizeram por conta própria, como dito. Entre as suas iniciativas temos as suspensões de eventos, o fechamento de escolas, casas de espetáculos e afins, a busca para aumentar os leitos de UTI, organizar hospitais de campanha e adquirir equipamentos (HENRIQUES; VASCONCELOS, 2020).

Importante destacar que o tempo de resposta das unidades subnacionais, em geral, foi mais rápido que do governo federal. Ao todo, vinte estados decretaram emergência ou calamidade antes do dia 20/3/2020, portanto, antes da decretação do governo federal. Dos sete restantes, cinco o fizeram no próprio dia 20/3/2020 e dois, em 21/3/2020 (mesmo assim, em Pernambuco, por exemplo, outras medidas restritivas foram iniciadas em 18/3/2020). (KOGA; PALOTTI; GOELLNER; COUTO, 2020, n.p).

Ainda a falar dessas divergências, a Presidência da República almejava adotar medidas de isolamento sociais mais flexíveis, enquanto muitos governadores e prefeitos insistiam no contrário, ou seja, que elas fossem intensificadas. A União

queria ampliar o rol de atividades e serviços em funcionamento; os governadores e prefeitos visavam restringi-los (GOMES; CARVALHO; BARBOSA, 2020). O conflito estava instaurado, e a intenção da sua resolução era proteger o direito à saúde acima de tudo, afinal, dita a Constituição que os entes federativos devem cooperar entre si quando o assunto envolve saúde pública. A necessidade de uma regulação e uniformização se tornava cada vez mais aparente ao longo do crescimento da pandemia.

Por parte pessoal do Chefe do Poder Executivo, Jair Bolsonaro soltou falas acerca da flexibilização das medidas de segurança tomadas em âmbito mundial, cruciais para a preservação da vida de toda uma população pela proteção do direito à saúde e, conseqüentemente, à vida. Enquanto isso, dentro desse período, o número de mortes aumentava, estudiosos buscavam uma solução para controlar o vírus ainda que minimamente, a economia e o sistema de saúde brasileiro entravam em colapso e o ativismo do Judiciário se via obrigado a crescer para solucionar inúmeras controvérsias e lides, problemas que chegavam a todo vapor. No momento em que o direito à saúde e à vida deveriam ter o maior apoio possível, foram negligenciados, quebrando todo o pacto feito pelo Estado diante da Constituição da República.

Uma das razões que preocupam ainda mais os conhecedores do universo constitucional, mesmo que não experientes no assunto, é saber que acima da permissão de adotar medidas provisórias, rejeitar matérias aprovadas pelo Legislativo, iniciar processos legislativos ou até propor emendas à Constituição, o dever do Presidente da República é promover o bem da população brasileira, incluindo aqui a saúde. Diante das circunstâncias assustadoras trazidas pela pandemia, as quais exigem total atenção e todos os esforços possíveis para poupar vidas, essa posição de negligência e descuido, principalmente por parte de uma figura tão influente, levou a que muitas mortes ocorressem, quando poderiam, na medida do possível, ser evitadas.

5. CONCLUSÃO

Finalmente, não há ativismo judicial ou responsabilidade dividida que estabilize o sistema de saúde e concretize o direito à saúde se não forem cumpridas

suas atribuições pelos Poderes, com estratégias e efetivação de políticas públicas. O sistema tripartite é uma grande balança: um Poder não deve pender muito para um lado, pois, caso o faça, derrubará toda uma nação.

É crucial que a sociedade tome conhecimento das competências e atribuições aferidas a cada cargo dentro dos seus respectivos Poderes para que seja possível uma análise crítica do que ocorre no País. Mesmo que dentro desse vago artigo, o intuito de abordar brevemente esses tópicos tão importantes e trazer simples reflexões principalmente às pessoas não conhecedoras do mundo jurídico é o principal objetivo de todas as falas aqui prestadas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta; FARO, Roberta Pina Barbosa. A Covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 6, n. 2, p. 57 – 77, jul/dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojuridicaio/article/view/7271/pdf>. Acesso em 17 jun. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A constituição dos Poderes**: o Executivo nas três esferas da federação. 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=287055>. Acesso em 17 jun. 2021.

BERNARDES, Julia Adão; ARUZZO, Roberta Carvalho; MONTEIRO, Daniel Macedo Lopes Vasques. Geografia e Covid-19: Neoliberalismo, vulnerabilidades e luta pela vida. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, ano 16, n. 1, p 188-205, maio 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/50645>. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Ação Civil Pública 30586174**. Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão, São Luís - MA, 30 de abril de 2020. Disponível em: www.conjur.com.br/dl/justicaordena-lockdown-maranhao-sao.pdf Acesso em 16 jun. 2021.

CHAGAS, Dênia Rodrigues; SANTOS, Júlio Edstron S. O Direito Fundamental à saúde no Brasil e a pandemia do Novo Coronavírus: errou quem previu que “pior que tá não fica”. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 6, n. 8, p. 58529-58552, aug. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/15053>. Acesso em 01 jun. 2021.

GOMES, Jose Mario Wanderlei; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à Covid-19. **Revista Direito Público**, v. 17, n. 94, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3739901. Acesso em 31 jun. 2021.

HENRIQUES, Cláudio Maierovitch Pessanha; VASCONCELOS, Wagner. Crises dentro da crise: Respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Estudos Avançados** 34, 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/42723/2/ve_Claudio_Henriques_et al.pdf. Acesso em 24 de jun. 2021.

JÚNIOR, William Paiva Marques. Modulação de Políticas Públicas Sanitárias do Poder Executivo pelo Supremo Tribunal Federal no contexto do quadro pandêmico causado pelo coronavírus (Covid-19): enfrentamento de paradoxos. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 6, n.1, 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/6617/pdf>. . Acesso em 17 jun. 2021.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; GOELLNER, Isabella de Araujo; COUTO, Bruno Gontyjo do. Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. **Repositório IPEA**, n. 31. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838>. . Acesso em 17 jun. 2021

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2012.

MERELES, Laura. **A história da saúde pública no Brasil e a evolução do direito da saúde**. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direito-a-saude-historia-da-saude-publica-no-brasil/>. Acesso em 31 jun. 2021.

PINTO, Juíza Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Direitos Individuais, Coletivos e Sociais?** TJDJ. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2008/direitos-individuais-coletivos-e-sociaisjuiza-oriana-piske-de-azevedo-magalhaes-pinto>>. Acesso em 01 jun. 2021.

PORTUGAL, Juana (INI/FIOCRUZ). **Estudo analisa hospitalizações por Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-hospitalizacoes-por-covid-19-no-brasil>. Acesso em 17 jun. 2021.

SOTERO, Ana Paula da Silva; SOARES, Ricardo Maurício Freire. Constituição e Restrição a Direitos Fundamentais em Tempos de Pandemia de COVID-19: um Breve Estudo do lockdown no Estado do Maranhão. In: BAHIA, Saulo José Casali; MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis (orgs). **Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus: Segundo Volume**. São Paulo: Editora

IASP, 2020, p. 109-110. Disponível em: <<https://colegiodepresidentes.org.br/wp-content/uploads/2020/08/livro-direitos-coronavirus2.pdf#page=9>>. Acesso em 16 jun. 2021.

The Lancet Respiratory Medicine. **Characterisation of the first 250 000 hospital admissions for COVID-19 in Brazil**: a retrospective analysis of nationwide data. 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600\(20\)30560-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600(20)30560-9/fulltext). Acesso em 17 jun. 2021.

