

SEPARAÇÃO DE PODERES E AJUSTES INSTITUCIONAIS

APRIMORANDO AS REGRAS DO JOGO

ORGANIZAÇÃO

MARIANA BARBOSA CIRNE
LARISSA KOIKE SILVA
GABRIELA FERNANDES COLNAGO
RENATO GABRIEL ALENCAR DA VEIGA

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

SEPARAÇÃO DE PODERES E AJUSTES INSTITUCIONAIS

APRIMORANDO AS REGRAS DO JOGO

Organização

**Mariana Barbosa Cirne
Larissa Koike Silva
Gabriela Fernandes Colnago
Renato Gabriel Alencar da Veiga**

**Brasília
2023**



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS

Coordenação

Dulce Donaire de Mello e Oliveira Furquim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Separação de poderes e ajustes institucionais : aprimorando as regras do jogo. / organizadores, Mariana Barbosa Cime [et al.] – Brasília: CEUB, 2023.

193 p.

ISBN 978-85-7267-115-6

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

CDU 340

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

Mariana Barbosa Cirne

Os poderes são independentes e harmônicos entre si. É isso que consta do artigo 2º da Constituição de 1988 (BRASIL). Acontece que a prática da separação de poderes segue sendo um gigantesco desafio a ser implementado. Há exemplos de excessos em todas essas atuações. O Poder Executivo se excedendo, ao reduzir a participação social que foi reconhecida em leis pelo Poder Legislativo, como reconhecido pelo Poder Judiciário na ADI 6121 (BRASIL, 2019). As limitações do Poder Legislativo, na manutenção da sub-representação de gênero na política, mitigada parcialmente pela decisão na ADI 5617 (COLNAGO, 2021). Omissões do Poder Judiciário na utilização de instrumentos como a intervenção federal para que as decisões judiciais sejam cumpridas (SILVA, 2021). Não concretização de políticas públicas de controle ao desmatamento da Amazônia, por reiteradas dilações de prazos no Cadastro Ambiental Rural, realizadas pelo Poder Legislativo (CIRNE; FERNANDES; VEIGA, 2021). Esses são apenas alguns dos inúmeros exemplos.

Isso poderia significar que o nosso modelo de separação de poderes não funciona, que ruiu e merece ser descartado. Seria, então, melhor desistir e encampar uma visão derrotista do papel do Direito Constitucional. Muitas vezes, em sala de aula, esse desânimo pode aparecer de maneira compartilhada.

O grupo que organizou este livro, contudo, decidiu transformar o desalento em energia. Trabalhar para construir saídas. Basta de derrotismos. Queremos soluções. Então, este grupo de pesquisadores, ao construir esta obra coletiva, segue empenhado em reconhecer que o sistema de separação de poderes funciona, sim. Isso, contudo, não significa negar problemas. Longe disso. Temos graves falhas e demandas variadas, de complexa solução. Seguimos acreditando, no entanto, que os problemas não se resolverão por passes de mágica. De jeito nenhum. Talvez uma possível maneira de lidar com esse tema seja avançar para uma necessária relação de

ajustes institucionais (MENDES, 2008) com o intuito de reequilibrar a relação de forças.

Neste esforço coletivo, decidimos unir ânimos para olhar para quem faz as normas: o Poder Legislativo. Nem sempre nós, que trabalhamos no Direito, vemos esse espaço como propício para as nossas pesquisas (ATIENZA, 1997), então essa é a lacuna que merece ser preenchida com este trabalho. Fazer uma reflexão que consiga unir os problemas identificados na separação de poderes com os possíveis ajustes institucionais.

Nada mais necessário para uma Professora de Direito, um grupo de Pesquisadores e Monitores, junto com Alunas e Alunos empolgados da disciplina Direito Constitucional: Princípio Republicano e Federativo. Aprendemos, juntos, no primeiro semestre de 2022, sobre os meandros do Processo Legislativo. Percebemos que as Propostas de Emendas à Constituição – PECs podem, sim, ser um interessante caminho para corrigir os eventuais abusos que um Poder pode cometer contra o outro Poder. Acreditamos que os abusos não cessarão, pois somos humanos, e a melhor forma de regular a relação entre poderes estaria no desenho de controle interno, e recíproco, de forças (MADISON, 1984). A política não deve ser demonizada (WALDRON, 1999), pois nesse espaço de representantes eleitos é que são ajustadas as regras. Na importante e necessária relação entre o Direito e a Política que os ajustes encontram espaço.

Nessa equação, as regras do jogo ficam a cargo da Constituição Federal de 1988. Então, caso alguma dessas travas, ou dessas competências, não estejam cumprindo essa função de colaboração e contenção, a mudança institucional poderia ser um espaço (ou melhor ainda, uma oportunidade) para fazer os ajustes necessários ao reequilíbrio de forças.

O curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB decidiu, então, abrir um espaço para que sua professora, monitores e alunas e alunos pudessem colocar essas reflexões em prática.