VIEIRA, Cleane Amorim Sibaldo Pergentino; FERREIRA, Maria Eduarda Rodrigues Teles. A aplicação ativista da Constituição pelo Poder Judiciário como garantidora do direito à saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **ENPEJUD, Encontro de Pesquisas Judiciárias**, p. 53-54. Disponível em: <http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/515/262>. Acesso em 16 jun. 2021.

A INFLUÊNCIA DO BRASIL NO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA

Vivian Filardi Moura Olinto¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo mostrar por análise como e por quais meios o Brasil gera uma grande influência no desmatamento da Amazônia, principalmente em relação aos poderes envolvidos e como tem tido um aumento significativo dentre o período de 2018 a atualmente. É um assunto que permanece presente nos debates do Poder Legislativo, porém, por parte do Poder Executivo ocorre atitudes omissas quando se precisa tomar uma decisão sobre o assunto. O que se discute no artigo tem a iniciativa a partir da pergunta: De que forma o trâmite de projetos de lei que tratam do desmatamento da Amazônia, ocorrido de 2018 a 2021, tem sido reflexo da omissão do Poder Executivo? Para a confecção deste trabalho, foi utilizada uma metodologia rica em pesquisas de dados em sites gerenciados por órgãos do Governo Federal, por artigos científicos que demonstram a situação real, por reportagens acerca do assunto e por livros que abordam com um olhar mais crítico, o cenário exposto neste artigo. A pesquisa conclui que mesmo com a existência de algumas leis e projetos, feitas pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo não tem levado à frente esses projetos, sendo omissos, e assim mostrando a negligência de ambas as partes. A necessidade de um olhar especialista nessa ocasião, que se agrava a cada ano, já se tornou uma causa de alerta, tanto nacional como internacional, mesmo com soluções visíveis já apresentadas.

Palavras-Chaves: Desmatamento, Brasil, Amazônia, influência, período.

Sumário: 1. Introdução. 2. O Aumento do Desmatamento. 3. As Ações do Governo e suas Políticas Públicas. 4. A Preocupação da França com a Amazônia. 5. Considerações Finais. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A floresta Amazônia sempre sofreu com desmatamentos, e a cada ano que passa isso aumenta de forma gradativa, assim gerando uma preocupação não só entre os órgãos ambientais, como também a própria população brasileira e dos países que também compartilham a área da floresta. Contudo, houve um período em que o aumento foi emergencial, ocorrendo um lapso de tempo no qual as autoridades

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. E-mail: viviolino@sempreuceb.com.

internacionais e nacionais se questionaram sobre os procedimentos feitos pelo Brasil e se eram de fato eficazes e direcionados a uma preservação. Entre os anos de 2018 a 2021, o Governo Federal tem se mostrado mais negligente em relação à causa ambiental do país, e demonstrando que não se preocupa com os reflexos desse descaso (CASEMIRO, 2019).

Como o desmatamento tem trazido preocupações de escalas internacionais, é de extrema relevância em meio educacional, populacional e meio científico o debate desse assunto. A pressão constante em cima do Ministério do Meio Ambiente, vem especialmente de jovens preocupados com o futuro do país, pesquisadores que se disponibilizam diariamente para fazer pesquisas, em busca de soluções para a diminuição da desflorestação e ONGs especialistas que buscam auxiliar com doações e movimentos voluntários.

Mesmo ocorrendo alguns Projetos de Leis, por parte do poder legislativo, que tentou levar à frente, não obteve apoio necessário por parte do Poder Executivo, que tem sido bastante controverso e criando divergências, que logo mais serão apresentadas. Assim havendo mais empecilhos e criando obstáculos nas tentativas de melhorar a situação atual, há muitas atitudes que problematizam mais o cenário, ainda mais na visão internacional e no estado emergencial que se conjuntura.

Esse artigo é dividido em três partes, onde a primeira apresenta um pouco da história, dados e posicionamentos de especialistas sobre o aumento do desmatamento, reportagens acerca do cenário que a Amazônia brasileira passa, e como ele vem ocorrendo e quais são os motivos e as datas que mais mostraram o quadro emergencial que traz preocupações.

Na segunda parte, será exposto, debatido e analisado quais são as atitudes que o Governo Federal, em especial os Poderes Executivo e Legislativo, estão tendo sobre essa situação, sejam condutas positivas ou negativas. Será discutido de forma mais aprofundada em questão interna as políticas públicas que foram desenvolvidas para um melhoramento, ou para um incentivo a proteção da Amazônia.

A terceira parte expõe a situação do Brasil e suas atitudes perante a Amazônia na visão em âmbito internacional. O descaso do Governo brasileiro trouxe preocupações em grande escala, não só afetando os países que compartilham a

Amazônia, como também países da Europa que demonstraram preocupações significantes, que não só manifestaram insatisfação com as atitudes dos representantes brasileiros, como também demonstraram apoio a situação que a floresta se encontra e fizeram movimentações para isso. À vista disso, esse artigo tem como base a realização de uma pesquisa e análise sobre as condutas do Brasil e sua influência no desmatamento, tendo o fundamento com dados, revisões bibliográficas e reportagens sobre o tema do desmatamento.

O trabalho conclui que há sim uma influência direta do Brasil sobre o aumento do desmatamento, e que o Poder Executivo não tem tomado a iniciativa para pôr em prática os Projetos de Leis propostos pelo Poder Legislativo. Sendo assim, ocorrendo omissão das ações do Executivo, sobre o ato ilegal contra a floresta brasileira. A população, não só brasileira, tem percebido que seus incentivos juntamente com o Legislativo, tem se tornado algo sem importância, trazendo o questionamento: O que leva o Executivo agir dessa maneira? Dessa forma, esse artigo é um convite para um olhar mais teórico para a situação, com auxílio de especialistas para explicar de uma forma mais convidativa a situação precária da parte brasileira da Amazônia e as ações dos Poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) sobre esses acontecimentos.

2 O AUMENTO DO DESMATAMENTO

O desmatamento da floresta amazônica não é uma técnica atual, na verdade ela começou a sofrer com esse problema a partir dos anos 70, com a construção da Rodovia Transamazônica, logo após, grande parte da sua área começou a ser desflorestada para práticas agrícolas e pecuárias. Desde então o crescimento desse exercício tem sido gradativo na parte da Amazônia brasileira, se tornando um ato abusivo não só para o meio ambiente, como para as comunidades indígenas que habitam lá.

Diariamente é comentado nas redes sociais o quão importante são os indígenas para um país, já que eles carregam mais que anos de história de um país. Contudo, as comunidades indígenas vão além disso, eles também desenvolvem um papel natural de preservação do meio ambiente, sendo o caso da parte norte do Brasil, onde fica localizada a floresta Amazônica. Júlio Flávio (MIRAGAY2013), na

sua tese de doutorado, discorre sobre alguns meios de preservação de unidades de conservação indígenas, onde afirma que: “[...] a ampliação e consolidação das terras indígenas tem sido um instrumento de grande importância na preservação dos ecossistemas, e em particular do bioma Amazônico.”

Essa afirmação ajuda a compreender a importância da preservação, e também das áreas demarcadas. A diminuição de demarcação em terras indígenas pode se ligar ao aumento gradativo de desmatamento já que os indígenas têm um trabalho natural e costumeiro de cuidado com a sua moradia, a floresta Amazônica.