Colocando esse esforço em argumentos, Asaph Enrico Dantas Avelar desenvolveu um estudo sobre o foro privilegiado e a impunidade. Estudou, em seu trabalho, 4 PECs sobre a extinção do foro por prerrogativa de função para perceber que todas elas poderiam contribuir com a redução da sobrecarga dos Tribunais Superiores e reduzir a sensação de impunidade quanto à responsabilização criminal de políticos. Rebeca Vieira Araújo, por sua vez, tratou dos dispêndios financeiros com os parlamentares. A partir de uma ideia de que existe um excessivo custo do Poder Legislativo, marcado por privilégios, identificou na PEC nº 222/2019 uma oportunidade de mitigar o problema com a vedação ao pagamento de auxílios aos membros do Poder Legislativo. Somente ao se ter conhecimento da existência dessas PECs seria viável pressionar a Política nas necessárias correções do Direito.

Vitor Hideki Fujimoto, a seu turno, tratou das medidas provisórias e os limites do poder normativo do Poder Executivo. Identificou que a PEC 43/2019 teria disposições mais adequadas para coibir excessos por parte do Poder Executivo na edição desse instrumento. Guilherme Coutinho Longo estudou o tema atual e necessário ao empreender esforços para a desmilitarização da Administração Pública. Percebeu, com a pesquisa, que a PEC 21/2021 poderia colaborar para coibir a ocupação de cargos de natureza civil por militares da ativa. Lucas Aleixo Carneiro Braz Aguiar se debruçou sobre um dos temas mais atuais: a deturpação do orçamento brasileiro. Por meio do estudo de Emendas Constitucionais acerca do orçamento impositivo chegou-se à conclusão de que o modelo autorizativo daria mais equilíbrio à relação entre os poderes.

Gabriella Sodré Silva Máximo decidiu tratar do indulto, problematizando-o como um ato constitucional ou apenas uma forma de abuso de poder. Seu estudo partiu do indulto concedido pelo Presidente da República ao Deputado Federal Daniel Silveira, com a pretensão de melhorar a relaao entre o Executivo e o Legislativo. Isadora Franco indignou-se com a centralidade da instauraao do processo de impeachment nas mãos do Presidente da Câmara dos Deputados. Como caminho para reverter essa distorao, percebeu que PEC 354/2017 poderia ajudar, visto que estipula o prazo para que o Presidente da Câmara dos Deputados decida

sobre a admissibilidade formal da denúncia por crime de responsabilidade. Thalyta Jacinto Braz tratou do ativismo judicial. Desenvolveu uma análise acerca do fenômeno, suas consequências e alternativas mitigantes para concluir que a PEC 406/2018 seria um interessante caminho de contenção de excessos, ao propor requisitos para a nomeação dos Ministros e a temporariedade dos mandatos.

Ramon Santana Morel Gomes de Oliveira discutiu o foro especial, na perspectiva de distância entre o povo e seus representantes. Estudou 24 PECs para a revisão e o reajuste do foro. Definiu que a PEC 10/2013, de autoria do Senador Álvaro Dias, seria a que melhor responderia aos desafios da impunidade. Júlia Figueiredo Bleme elegeu o tema da intervenção federal para esmiuçar o conteúdo da PEC nº 64/2005, que pretendia ampliar as hipóteses da Intervenção Federal como mecanismo de assegurar às instituições democráticas. Por fim, Yago Rocha de Almeida assevera que haveria um excesso de poder na medida provisória, nos moldes em que é usada pelo Poder Executivo, o que ensejaria usurpação da função legislativa de outro poder. Defende, como caminho, a reforma dessa relação, por meio da PEC 173/2012.

O esforço coletivo, materializado neste livro, foi uma oportunidade de crescimento para todos os envolvidos. Em primeiro lugar, para a professora, ao perceber que as alunas e os alunos conseguiram colocar as suas inquietações no formato de problema de pesquisa, construindo um texto consistente e com boas e fortes reflexões constitucionais. Não há como descrever a alegria de ver o debate acadêmico se transformar em pesquisa.

Há de se reconhecer que o sucesso dessa empreitada jamais teria sido possível sem o incrível empenho, e entrega, dos monitores, que organizaram essa obra. Foram eles que leram, e releram, cada texto, dando retornos construtivos aos autores. Formou-se um diálogo de conhecimento em que todos ganharam. Trata-se de pesquisadores do Ceub, que já foram alunos, e agora são monitores, que seguem acreditando no tema, ante o seu empenho na construção e no compartilhamento de conhecimento. Minha infinita gratidão a eles.

Nesse processo, os protagonistas são as alunas e alunos. Foram eles que venceram o medo de escrever um artigo acadêmico. Que escolheram um assunto e decidiram mergulhar. Entenderam o que é uma pergunta de pesquisa. Puseram para fora um pouco da raiva, que compartilhamos em sala de aula, por nem sempre o Direito conseguir responder aos desafios. Saíram da sensação de derrota, inicialmente anunciada, para uma postura de contribuir na busca de soluções. Isso nos faz crescer. Não tem preço.