Contudo, o desmatamento gradual da floresta amazônica segue crescendo e prejudicando os que vivem à mercê dela, ao redor dela, o Brasil e os países que compartilham da área juntamente com aqueles que investem de forma financeira a preservação da Amazônia, já que é uma área necessária para todo o mundo.

Em 2019, foi publicada uma reportagem, pelo G1, onde dizia que o desmatamento da Amazônia cresceu quase em 30% em menos de um ano, no período de agosto de 2018 a julho de 2019, em relação ao ano anterior, esses dados foram disponibilizados pelo Inep. A floresta vem sendo atacada desde muito tempo, e teve seu menor índice de desmatamento no ano 2012, contudo, logo após disso, a desflorestação voltou a crescer de forma rápida, trazendo uma preocupação a aqueles que se importam com o meio ambiente.

Já no ano de 2019 a 2020, os Dados do sistema Deter, do Instituto de Pesquisa Especiais (Inpe), mostram que em um período de 12 meses, mesmo intervalo de tempo do ano de 2018 e 2019, a porcentagem da desflorestação subiu 34%, sendo aviso de precaução de desmatamento em relação ao período anterior. Contudo, além das áreas em alertas, no mesmo período ocorreu um recorde, assim que houve um número grande de alertas de polígonos. O porta-voz da Campanha da Amazônia do Greenpeace, se prontificou para explicar quais são as suspeitas sobre esse aumento, Rômulo, acredita que os dados indicam que esse desmatamento não é fruto de pobreza, fruto de pessoas vulneráveis, e dá certeza que isso é um esquema organizado e patrocinado por grandes proprietários e grileiros de terra, e quem tem essas atitudes devido a negligência do Governo Federal em relação às políticas de

proteção ambiental e do combate ao desmatamento (GREENPEACE BRASIL, 2021).

Em 22 de dezembro de 2020, foi apreendida o maior volume de madeira nativa de toda a história, sendo a apreensão de 43,7 mil toras em vários pontos do Pará. Assim, um dos grandes motivos para o desmatamento da floresta amazônica, não é mais só a prática agrícola e pecuária, as queimadas, mas sim o tráfico de madeira que se tornou um dos principais problemas, foram retiradas árvores de valores altíssimos para o tráfico, como ipê e outras. Contudo, esse ano, o Governo Federal, divulgou um “Plano Amazônia 2021-2022”, que tinha o objetivo de diretrizes para o combate ao desmatamento na região nos próximos dois anos, sendo a meta principal, a redução até o fim de 2022 os ilícitos ambientais e fundiários, as queimadas e os desmatamento ilegal.

Mesmo com o “Plano Amazônia 2021-2022”, tendo sido divulgado e aparentado que possivelmente o Governo de fato tenha começado a se importar, no mesmo mês o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, se tornou suspeito envolvido no tráfico de madeira, para a PF.

Com vários estados de alerta, devido ao grande índice de aumento das queimadas, e as atitudes de política anti-ambiental do Governo Bolsonaro, que são representadas pelas falas do próprio Ministro do Meio Ambiente, como, quando mesmo disse que a pandemia era o momento ideal de “passar a boiada” da destruição ambiental. Essas atitudes fizeram com que especialistas protestassem sobre a situação atual, o especialista Jerônimo Sansevero, especialista em recuperação ambiental, disse que a situação da Amazônia é uma perda irreparável. Ao ser perguntado pelo repórter se era possível recuperar áreas desmatadas da Amazônia, Sansevero deu sua resposta: “Na hipótese mais otimista, sim, mas seriam necessários, no mínimo, 20 anos. No pior, e mais comum, no entanto, a floresta destruída nunca voltará a ser o que era antes.... Estamos tendo uma perda irreparável. Nunca tivemos uma perda tão alta nas últimas três décadas”, afirmou.

Outros especialistas também tiveram a chance de expor a própria opinião sobre o cenário atual. O cientista Carlos Nobres, em uma reunião na ONU, expôs sua análise da situação, afirmando que não conter completamente o desmatamento

na Amazônia será suicídio. Com essas falas, a preocupação de pessoas e órgãos empenhados a salvar o meio ambiente tem aumentado cada vez mais, pois o Governo Federal vem deixando a desejar suas ações em relação ao salvamento da floresta, e muitas vezes com as falas, incentivam mais o próprio desmatamento. Caso, se não for mudada essa atitude dos representantes, e nada for feito com uma finalidade real sobre o problema na Amazônia, o Brasil pode sofrer grandes problemas climáticos e afetar países do mundo todo.

3. AÇÃO DO GOVERNO E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 2020, o Acordo de Paris completou 5 anos que entrou em vigência. Esse acordo tem o objetivo de fazer existir um compromisso dos vários países que participam de diminuir a emissão de gases do efeito estufa, que é diretamente ligado com a queima de florestas, logo dando a iniciativa na diminuição das queimadas. Quando o acordo de Paris foi assinado, o Brasil teve sua participação com um certo protagonismo e cinco anos após ficou de fora da Cúpula da Ambição Climática de 2020.

Com o governo Bolsonaro, o Brasil retrocedeu nas políticas ambientais, refletindo até mesmo em tratados de extrema importância. Foram tomadas decisões que prejudicaram de forma direta todo o trabalho feito de dedicação ao meio ambiente, uma das medidas escolhidas, foi a tentativa de eliminar as regulamentações e o abdicar da gestão ambiental, sendo uma atitude totalmente irresponsável e inconstitucional. O Poder Executivo teve um papel muito significativo nesse retrocesso, juntamente com o apoio simbólico do governo atual, causando esse desmonte da governança ambiental.

Desde o início do mandato de Ricardo Salles, no Ministério do Meio Ambiente, já era notório suas intenções sobre a situação atual do meio ambiente do país, com falas que indicavam quais eram suas vontades e atitudes que prejudicaram a gestão dos acontecimentos, trazendo grandes prejuízos para a vegetação local. Em um artigo feito pelo Observatório do Clima (2021), foi analisada algumas atitudes do Ministro, e os autores esclareceram que:

O ministro Ricardo Salles, atuou para fragilizar ainda mais as salvaguardas ambientais no país, e usou seu poder para,

também, perseguir funcionários e mudar normas. Também foi responsável por terceirizar a proteção da Amazônia para os militares, com um custo-benefício negativo, devido ao aumento de queimadas e a continuidade de taxas elevadas de desmatamento. Ainda mais, terminando o ano com a revelação do vice-presidente da República de avançar com o monitoramento do desmatamento feito há 32 anos pelo INEP, além da proposta de controlar as ONGs ambientais que trabalham pela Amazônia.

No Brasil, desde o início do desflorestamento, foram criadas Leis contra o desmatamento da Amazônia, como a Lei 12.651/2012 (BRASIL) que ficou conhecida como o novo “Código Florestal”, que levou abaixo o antigo código de 1965. Essa nova lei consistia em estabelecer normas gerais sobre a Proteção da Vegetação Nativa, onde incluía áreas de preservação permanente, reserva legal e de uso restrito; exploração florestal e entre outras coisas. Contudo, o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável classificou a lei como retrocesso ambiental, já que a lei isentou milhões de hectares desmatados de formas ilegais.

Assim, mesmo tendo Leis que não foram benéficas para o meio ambiente, e principalmente para a floresta Amazônica, antes do governo Bolsonaro, iniciado em 2018, o Poder Legislativo, juntamente com o Poder executivo, tomou partido de fazer acontecer alguns PL’s que ajudaram de certa forma a diminuir ou tentar retardar o desmatamento. Alguns desses projetos tiveram entidades representativas envolvidas, como o pacto da Moratória da Soja, que consistia em reduzir o plantio nas áreas protegidas da Amazônia, impedindo a compra e o financiamento de safras cultivadas na região; também a Resolução 3545, criada em 2008 (BRASIL), pelo Conselho Monetário Nacional, que consiste em novas regras para a concessão de crédito rural na floresta. Para obter o crédito, era necessário cumprir alguns acordos e restrições.

Após 2017 e com o novo mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro, o Brasil tomou um passo enorme de volta ao regresso ambiental, já que as políticas ambientais proferidas pela equipe do Presidente, com as posturas do Ministro do Meio Ambiente, eram totalmente contra o bem-estar do meio ambiente e da tentativa de recuperação das vegetações (GREENPEACE BRASIL, 2020). Contudo, não se pode dar toda a responsabilidade ao Poder Executivo, já que o legislativo tende a

andar em conjunto para que os projetos sejam levados a frente, já que primeiro passa por ele para depois ser executado.

Com o número de desmatamento crescendo gradativamente, era de se esperar uma atitude, políticas públicas do Governo Federal sobre o cenário atual. Em 2021, o projeto de lei nº 510, de 2021, que foi apelidada pelos contraditores por “PL da Grilagem”, consiste em uma regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, assim facilitando que as terras públicas que fora desmatada ilegalmente se tornassem prioridades de quem as utiliza (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). Ao sair do Legislativo e chegar no senado, o “PL da Grilagem” trouxe grande revolta nas redes sociais, que chegaram até a pedir o impeachment do Ministro Salles; com a notícia do PL incomodou até mesmo grandes compradores britânicos. Eles chegaram ameaçar deixar de comprar produtos do Brasil, caso esse PL fosse aprovado.

Um dos maiores usuários de variantes naturais encontradas na Amazônia, que é adquirido a partir das comunidades indígenas locais, a Natura, demonstrou decepção com a forma que a floresta vem sendo tratada. O CEO, João Paulo Ferreira até fez o comentário:

O governo brasileiro precisa fazer mais para combater o aumento do desmatamento ilegal na floresta amazônica, que está prejudicando a reputação dos negócios do país. A comunidade empresarial está tendo discussões positivas com o vice-presidente da República, Hamilton Mourão, que coordena as questões da Amazônia, mas essas conversas ainda não estão refletindo nas ações do governo”, logo questionando, “por que os resultados não aparecem?”.

As políticas públicas e as ações tomadas pelo Governo Federal não foram as esperadas pela população, já que poucas pessoas veem de fato alguma coisa que possa realmente mudar, contudo aparentou ser o suficiente para aqueles que detém poder. O descaso sobre a situação da Amazônia é claro e cada vez mais perceptível com as tomadas de decisão daqueles que estão no poder.

3. PREOCUPAÇÃO DA FRANÇA COM A AMAZÔNIA

Em 2020, as queimadas na floresta Amazônia foram extremamente grandes e ilegais, batendo recordes de queimadas, emissão de gases do efeito estufa e de

quantidade de hectares desmatados. Esse acontecimento acabou se tornando de cunho internacional, chamando atenção de potências que depositam algum dinheiro para a preservação, dentre elas a França foi a que protagonizou a situação com a demonstração de preocupação.

Como já citado no artigo, o governo Bolsonaro não estava conseguindo ter um controle correto sobre o desmatamento da Amazônia, e com os acontecimentos de 2020, demonstrou que não era algo de tanta importância, para eles, para se tomar a decisão na hora dos acontecimentos; dessa forma, influenciando de forma direta o aumento do desflorestamento ilegal do início de 2020 e trazendo um alerta de preocupação de escala internacional.

Os países que investiram verbas no Fundo de Preservação da Amazônia já não estavam contentes com as decisões que o governo queria tomar relacionada a floresta; em 2019, Noruega e Alemanha se manifestaram contra algumas mudanças que o governo propôs implementar, que consistia em usar parte dos recursos do fundo para indenizar proprietários rurais em unidade de conservação, e também com o intuito de aumentar a participação na forma de se aplicar esse dinheiro, Alemanha e Noruega foram totalmente contra essa decisão.

Assim, mostrando que a insatisfação com a forma que o Brasil estava lidando com a preservação, já estava em âmbito internacional e logo tendo os acontecimentos das queimadas, que foram comprovadas que foram de forma ilegal e o país demorou de tomar qualquer decisão. Considerando irresponsabilidade essas atitudes de descasos, pelos demais países, até por aqueles que compartilham da Amazônia.

Fora do Brasil, as queimadas se tornaram centro das atenções e autoridades internacionais, porém dentro do país houve uma omissão por um tempo. Jornais de todo mundo, como “The Washington Post”, que alertou que os incêndios poderiam acelerar o aquecimento global e causar danos permanentes a biodiversidade; teve o jornal francês “Le Monde”, que estampou a manchete do site que o incêndio na Amazônia aumentava as polêmicas; e a rede britânica BBC (2019; MARSHALL, 2020) e o jornal “The Telegraph” destacaram a fala do presidente da República de não ter dinheiro para combater os incêndios.

O presidente da França, Emmanuel Macron, foi o primeiro a tecer críticas contra o desmatamento na Amazônia quando houve o acontecimento, na cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU). Ele disse que por questões ambientais, não iria assinar o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia. Macron falou que essa decisão aconteceu por saber que especialistas já tinham dado alertas sobre o desmatamento e a condição de doenças. Também falou que o ano de 2020 deveria ser um ano de conscientização diante da pandemia, como uma indireta para o governo brasileiro, no qual tem uma relação extremamente conturbada.

As alegações de Macron e a sua decisão de não retificar o acordo do Mercosul e União Europeia causou incômodo para o vice-presidente da República, que apontou sobre os registros de desmatamento ilegal, garimpo, presente da Guiana Francesa, país da França. Mourão ainda complementou falando que o problema do desmatamento na Amazônia brasileira está sendo generalizado e não é dessa forma (GOMES, 2021).

Brasil e França entraram em pequenas conturbações sobre a floresta, após a alegação dos dois representantes. Contudo, mesmo que a França demonstre sua preocupação sobre a parte brasileira, Guiana segue sofrendo do mesmo acontecimento de desflorestação ilegal, com riscos de aumentar também o aquecimento global. Porém, a situação do Brasil acaba sendo mais grave devido ao tamanho e a extensão que a floresta tem no país.

Organizações ambientais e de direitos humanos europeias apresentaram, juntamente com a França, um pedido ao ombudsman do bloco para que o processo de ratificação do acordo interrompido. Esse acordo foi alvo de críticas na França que teve a decisão de se juntar com outros países para tentar impor condições ambientais para que as negociações prosseguissem.

A preocupação da França e suas atitudes para tentar incentivar o combate do desmatamento da Amazônia na época das queimadas não foram de fato ouvidas. Mesmo que especialistas acreditam e já alegaram que se continuar o desmatamento poderá não ser irreversível (GELAIN *et al*, 2011). A postura do Brasil perante toda a situação, tendo envolvimento de demais países ou não, foi a de pouco caso com a

situação que se deu no desmatamento de 2020 e na frequente exportação de madeira de maneira ilegal no Brasil.