Estamos orgulhosos do que construímos aqui. Esperamos ser lidos. Por quem está no Judiciário e nem sempre lembra de que as PECs podem ajudar no controle de forças da separação de poderes. Por quem está no Executivo e às vezes esquece de que pode propor novas PECs ou apoiar a aprovação de algumas das propostas aqui identificadas. Por quem está no Legislativo e nem sempre se lembra de estudar o apelo dos cidadãos, o que necessariamente envolve os estudantes de Direito. Desejamos que esse seja um pontapé inicial para os ajustes necessários às regras do jogo.

Queremos jogar o jogo constitucional e acreditamos que regras mais justas são sim possíveis.

REFERÊNCIAS

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 6121**. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false> Acesso em: 3 mar. 2023.

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: 3 mar. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa; FERNANDES, Isabella Maria Martins; VEIGA, Renato Gabriel Alencar da. O papel do CAR e do pra na melhoria da qualidade Ambiental dos estados amazônicos. *In*: LEUZINGER, Márcia Dieguez et al. (org.). **10 anos do Código Florestal Brasileiro**: Lei n. 12.651 de 12 de maio de 2012. Brasília: CEUB; ICPD, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15910/3/E-BOOK%20Co%cc%81digo%20Florestal%20Brasileiro.pdf> Acesso em: 4 mar. 2023.

COLNAGO, Gabriela Fernandes. Mulheres na política: A reação entre os poderes legislativo e judiciário e a sua possível contribuição para uma democracia igualitária em gênero. *In*: CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Larissa Koike; COLNAGO, Gabriela Fernandes (org). **Desafios da separação de poderes no Brasil**: colaboração ou contenção? Brasília: Uniceub. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15399>. Acesso em: 5 mar. 2023.

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

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.

SILVA, Larissa Koike. Intervenção federal: Da relação entre poderes à formalidade constitucional dos pedidos de intervenção federal julgados pelo Supremo Tribunal Federal. *In*: CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Larissa Koike; COLNAGO, Gabriela Fernandes (org). **Desafios da separação de poderes no Brasil**: colaboração ou contenção? Brasília: Uniceub. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15399>. Acesso em: 5 mar. 2023.

WALDRON, Jeremy. **The Dignity of Legislation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

**FORO PRIVILEGIADO E IMPUNIDADE: ESTUDO DAS
PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL SOBRE A
EXTINÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO**
..... 11

Asaph Enrico Dantas Avelar

**DISPÊNDIOS FINANCEIROS COM OS PARLAMENTARES:
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 222/2019
ACERCA DA VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE AUXÍLIOS
AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO** 24

Rebeca Vieira Araújo

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS LIMITES DO PODER
NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO** 47

Vitor Hideki Fujimoto

**A DESMILITARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PEC 21/2021 VISA COIBIR A OCUPAÇÃO DE CARGOS DE
NATUREZA CIVIL PARA MILITARES DA ATIVA**
..... 61

Guilherme Coutinho Longo

**DETURPAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO: ESTUDO
DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS ACERCA DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO** 76

Lucas Aleixo Carneiro Braz Aguiar

**INDULTO: UM ATO CONSTITUCIONAL OU APENAS UMA
FORMA DE ABUSO DE PODER 94**

Gabriella Sodré Silva Máximo

**CELERIDADE NA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE
IMPEACHMENT 109**

Isadora De Maria Moura Patricio Franco

**ATIVISMO JUDICIAL: UMA ANÁLISE ACERCA DO
FENÔMENO, SUAS CONSEQUÊNCIAS E ALTERNATIVAS
MITIGANTES 122**

Thalyta Jacinto Braz

**FORO ESPECIAL: A DISTÂNCIA ENTRE O POVO E SEUS
REPRESENTANTES 138**

Ramon Santana Morel Gomes de Oliveira

**INTERVENÇÃO FEDERAL: PEC N° 64/2005 E A HIPÓTESE
DA INTERVENÇÃO FEDERAL COMO MECANISMO DE
ASSEGURAR ÀS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
..... 151**

Júlia Figueiredo Bleme

**UMA FERIDA À DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER, A
MEDIDA PROVISÓRIA: USURPAÇÃO DA FUNÇÃO
PRIMÁRIA LEGISLATIVA E REFORMA À LUZ DA PEC
173/2012 173**

Yago Rocha de Almeida

FORO PRIVILEGIADO E IMPUNIDADE: ESTUDO DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL SOBRE A EXTINÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Asaph Enrico Dantas Avelar¹