Se a mudança no cuidado com o meio ambiente não partir dos poderes de dentro do país, é provável que a floresta acabe da mesma forma que a mata Atlântica. Pesquisadores já mostram sua preocupação caso isso ocorra. A floresta amazônica tem um papel muito importante para o mundo e precisa ser preservada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo o artigo foi mostrado que o Brasil, não só tem influência de forma direta com o desmatamento, como pode ser o responsável por parte deles e com pouco intuito de mudar. A preocupação das sociedades que vivenciam de parte as queimadas e o desmatamento ilegal mostra constantemente sua insatisfação com o descaso que os poderes, tanto legislativo e executivo tem com essa causa.

O trâmite de projetos proferidos pelo poder legislativo, que muitas vezes teve a participação diretas de deputados e senadores, nos quais alguns tentaram levar para frente propostas incontestavelmente boas e foram negligenciados e outros nos quais a proposta tinha uma finalidade não condizente com a necessidade. Essa situação refletia bastante, mas nem sempre de forma direta, na omissão do Poder Executivo sobre determinadas ocasiões relacionada ao desflorestamento, já que o mesmo necessitava de um norte para tomar certas decisões.

O Poder executivo também tinha atitudes próprias que causava sua própria omissão, como negligenciar leis já existentes que dava uma segurança na situação do cenário da Amazônia nos últimos quatros anos e tomar atitudes inusitadas que de feriam a proteção da floresta. As ameaças constantes contra a própria floresta, que o Governo Federal fez em forma de projetos que descredibilizam a preservação necessária, também é um reflexo de como o Brasil tem ligação direta com o aumento da desflorestação. De certo modo, os dois poderes agem de forma omissa em questão da problemática, contudo, juntamente com todo governo, fazem pouco para mudar essa postura.

Assim podendo responder o motivo do porquê o executivo agir dessa maneira, juntamente com o legislativo. O motivo dessas atitudes é a falta de

interesse em ter uma sociedade mais ecologicamente equilibrada, um mundo menos propenso ao caos natural e a pouca importância que dão ao meio ambiente; também pode se considerar que o interesse em outras coisas, como a própria corrupção é maior do que preservar e manter um meio ambiente saudável para as próximas gerações, pois o futuro se faz agora.

Mesmo com a fala de especialistas, não houve muita mudança ou incentivo, logo mais a Amazônia não poderá se recuperar. A tentativa por parte da população, que faz protestos em prol preservação, e por partes de ONGs, que com seus instrumentos e o que podem fazer, tentam ao máximo preservar e incentivar a Amazônia.

REFERÊNCIAS

AGRO SATÉLITE, INEP E ABIOVE. **Moratória da soja- 7º ano do mapeamento em monitoramento do Plantio de soja no bioma Amazônia.** Brasil, maio de 2019.

ARRAES, Renaldo de Albuquerque e, MARIANO, Francisca Zilania, SIMONASSI, Andrei Gomes. **Causa do Desmatamento no Brasil e seu Ordenamento no Contexto Mundial.**

BARBOSA, Catarina. **Acordo de Paris completa cinco anos, e Brasil retrocede nas políticas ambientais.** Brasil de Fato. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/12/12/acordo-de-paris-completa-cinco-anos-e-brasil-retrocede-nas-politicas-ambientais>>. Acesso em: 16 jun. 2021

BBC. **Desmatamento na Amazônia é ‘perda irreparável’, diz especialista em recuperação ambiental.** Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/21/desmatamento-na-amazonia-e-perda-irreparavel-diz-especialista-em-recuperacao-ambiental.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2021

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução N° 3545, de 29 de fevereiro de 2008.** São Paulo, SP, 29 fev. 2008. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3545_v1_O.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 12.651/2012, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação e altera a legislação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

CASEMIRO, Poliana. **Desmatamento na Amazônia cresce quase 30% entre agosto de 2018 e julho de 2019, diz Inep.** Vale da Paraíba. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/18/desmatamento-na-amazonia-cresce-entre-agosto-de-2018-e-julho-de-2019-diz-inpe.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2021.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Editora FGV. Rio de Janeiro. 2001.

GELAIN, Anna Júlia Lorenzson. LORENZETT, Daniel Benitti. NEUHAUS, Mauricio. RIZZATTI, Claudia Bach. Desmatamento no Brasil: Um problema Ambiental. **Revista Capital Científico.** Guarapuava, Paraná. 2011.

GLOBO. **Não conter desmatamento na Amazônia é “suicídio”, alerta especialista brasileiro na ONU.** Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/09/22/nao-conter-desmatamento-na-amazonia-e-suicidio-alerta-especialista-brasileiro-na-onu.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2021

GREENPEACE BRASIL. **Dados divulgados pelo Inep apontam aumento do desmatamento na Amazônia entre 2019 e 2020.** Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/dados-divulgados-pelo-inpe-apontam-aumento-do-desmatamento-na-amazonia-entre-2019-e-2020/#:~:text=Dados%20do%20sistema%20Deter%2C%20do,1.100.000%20campo%20de%20futebol>. Acesso em: 15 jun. 2021.

GREENPEACE BRASIL. **Ricardo Salles deve ser retirado imediatamente do Ministério de Meio Ambiente.** 23 maio. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/ricardo-salles-deve-ser-retirado-imediatamente-do-ministerio-de-meio-ambiente/>. Acesso em: 15 jun. 2021

GOMES, Pedro Henrique e MUZUI, Guilherme. **Mourão cita desmatamento na Guiana Francesa após contestação da França ao acordo UE-Mercosul.** G1.Brasília. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/18/apos-franca-reforcar-oposicao-a-acordo-ue-mercosul-mourao-cita-desmatamento-na-guiana-francesa.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ILHÉU, Taís. **As leis que protegem (e outras que ameaçam) a preservação da Amazônia.** Guia do Estudante. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/as-leis-que-protegem-e-outras-que-ameacam-a-preservacao-da-amazonia/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

JORNAL NACIONAL. **Países que injetam verba no Fundo Amazônia são contra mudanças.** Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/11/paises-que-injetam-verba-no-fundo-amazonia-sao-contramudancas.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2021

MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. **Transformações no Arco do Desmatamento. A expansão da pecuária bovina na Amazônia, pressões sobre o ambiente e o papel das políticas públicas na contenção do desmatamento.** Brasília, DF. Setembro de 2013.

MARSHALL, Claire. **Desmatamento na Amazônia:** Supermercados britânicos ameaçam parar de vender produtos do Brasil caso nova lei seja aprovada. BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56996285>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MARTINS, Renata. **PF apreende 43,7 mil toras de madeira ilegal no Pará.** Brasília, DF. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/pf-apreende-437-mil-toras-de-madeira-ilegal-no-para>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **“Passando a Boiada”, O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro.** Brasília. Janeiro de 2021.

PENA, Rodolfo Alves. **Desmatamento no Brasil.** Brasília,DF. Disponível em: <https://escolakids.uol.com.br/geografia/desmatamento-no-brasil.htm#:~:text=A%20Floresta%20Amaz%C3%B4nica%20come%C3%A7ou%20a,foi%20constru%C3%ADda%20a%20Rodovia%20Transamaz%C3%B4nica>. Acesso em: 15 jun. 2021.

UMA VISÃO PANORÂMICA ACERCA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR E SUA RELEVÂNCIA NO CENÁRIO POLÍTICO ATUAL

Renan Faria de Sousa¹

RESUMO

Neste artigo, o objetivo é analisar os julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre imunidade legislativa em relação às ações dos parlamentares dentro e fora do plenário e sua contribuição para um julgamento justo. Diante do exposto, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: A imunidade legislativa, garantida pela Constituição Federal de 1988, pode contribuir para um julgamento mais favorável a um parlamentar caso a PEC n° 3/2021 seja aprovada? A pesquisa se conclui observando que o STF tem medidas mais drásticas quando desafiado por parlamentares e abusando de sua imunidade. Portanto, por meios de estudos bibliográficos e jurisprudenciais busca entender a relação da imunidade legislativa com o objeto de votação das Casas, os impactos causados quando há abuso de imunidade pelos parlamentares e a ação do STF perante o controle dessa garantia.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar. Abuso de poder. Poder Legislativo. PEC n° 3/2021. Supremo Tribunal Federal.

Sumário: 1. Introdução. 2. Imunidade Parlamentar. 3. PEC n° 3/2021 e seu valor no plenário. 4. O papel do STF no julgamento dos parlamentares. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal tem como princípio garantir a democracia no país de forma ampla e justa a todos, com esse fundamento ela exerce o poder em três pilares independentes e harmônicos entre si, Legislativo, Judiciário e Executivo, art. 2° da CRFB/88. Sendo a mesma divisão proposta por Montesquieu (1748) em sua obra “O Espírito das Leis”, essa separação tem como objetivo garantir um melhor equilíbrio de poder tornando-os autônomos, porém não se sobrepondo aos demais.

¹Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: renanfsousa18@gmail.com

A imunidade parlamentar é um instrumento utilizado no plenário, também garantida pela CRFB/88, que tem como objetivo isentar o parlamentar de seus crimes “Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (BRASIL, 1988); Essa imunidade, chamada de imunidade material ou inviolabilidade, é garantida para manter a autonomia do parlamentar, porém, o STF deixa claro a limitação dessa imunidade, não havendo ligação com suas funções legislativas pode ocorrer a suspensão da imunidade e ser reprimido pelo Supremo.

Destarte neste contexto, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: A imunidade legislativa, garantida pela Constituição Federal de 1988, pode contribuir para um julgamento mais favorável a um parlamentar caso a PEC nº 3/2021 seja aprovada?

Dessa forma, o presente artigo será desenvolvido em três partes.

Em primeiro plano, será exposto a imunidade parlamentar distinguindo a imunidade material absoluta e a relativa, visando os limites de sua aplicação.

Em segundo plano, será apresentado a PEC nº 3/2021, o porquê de seu surgimento, demonstrando sua relação com os parlamentares detidos por abusos e fazendo alusão aos casos de abusos da imunidade cometidos por deputados federais, como o recente caso do Deputado Daniel Silveira.

Em terceiro plano, serão analisados os julgados do STF que lhes cabem a função, após receber as denúncias, julgarem o parlamentar por suas ações cometidas dentro e fora do plenário em âmbito jurídico levantando requisitos como a suspensão da imunidade e como ocorre sua aplicação.

Portanto, o que se buscou alcançar neste trabalho foi de conhecer melhor a imunidade e suas limitações mais relevantes a essa garantia, como ela é aplicada no Supremo Tribunal Federal e como ela se relaciona com a sociedade. A metodologia utilizada para realização deste trabalho foi de pesquisa dogmática-instrumental utilizando fontes bibliográficas de referência, bem como jurisprudências.

2 IMUNIDADE PARLAMENTAR

A imunidade parlamentar ou legislativa é uma garantia, prevista na Constituição, onde retira a responsabilidade, tanto civil quanto penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, portanto, quando o parlamentar está em seu momento de oração no plenário não poderá ser punido, definimos como imunidade material. Por outro lado, a imunidade formal, ela garante que o parlamentar só seja preso em flagrante e sendo crime inafiançável, expresso na Constituição Federal de 1988, vale ressaltar que os únicos que detém essa imunidade são os deputados e senadores os vereadores apenas detém de imunidade material quando ligado ao seu mandato.

Diz Alexandre de Moraes (2014, p. 316):

As imunidades parlamentares representam elementos preponderantes para a independência do Poder Legislativo. São prerrogativas, em face do direito comum, outorgadas pela Constituição aos membros do Congresso, para que estes possam ter bom desempenho de suas funções.

O STF tem jurisprudência identificando e separando dois tipos de imunidades material: a imunidade material absoluta e a relativa. A absoluta diz que o congressista está protegido por tudo que ele fala quando dentro da casa legislativa mesmo não tendo relação direta com suas relações com seu cargo e entrevistas concedidas à imprensa, mesmo que resumidas, são entendidas como uma extensão da imunidade. Outrossim, a imunidade material relativa o protege de suas palavras fora da casa legislativa, porém ela alcança apenas as manifestações que têm relações com seus exercícios do mandato. Pelo voto do Ministro Celso de Mello no Inquérito 510/DF (BRASIL, 1991):

[...] A imunidade parlamentar material só protege o congressista nos atos, palavras, opiniões e votos proferidos no exercício do ofício congressual. São passíveis dessa tutela jurídico-constitucional apenas os comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo. A garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito parlamentar ou extraparlamentar, dessa atuação, desde que exercida *ratione muneris*. [...]

Todavia, essa relação de imunidade garantida pela Constituição sofreu mudanças em sua redação pela EC nº35/2001 (BRASIL, 2001) onde alterou a antiga redação que previa que: "Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos", passando a serem acrescidas às expressões "civil e

penal” e “quaisquer”. Alguns doutrinadores afirmam que essa mudança em sua redação acabou deixando-a menos ampla e mais discutível a suas limitações. Após o advento da referida alteração constitucional, os processos contra os parlamentares passaram a ter tramitação regular – inclusive os anteriormente pendentes –, ficando a sua eventual suspensão condicionada a uma manifestação da Casa Legislativa a que pertence o parlamentar (MENDES, 2021).

Por fim, vale ressaltar que a imunidade parlamentar está restrita à uma área de circulação em relação ao cargo do congressista, ou seja, os Deputados e Senadores têm acesso a imunidade diferente de seu suplente que este só o representa e não faz parte do legislativo.

O ministro Celso de Mello, relata na decisão da AP 665 MT (BRASIL, 2012):

Cabe registrar, neste ponto, que o suplente, em sua posição de substituto eventual do congressista, não goza - enquanto permanecer nesta condição - das prerrogativas constitucionais deferidas ao titular do mandato legislativo, tanto quanto não se lhe estendem as incompatibilidades, que, previstas no texto da Carta Política (CF, art. 54), incidem, apenas, sobre aqueles que estão no desempenho do ofício parlamentar.

3 PEC N° 3/2021 E SEU VALOR NO PLENÁRIO

A PEC n° 3/2021 foi apresentada no plenário pelo Dep. Celso Sabino, decorrente da situação do Dep. Daniel Silveira.

Em fevereiro de 2021, o Dep. Daniel Silveira foi autor de um vídeo publicado em suas redes sociais onde faz apologia ao AI-5, instrumento de repressão mais forte da Ditadura Militar (1964-1985) e defendendo o fechamento do Supremo Tribunal Federal (STF), todavia ainda faz ameaças a seis ministros do Supremo. Subsequente ao feito, o Ministro Alexandre de Moraes decreta um mandado de prisão a Silveira, designada com prisão em flagrante delito.

Na sua decisão, o Ministro Alexandre de Moraes, relata que as condutas praticadas pelo Congressista encontram adequação típica imediata em dispositivos da Lei de Segurança Nacional (BRASIL, 1973), especificamente, nos artigos 17, 18, 22, incisos I e IV, 23, incisos I, II e IV e 26:

Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Pena: reclusão, de 3 a 15 anos.

Parágrafo único- Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até a metade; se resulta morte, aumenta-se até o dobro.