RESUMO

O presente artigo analisa as propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional que extinguiriam o foro por prerrogativa de função, previsto na Constituição Federal de 1988, e abrangendo diversas autoridades, sendo estas as PECs 168/2007, 142/2012, 333/2017 e 247/2016. A pesquisa se justifica no fato de que, nos últimos anos percebe-se que esse instituto não tem funcionado em sua plenitude, visto que, por conta dos recentes escândalos, as instâncias superiores têm estado sobrecarregadas de processos, o que contribui para o aumento da impunidade. Esse trabalho busca responder à seguinte pergunta: Alguma proposta de emenda constitucional, feita entre 2005 e 2020, em trâmite no Congresso Nacional poderia diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, ou a extinção deste instrumento seria a melhor opção? Por meio de revisão bibliográfica, junto de pesquisa documental, procura-se estudar os possíveis ajustes institucionais de proposta de emendas constitucionais sobre a extinção do foro privilegiado. Para isso, a pesquisa estudará as bases legais deste instituto. Além disso, verificará as possíveis causas da atual descrença em sua funcionalidade. Por fim, analisará as 4 propostas de emenda constitucional atualmente em trâmite no Congresso Nacional, que visam diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, ou sobre a possibilidade de extinção do mesmo: PECs 168/2007, 142/2012, 333/2017 e 247/2016. Todas as propostas de emenda constitucional analisadas, por serem muito semelhantes entre si, poderiam diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, visto que, ao extingui-lo no que tange a crimes comuns, fazendo com que mesmo as autoridades sejam julgadas inicialmente em instâncias inferiores, mas mantendo-o no que tange a crimes de responsabilidade, diminuiria bastante a carga de trabalho nos Tribunais Superiores, além de permitir que as autoridades exerçam com plenitude o direito ao contraditório. Diminuir a sobrecarga de processos, e, assim, diminuir também a impunidade.

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: asaph.enrico@sempreceub.com

Palavras-chave: Foro por prerrogativa de função; Imunidade parlamentar; Crimes comuns; Impunidade; Prescrição.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar propostas de emenda constitucional atualmente em trâmite no Congresso Nacional que propõem a extinção do foro por prerrogativa de função, também chamado de foro privilegiado.

Isso é importante porque possui relevância jurídica, visto que o Supremo Tribunal Federal tem ficando sobrecarregado com um grande número de processos por conta de crimes comuns cometidos pelas autoridades, o que, por conta da possibilidade de troca do cargo ou da prescrição, acaba gerando impunidade.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: Alguma proposta de emenda constitucional, feita entre 2005 e 2020, em trâmite no Congresso Nacional poderia diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, ou a extinção deste instrumento seria a melhor opção?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira, será tratado o que é o foro privilegiado e suas bases legais, trazendo seu conceito. Na segunda, o enfoque se dará nos problemas gerados pelo foro por prerrogativa de função, e também as possíveis causas desses obstáculos. Na terceira, o tema a ser estudado será uma análise das propostas de emenda constitucional, feitas entre 2005 e 2020, em trâmite no Congresso que propõem a extinção deste instrumento: PECs 168/2007, 142/2012, 333/2017 e 247/2016. A linha de raciocínio usada foi a indutiva, e a corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-dogmática.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada, de cunho qualitativo, e que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, por meio de estudo de monografias, artigos de periódicos e legislação bruta.

O objetivo deste trabalho foi explorar o foro por prerrogativa de função como instrumento gerador de impunidade na sociedade atual, para com isso analisar a viabilidade de mudanças legislativas que possam diminuir ou até mesmo sanar esse problema como um todo.

No final, chega-se à conclusão de que, apesar de todas as PECs analisadas serem bem semelhantes entre si, a PEC 333/2017, de autoria do Senador Álvaro Dias, possui a melhor proposta de extinção do foro privilegiado.

2 O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824 (BRASIL), o foro por prerrogativa, também conhecido como foro privilegiado, é uma imunidade formal que um rol determinado de autoridades possui. Sendo este instrumento uma forma de garantir celeridade no julgamento de crimes comuns e crimes de responsabilidade cometidos por estas autoridades, seu objetivo constitutivo é o de garantir que aqueles que ocupam cargos de liderança, representando o povo, sejam julgados mais rapidamente.

Segundo Soares (2012, p. 25), “o foro por prerrogativa de função é entendido como a competência dos Tribunais para processar e julgar autoridades (constitucionalmente previstas) que, no exercício de suas funções, tenham praticado crimes.”

De acordo com Da Silva (2015):

[...] para analisar o foro privilegiado é inexorável uma compreensão da posição institucional dos agentes políticos. O tratamento diferenciado decorre pontualmente da peculiar posição institucional que esses agentes, os políticos, ocupam em relação aos demais integrantes do corpo administrativo, sendo aqueles as autoridades de escol da Administração Pública.

Porém, o que se tem visto é impunidade. Por conta da grande quantidade de processos que chegam no Supremo Tribunal Federal, muitos destes acabam prescrevendo, além também da possibilidade de se protelar o processo ainda mais por conta da renúncia de cargos, o que faz com que o processo volte a ser julgado na primeira instância (DE ALMEIDA, DE REZENDE, 2020).