Art. 18 - Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados.

Pena: reclusão, de 2 a 6 anos.

Art. 22 - Fazer, em público, propaganda:

I - De processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social; (...)

IV - De qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Pena: detenção, de 1 a 4 anos.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço quando a propaganda for feita em local de trabalho ou por meio de rádio ou televisão.

Art. 23 - Incitar: I - à subversão da ordem política ou social;

II - À animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis; (...)

IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

Art. 26 - Caluniar ou difamar o Presidente da República, o do Senado Federal, o da Câmara dos Deputados ou o do Supremo Tribunal Federal, imputando-lhes fato definido como crime ou fato ofensivo à reputação.

Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

Parágrafo único - Na mesma pena incorre quem, conhecendo o caráter ilícito da imputação, a propala ou divulga.

Visto a decisão, a defesa de Silveira aponta que suas falas no vídeo não devem ser consideradas crimes por ele estar isento pela imunidade formal do parlamentar atribuída pelo cargo de Deputado garantida pela própria Constituição no caput do art. 53. A proposta da Emenda Constitucional nº 3/2021 (BRASIL), o Dep. Celso Sabino, relata brevemente o ocorrido e argumenta sobre o fato propondo inovações nos artigos 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal, mas ocorre mudanças mais abrangentes no art. 14 acrescentando o §9-A e no caput do art. 53 da

Constituição Federal de 1988 (BRASIL), reafirmando que os crimes inafiançáveis devem ser os previstos na Constituição.

Redação exposta na PEC para o art.14 §9-A:

§ 9º-A As inelegibilidades previstas na Lei Complementar a que se refere o § 9º somente produzirão seus efeitos com a observância do duplo grau de jurisdição.

Art. 53 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), confira-se a redação atual e a nova:

Art. 53º Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (redação atual)

Art. 53º Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, cabendo, exclusivamente, a responsabilização ética-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar. (redação da PEC).

Acrescentando também no mesmo art. 53, cria mais dois parágrafos e amplia a limitação no §2º:

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante por crime cuja inafiançabilidade seja prevista nesta Constituição, hipótese em que os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que resolva sobre a prisão pelo voto da maioria de seus membros.

§ 2º-A No caso da prisão em flagrante prevista no § 2º, o membro do Congresso Nacional deverá ser encaminhado à Casa respectiva logo após a lavratura do auto, permanecendo sob sua custódia até o pronunciamento definitivo do Plenário.

§ 2º-B Mantida a prisão, o juízo competente deverá promover, em até vinte e quatro horas, audiência com a presença do custodiado, de sua defesa técnica e de membro do Ministério Público, oportunidade em que deverá relaxar a prisão, conceder a liberdade provisória ou, havendo requerimento do Ministério Público:

I – Converter a prisão em flagrante em preventiva;

II – Aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública, nos termos da lei.

A referida proposta de Emenda à Constituição visa o entendimento de Rui Barbosa (1899), elas se destinam precipuamente a resguardar a autonomia e a independência da atividade congressual, posto visceralmente atreladas à instituição

Poder Legislativo, um poder inerme. A relatora deputada Margarete Coelho expõe no seu voto (2021):

A respeito desse ponto, é da mais alta importância deixar claro: a Proposta não traz qualquer ampliação da imunidade material hoje existente ou erige um modelo normativo mais protetivo aos congressistas. Na verdade, como se explicitou a seguir, a PEC consagra entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal a respeito do sentido e do alcance da prerrogativa, justamente para coibir abusos e excessos travestidos de prerrogativa parlamentar.

As modificações advindas com a Proposta de Emenda Constitucional nº 3/2021 (BRASIL), já repercutiu sobre a mesma levando os congressistas a discutirem a razoabilidade da Emenda. Os senadores, no entanto, não concordam com a relatora, chegando a descrever a PEC como “PEC da impunidade” por introduzir na Constituição dispositivos que colocarão parlamentares “acima da lei e da ordem”.

Relutante às críticas, o Dep. Sabino retirou o §9-Aº da PEC que declarava a observância do duplo grau de jurisdição dizendo não ser o melhor momento para implementação da mesma. Após apresentada, a segunda versão exposta no plenário limita-se às mudanças apenas no art. 53, a relatora explica que mesmo se a Emenda for aprovada não mudará os efeitos da punição do Dep. Daniel Silveira.

A relatora Margarete Coelho ainda argumenta (2021):

Dizer que por essa lei o Sr. Daniel não teria sido preso, é tentar que essa Casa elabore o engano. O Sr. Daniel foi preso com base na lei de Segurança Nacional e a Constituição não pode abrigar cada detalhe, infelizmente.

Cabe-se também a argumentação exposta no discurso feito pelo Dep. Otoni de Paula (2021):

As palavras do Deputado Daniel Silveira podem ser exageradas, condenáveis, não compartilhadas pelas maiorias, mas, mesmo errôneas, estão sob a guarda da garantia constitucional da liberdade de expressão.

De acordo com o Deputado, Daniel estaria sendo preso injustamente, porém, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar Julgou no dia 07 de julho deste ano, aprovou por 12 votos a 8, a suspensão de seu mandato pelo período de 6 meses. O relator reiterou que a perda do mandato seria uma medida extrema e sem cabimento na atual situação (2021).

Todavia, a Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade da proposta que restringe prisão em flagrante de congressistas. Porém, levando em consideração os termos apresentados, a presente proposta negaria então a prisão de Silveira, já que a decisão de Alexandre de Moraes foi expressamente direta na escrita do mandato em seu inquérito: “Servirá essa decisão como mandado que deverá ser cumprido imediatamente e independentemente de horário por tratar-se de prisão em flagrante delito” (BRASIL, 2020).

4 O PAPEL DO STF NO JULGAMENTO DOS PARLAMENTARES

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem como uma de suas competências julgar os congressistas que cometeram atos infracionais dentro do art.102 da CRFB/88.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - Processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

II - Julgar, em recurso ordinário:

a) o habeas corpus, o mandado de segurança, o habeas data e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão;

b) o crime político;

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder

Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Todos os cargos tanto do Executivo quanto do Legislativo são submetidos ao julgamento da Suprema Corte. Tem como função essencial ser o guardião da constituição apurando os casos que envolvam lesão ou ameaça a mesma. Portanto, quando se diz que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (Art.53 §1º, CRFB/88) significa que houve um ferimento da Constituição por parte de um integrante da Casa.

Primeiramente, devemos limitar a extensão desse julgamento. Por terem imunidade e não serem responsabilizados civil nem penalmente o Supremo tende a segurar as rédeas dos congressistas. Cada julgamento deverá ocorrer enquanto estiverem em seu cargo, após o encerramento do mandato deve-se seguir o processo normalmente em um júri competente.

Retomando ao início, Alexandre de Moraes, em seu inquérito declara o mandado de prisão ao Deputado Daniel Silveira. A PEC sendo aprovada, Sr. Daniel não seria submetido a tais circunstâncias, havendo a descrição da nova “imunidade” mesmo tendo infringido a Lei da Segurança Nacional não teria competência para ser julgado e nem responsabilizado. A constituição abrange crimes hediondos e como disse até a própria relatora da PEC “...a Constituição não pode abranger cada detalhe, infelizmente.”²

Portanto, como cabimento das imunidades, prevemos que o STF tem uma limitação para as suas decisões, demonstrando interesse em apenas queixas submetidas diretamente à corte e não obstante toda a carta magna.

Ementa: [...] 1. A Constituição Federal não permite a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, artigos 5º, XLIV; e 34, III e IV), tampouco a realização de manifestações nas redes sociais

² Sessão do Plenário – data 25 de fevereiro de 2021.

visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais – Separação de Poderes (CF, artigo 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio. [...]

Podemos notar sua representatividade em comparação ao caso do Dep. Daniel Silveira, ao caso do atual presidente Bolsonaro, na época do ocorrido (2003) Deputado Federal, com falas agressivas à Dep. Maria do Rosário. Apesar de ser impune assegurado pela imunidade, Bolsonaro se manteve deputado por 7 mandatos seguidos, ou seja, enquanto diplomado não haverá responsabilização por sua fala. No entanto, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por unanimidade, decidiu em primeira instância que o deputado Jair Bolsonaro deveria pagar R\$10 mil de indenização por danos morais à deputada Maria do Rosário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Democrático, onde são divididos os poderes políticos, é de suma importância ter autonomia em suas próprias decisões. A importância dessa autonomia, adquirida pela própria imunidade, garante a imparcialidade nas decisões do legislativo, não sendo atribuídas as responsabilidades aos parlamentares.

Como dito no início deste trabalho, a imunidade que é garantida para assegurar a imparcialidade muitas vezes não são os suficientes para assegurar suas falas. Muitas das queixas-crimes recebidas no Supremo são por abuso da imunidade na mídia, podendo ser interpretada como ofensa ou difamação. Asseguradas então, a Suprema Corte tem a função de interpretação do caso e a assimilação com a Constituição e discutir sobre a decisão.

Em segundo plano, abrangemos brevemente os ocorridos sobre a PEC nº 3/2021 (BRASIL) teve o intuito de aumentar a visibilidade da imunidade tornando o conceito de “inafiável” mais preciso, porém sua redação nota-se que ela se esquivava de seu verdadeiro objetivo, tornando a imunidade mais maleável.

Portanto, mesmo havendo perseguições políticas relevantes aos seus votos a imunidade deverá ser mais precisa em sua redação, O art. 3º, I da Constituição, já que não há como construir uma “sociedade livre, justa”, um dos objetivos fundamentais da República pátria, com a utilização da imunidade formal como

escudo para a prática de atos ilícitos (FERREIRA; LEHFELD; SIQUEIRA, 2019). A imunidade não é uma garantia absoluta, logo por suas brechas não se deve confundir como um privilégio pessoal como o grande jurista Rui Barbosa (1933) “nada mais fácil que desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de ‘privilégio’”, para cometer atos ilícitos perante seu mandato de parlamentar.

REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias. **Votação de PEC das Prerrogativas é adiada para esta sexta-feira**. Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: <

<https://www.camara.leg.br/noticias/730905-votacao-de-pec-das-prerrogativas-e-adiada-para-esta-sexta-feira/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BARBOSA, Rui. **Trabalhos Jurídicos**. Obras completas de Rui Barbosa, Vol. XXV, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1899.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Coligidos e ordenados por Homero Pires, vol. 2. São Paulo: Saraiva e Cia, 1933.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

Acesso em: 4 jun. 2021

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021**. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01owahyfeyyhh1cob1b8j39iwn20634610.node0?codteor=1966562&filename=Tramitacao-PEC+3/20.htm. Acesso em 4 jun. 2021.

BRASIL. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>

Acessado em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. **AP 665/MT**. Suplente de deputado federal. Direitos inerentes à suplência. Inextensibilidade, ao mero suplente de membro do Congresso Nacional, das prerrogativas constitucionais pertinentes ao titular do mandato parlamentar. Acusação: Procurador Geral da República. Acusado: Jorge dos Reis Pinheiro; Sanny Braga de Vasconcelos. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 27 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21260315/acao-penal-ap-665-mt-stf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito. **Inq 4.781/DF**. Trata-se de inquérito instaurado pela Portaria GP Nº 69, de 14 de março de 2019, do Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente, nos termos do art. 43 do Regimento Interno desta CORTE. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/INO4781FLAGRANTEDELITODECISAO.pdf.htm>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Inquérito. **Inq 510/DF**. Inquérito. Crime contra a honra. Senador da República. Imunidade parlamentar material. Evolução do Constitucionalismo brasileiro. Aspectos do instituto da imunidade parlamentar. Relatos: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de fevereiro de 1991. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752262/inquerito-inq-510-df/inteiro-teor-100468453>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição. **Pet 9456/DF**. Penal e processo penal. Inquérito. Inépcia da denúncia. Não ocorrência. Observância dos artigos 41 e 395 do Código de Processo Penal. Presença de justa causa para a ação penal. Não incidência da imunidade parlamentar (CF, artigo 53, caput). Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 28 de abril de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449081/false>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**. Reunião Deliberativa Extraordinária (virtual) do dia 07 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62275>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Discurso do(a) Deputado(a) em 25/02/2021**. Orador: Otoni de Paula, PSC/RJ. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=6.2021.B&nuQuarto=370896&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:12&sgFaseSessao=BC&Data=25/02/2021>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Discurso do(a) Deputado(a) em 25/02/2021**. Orador: Margarete Coelho, PPI/PI. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=8.2021&nuQuarto=371212&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:48&sgFaseSessao=OD&Data=25/02/2021&txApelido=MARGARETE%20COELHO.%20PP->

[PI&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordinaria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:48&txEtapa=](#). Acesso em: 21 jul. 2021.

COELHO, Margarete. **Parecer proferido em plenário pela comissão de constituição e justiça e de cidadania**. Proposta de emenda à constituição nº 3, de 2021. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01owahyfeyyhh1coblb8j39iwn20634610.node0?codteor=1966562&filename=Tramitacao-PEC+3/20.htm Acesso em 6 jun. 2021.

DO AMARAL, André Nascimento. **Imunidade material dos parlamentares: uma análise sobre os limites do instituto**. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito). Faculdade de educação, Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina, 2020.

FERREIRA, Olavo A. V.; LEHFELD, L. S.; SIQUEIRA, D. P. A imunidade parlamentar segundo o supremo tribunal: análise do precedente sobre a prisão do senador Delcídio Amaral frente aos direitos da personalidade. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 7, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/295>. Acesso em: 22 jul. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.038.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593952/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

MONTESQUIEU, Charles Luis de. **Do Espírito das leis**. Martin Claret, 1748.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Naiara Regina Hermógenes de. Imunidade parlamentar: garantia ou privilégio. **Caderno Virtual IDP**, Brasília, v. 1, n. 38, 2017. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2963>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PEREIRA, Mateus Jorge Fidéles; JÚNIOR, Natal dos Reis Carvalho. **Os limites da imunidade parlamentar material e a livre manifestação**. Artigo. Minas Gerais, Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé – Unifeg, 2018. Disponível em: https://www.unifeg.edu.br/revista/artigosdocentes/2018/OS_LIMITES_%20DA_IMUNIDADE_PARLAMENTAR_MATERIAL_E_A_LIVRE_MANIFESTACAO_Ma

[teus_Jorge_Fideles_Pereira_e_Natal_dos_Reis_Carvalho_Junior.pdf](#). Acesso em: 22 jul. 2021.

RIZZIERI, Patrícia Nonose; CAZELATTO, Caio Eduardo Costa; SEGATTO, Antônio Carlos. A imunidade material parlamentar e o discurso de ódio: uma perspectiva a partir dos princípios da moralidade e da impessoalidade. **Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 178-203, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/78410>. Acesso em: 22 jul. 2021.