Como dito por Soares (2012, p. 26), “ocorre que, no decorrer dos anos, o foro por prerrogativa de função gerou uma proteção exacerbada à autoridade, afrontando um dos pilares do Estado Democrático de Direito – o princípio da igualdade -, bem como culminou na ausência de punição dos corruptos.”

Casos recentes, como o da Operação Lava-Jato e do Mensalão são grandes responsáveis por esse problema vivido atualmente, onde muitas autoridades possuidoras da imunidade formal, envolvidas em grandes escândalos de corrupção, tiveram seus processos levados ao STF (FREIRE, S., 2019). E apesar de o foro por prerrogativa de função ter sido restringido somente às hipóteses de crimes praticados no exercício da função ou em razão dela, em questão de ordem pela Ação Penal 937 de 2015, do Supremo Tribunal Federal (BRASIL), o problema ainda permanece.

Na Constituição de 1988 (BRASIL), o foro privilegiado é regulado em vários artigos, sendo um destes o Art. 52, em seus incisos I e II:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; [...]

Além disso, no Art. 53, é regulada a imunidade formal de deputados e senadores:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. §1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. §2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de 24 horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão; [...]

O foro privilegiado do Presidente da República está regulado no Art. 86, que diz o seguinte:

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Sendo este também regulado no Art. 102, em seu inciso I, alíneas “b” e “c”, sendo a literalidade da lei a seguinte:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: [...] 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; c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; [...]

E, por fim, o Art. 105 expõe a competência de julgamento do Superior Tribunal de Justiça:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais; [...]

Ademais, o poder constituinte, ao permitir que este grande rol de autoridades fosse beneficiada com o foro privilegiado, pretendia acelerar processos de pessoas de grande importância no âmbito nacional. Entretanto se vê que o instrumento agora é extremamente contestado pelo povo, sendo um assunto de grande relevância jurídica. Por isso, se vê a necessidade de se discutir os problemas gerados pelo foro por prerrogativa de função.

3 PROBLEMAS GERADOS PELO FORO PRIVILEGIADO

Como dito anteriormente, o foro privilegiado existe para que haja celeridade e rapidez nos processos que envolvam autoridades, protegendo, desta forma, o cargo, e não a pessoa que o ocupa. Porém, a partir do momento em que as instâncias superiores possuem um volume exacerbado de processos de foro por prerrogativa de função, e também um grande número de prescrições (gerando impunidade), significa que o instituto não está funcionando em sua plenitude.

Segundo Oliveira (2020), dentro de uma amostra de 20 países, o Brasil é a nação que possui o maior número de autoridades abrangidas pelo foro privilegiado,

totalizando mais de 54 mil beneficiados. Dentro do Congresso Nacional, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, há mais de 100 congressistas atualmente que são alvo de inquéritos ou de ações penais, além de que, é importante também citar, que desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL), em 1988, apenas 4 deputados federais foram presos durante o exercício do mandato: Natan Donadon, do PMDB-RO em 2013; Paulo Maluf, do PP-SP, em 2017; Celso Jacob, do MDB-RJ, também em 2017; e João Rodrigues, do PSD-SC, em 2018; além também do recente escândalo envolvendo o Deputado Daniel Silveira, do PSL (FREIRE, D., 2020). Ademais, apenas 1 Senador foi preso durante o exercício do mandato: Delcídio do Amaral, em 2016 (SENADO NOTÍCIAS).

O escândalo da Operação Lava Jato é um grande contribuinte pra situação atual deste instrumento. Segundo Freire (2019), a operação que procurava combater a corrupção, chegou a condenar mais de 280 pessoas, e somente no âmbito do Supremo Tribunal Federal foram instaurados mais de 300 inquéritos. O Ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2018), é pragmático ao dizer que o Supremo Tribunal Federal não possui o aparato necessário para receber demasiado número de processos, e que a redução do foro privilegiado diminuiria o número de ações, alcançando assim o estado ideal, onde o STF pode cuidar de assuntos de relevância jurídica nacional.

Quando o foro privilegiado deixa de ser um instituto que busca proteger o cargo que possui uma importância grande em território nacional, e passa mais a proteger a pessoa do acusado, aumentando o número de processos em que a impunidade fala mais alto (DE ALMEIDA, DE REZENDE, 2020), se mostra necessária uma urgente reforma, para que assim se recupere o seu propósito inicial.

4 PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL

Outrossim, vista a urgente necessidade de se reformar o instituto do foro privilegiado, este presente trabalho se baseia na proposta de analisar as PECs atualmente em trâmite no Congresso Nacional, a fim de analisá-las e encontrar uma possível solução, seja esta a extinção do instituto ou alguma modificação fundamental para a melhora. A metodologia utilizada para o encontro das Propostas

de Emenda Constitucional que serão analisadas foi o de pesquisa documental, principalmente por meio dos sítios eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

A proposta de emenda constitucional 168, de 2007 (BRASIL), proposta pelo Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira, tem como estro a extinção do foro privilegiado. Desta forma, a emenda se faria nos artigos 86, 96, 102, 105 e 108 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), sendo a mudança mais significativa e importante no artigo 96, com a seguinte redação: “Art. 96-A. É vedada a criação de foro especial por prerrogativa de função, ressalvadas as hipóteses de crime de responsabilidade, nos termos desta Constituição.”

Sendo assim, as pessoas ocupantes de cargos de poder, ao cometerem crimes comuns, seriam julgadas inicialmente na primeira instância, como todos os cidadãos. O deputado define a proposta como uma “medida que encontra o certo equilíbrio entre a defesa do bem comum e o resguardo dos direitos dos envolvidos”, e a fundamenta da seguinte forma:

Autoridades políticas são mandatárias do povo, e como tal usufruem de poderes que as habilitam a exercer as funções para as quais foram eleitos. Num Estado Democrático de Direito, semelhantes prerrogativas devem necessariamente corresponder a um maior controle público, ofendendo o mais básico senso de justiça que estas se desvirtuem e degenerem em impunidade e desprezo pelo bem comum. Com efeito, quanto mais importante o cargo exercido, maior deverá ser a responsabilidade do ocupante pela condução da coisa pública, que deverá ser julgado perante os órgãos judiciais sem privilégios nem leniência – obedecidas, obviamente, as garantias processuais asseguradas a todos os cidadãos brasileiros.

Ademais, a proposta de emenda constitucional 142 de 2012 (BRASIL), de autoria do Deputado Rubens Bueno, da mesma forma que a PEC analisada anteriormente tem como estro a extinção do foro privilegiado, ressalvados os casos de crime de responsabilidade. Dessa forma, altera-se a redação dos artigos 25, 52, 86, 96, 102, 105 e 108, porém justifica a proposta com o embasamento de que o foro privilegiado fere o princípio da igualdade entre as pessoas, sendo este um princípio basilar da estrutura nacional, dessa forma “seria natural que a ‘Constituição Cidadã’ abolisse toda e qualquer forma de privilégios aristocráticos, incompatíveis com um

Estado Democrático de Direito, no qual todos devem ser tratados em pé de igualdade”.

Além disso, a proposta de emenda constitucional 333 de 2017 (BRASIL), de autoria do Senador Álvaro Dias, que, antes de ser aprovada no Senado Federal e passar à Câmara dos Deputados era a PEC 10/2013 (BRASIL), tem como fundamento a extinção do foro privilegiado em crimes comuns, alterando, desta forma, os artigos 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), além também de revogar o inciso X do artigo 29 e o §1º do artigo 53.

E, por fim, a proposta de emenda constitucional 247, de 2016 (BRASIL), de autoria do Deputado Celso Maldaner, de forma semelhante às outras PECs antes analisadas, tem com estro a extinção do foro privilegiado, alterando a redação dos artigos 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal (BRASIL), e diz que “mal aparelhados para a instrução de causas criminais, nossos tribunais se mostram uma instância inadequada para processar e julgar ações envolvendo a prática de irregularidades pelas autoridades públicas” (p. 6).

E após apresentar diversos dados que mostram a não-funcionalidade do instrumento na forma como é aplicado hoje, complementa:

É chegada a hora desta Casa legislativa cumprir seu papel e buscar pôr um fim a essa grave disfunção do sistema jurídico brasileiro. É da essência do regime republicano que as autoridades públicas sejam efetivamente responsáveis perante a Nação pelos atos que praticarem, e cabe ao Congresso Nacional o protagonismo na concretização do princípio republicano consagrado por todas as nossas Constituições desde 1891. O ordenamento constitucional em vigor carece de importantes reformas, que só poderão ser levadas a cabo por este Parlamento, exclusivo titular do poder de reformar a Constituição Cidadã. É nesse contexto que se insere a presente proposta, que pretende devolver aos magistrados de primeira instância o processoe o julgamento dos processos judiciais envolvendo autoridades públicas. A inovação se impõe, como medida de moralização e de promoção de uma nova concepção de igualdade de todos perante a lei, que repele privilégios e combate a impunidade.

Certamente, se vê que todas as propostas de emenda constitucional analisadas são bastante semelhantes entre si. Todas buscam extinguir o foro por prerrogativa de função em crimes comuns, levando o julgamento dos mesmos às instâncias

inferiores, porém mantendo o foro privilegiado para crimes de responsabilidade, visto que estes são, em toda sua plenitude, ligados ao cargo ocupado. Por isso, vê-se que uma reforma neste instituto é realmente urgente para que o sistema jurídico brasileiro não sofra cada vez mais com a sobrecarga de processos nos órgãos colegiados e com a impunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o foro por prerrogativa de função existe no Brasil desde a Constituição Imperial de 1824 (BRASIL), e tem como objetivo principal proteger o cargo, seja ele um cargo eletivo ou político, visto que o rol taxativo de beneficiados pelo foro privilegiado abrange apenas cargos de extrema importância pro cenário jurídico nacional, como o Presidente da República e seu vice, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, Ministros de Estado e Ministros do STF, Deputados e Senadores, etc.

É mister que, ao cometerem crimes, essas autoridades sejam julgadas com a maior celeridade possível, pois representam muito pra sociedade nacional. Um julgamento veloz permite que as devidas providências sejam tomadas sem que todo o maquinário jurídico brasileiro seja influenciado de forma negativa.

Porém, com os recentes escândalos de corrupção envolvendo milhares de pessoas possuidoras do benefício do foro privilegiado, viu-se que esse instituto é deficiente. Foram milhares de inquéritos, centenas de processos e condenações, tudo isso caindo no colo das instâncias superiores, principalmente do Supremo Tribunal Federal.

Indubitavelmente, as instâncias superiores não possuem o aparato necessário para absorver tamanho número de processos. Um órgão colegiado que possui apenas 11 membros não é o suficiente para dar conta de milhares de processos. Dessa forma, a demora para que os processos sejam apreciados pode acabar levando à prescrição, e conseqüentemente à impunidade.

Em contrapartida, as varas criminais são muitas, e estão espalhadas por todo o território nacional. Quando se coloca na balança, percebe-se que a melhor opção seria realmente extinguir o foro privilegiado, ao menos para os crimes comuns, que

muitas vezes não guardam nenhum tipo de relação com o cargo ocupado; diferentemente do que acontece nos crimes de responsabilidade, o que, por si só, já é um excelente motivo para manter o foro privilegiado nestes.

Todas as propostas de emenda constitucional analisadas – PEC 168/2007, PEC 142/2012, PEC 333/2017 e PEC 247/2016 (BRASIL) – possuem entre si uma semelhança muito perceptível: buscam a extinção do foro por prerrogativa de função em crimes comuns cometidos pelas autoridades que se encontrem no rol de beneficiados por este instituto.

De certo, o instituto carece de mudanças, necessita de reformas. Caso continue da maneira que está, o modelo jurídico brasileiro pode muito bem ruir em um futuro nem tão distante. A semelhança entre as propostas de emenda constitucional analisadas não é uma simples coincidência, é questão de perceber a situação que o Brasil se encontra atualmente e buscar mudanças.

A pergunta feita no início do trabalho, “Alguma proposta de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional poderia diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, ou a extinção deste instrumento seria a melhor opção?”, agora pode facilmente ser respondida: Todas as propostas de emenda constitucional analisadas, por serem muito semelhantes entre si, poderiam diminuir os problemas gerados pelo foro privilegiado, visto que, ao extingui-lo no que tange a crimes comuns, fazendo com que mesmo as autoridades sejam julgadas inicialmente em instâncias inferiores, mas mantendo-o no que tange a crimes de responsabilidade, diminuiria bastante a carga de trabalho nos Tribunais Superiores, além de permitir que as autoridades exerçam com plenitude o direito ao contraditório.

Certamente, o problema não seria solucionado de forma plena, visto que no Brasil existem muitos problemas institucionais, como o famoso “jeitinho brasileiro”, contudo, a mudança precisa começar em algum lugar, antes que seja muito tarde. O foro privilegiado existe para proteger o cargo, não o acusado. Sua importância, entretanto, é notória.

Tamanha é a importância do foro por prerrogativa de função, que o instrumento não existe apenas aqui no Brasil, mas também em muitos outros lugares do mundo, como França e Dinamarca (SPERANDIO). A diferença, todavia, se

encontra nas suas limitações, no tamanho das rédeas que o controlam. O número absurdo de pessoas abrangidas pelo foro privilegiado no Brasil retrata bem essa situação, e tudo piora quando se analisa o número demasiado de ocupantes de cargos beneficiados com este instituto que enfrentam algum processo ou inquérito.

A mudança na Lei Maior certamente fará diferença, mas, deve-se estar atento para que tudo seja feito da forma mais justa, e que fará melhor ao Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.**

Disponível em: [Constituição24 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional 168/2007.** Câmara dos Deputados.

Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional 142/2012.** Câmara dos Deputados.

Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional 333/2017.** Câmara dos Deputados.

Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional 247/2016.** Câmara dos Deputados.

Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional 10/2013.** Senado Federal. Disponível

em: [Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013 - Matérias Bicamerais - Congresso Nacional](http://www.senado.gov.br) Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Penal. **Ação Penal 937,**

Rio de Janeiro. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em Ação Penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação de competência. Relator: Min. Roberto Barroso, 03 de maio de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078> Acesso em: 28 mai. 2022.

DA SILVA, João Victor Lopes Pereira Lima. **Foro por prerrogativa de função e *perpetuatio jurisdictionis***: a visão do Supremo Tribunal Federal. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

DE ALMEIDA, Renata Daniele; DE REZENDE, Erickson Pinho. Foro por prerrogativa de função. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 7, p. 50714-50727, 2020. Disponível em:

<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/13829/11570>

Acesso em: 22 mai. 2022.

FREIRE, Diego. **Relembre deputados federais presos durante o mandato antes de Daniel Silveira**. CNN BRASIL, 2021. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-deputados-federais-presos-durante-o-mandato-antes-de-daniel-silveira/> Acesso em: 2 jun. 2022.

FREIRE, Diego. **Quem é o deputado Daniel Silveira (PSL), preso pelo STF após ataques à corte**. CNN BRASIL, 2021. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quem-e-o-deputado-daniel-silveira-psl-presos-pelo-stf-apos-ataques-a-corte/> Acesso em: 02 jun. 2022.

FREIRE, Sabrina. **5 anos de Lava Jato: 285 condenações, 600 réus e 3000 anos de penas**. Poder360, 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/5-anos-de-lava-jato-285-condenacoes-600-reus-e-3-000-anos-de-penas/> Acesso em: 02 jun. 2022.

OLIVEIRA, Wesley. **A farra do foro privilegiado**. Revista Oeste, 2020. Disponível em: <https://revistaoeste.com/revista/edicao-20/a-farra-do-foro-privilegiado/> Acesso em: 03 jun. 2022.

Redução do foro privilegiado tira 95% das ações do STF, diz estudo. REVISTA EXAME, 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/reducao-do-foro-privilegiado-tira-95-das-acoes-do-stf-diz-estudo/> Acesso em: 3 jun. 2022.

Delcídio do Amaral foi o primeiro senador a ser preso no exercício do mandato. SENADO NOTÍCIAS, 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/05/delcidio-do-amaral-foi-o-primeiro-senador-a-ser-presos-no-exercicio-do-mandato> Acesso em: 1 jun. 2022.

SOARES, Felipe Gabeto. **O foro por prerrogativa de função ante o princípio da igualdade e a eficiência do instituto**. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012.

SPERANDIO, Luan. **Como é o foro privilegiado em outros países?** Instituto Liberal, 2018. Disponível em:

<https://www.institutoliberal.org.br/blog/politica/como-e-o-foro-privilegiado-em-outros-paises/> Acesso em: 20 set. 2022.

TEIXEIRA, Ana Paula Ignácio; DA ROSA, Gilmar Madalozzo. As consequências do abuso das imunidades parlamentares federais e do fim do foro privilegiado. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 7, p. 45014-45036, 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/12945> Acesso em: 22 mai. 2022.

DISPÊNDIOS FINANCEIROS COM OS PARLAMENTARES: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 222/2019 ACERCA DA VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE AUXÍLIOS AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

Rebeca Vieira Araújo¹

RESUMO

O artigo em questão tem o fulcro de analisar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 222/2019, que veda a concessão de auxílio, ajuda ou qualquer outro meio de compensação por intermédio do pagamento de despesas com moradia dos senadores, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. A discussão sobre a temática se justifica em virtude da desproporcionalidade concernente ao alto salário de tais representantes, sendo demasiadamente suficiente para o suprimento das necessidades, em confronto com a desnecessária concessão de benefícios como o auxílio-moradia, frente à exacerbação dos gastos públicos com esferas dissociadas do interesse público. Almeja-se, assim, o esclarecimento sobre: Quais as implicações negativas das benesses advindas dos tributos pagos pelos brasileiros e concedidas às autoridades políticas nos últimos anos? Ademais, pretende-se, com as reflexões suscitadas pelo presente artigo e à luz das referências bibliográficas, levantar questões sobre ajustes institucionais avançados com as mudanças referentes à possível retirada do auxílio moradia dos parlamentares, incumbidos com a plena capacidade de, com os seus salários significativamente altos, arcar com as suas próprias despesas. Desse modo, observa-se consequências deturpadas no panorama político e social, desde a má distribuição dos recursos públicos para o pagamento de despesas com o corpo político, intensificando a degeneração da reputação do mesmo, até ao fortalecimento da manutenção de interesses próprios, distorcendo o objetivo primordial da máquina pública. De autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e advinda do Portal e-Cidadania, a PEC 222/2019 recebeu o apoio de mais de cento e quarenta mil cidadãos e demonstra a

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília - CEUB. E-mail: rebeca.araujo@sempreceub.com

importância de as prerrogativas populares serem atendidas frente aos privilégios parlamentares no Brasil, fruto de uma evolução classista da política brasileira.

Palavras-chave: Auxílio moradia; Parlamentares brasileiros; Congresso Nacional; Proposta de Emenda Constitucional; Poder Legislativo.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende examinar os desembolsos extras parlamentares e a PEC 222 (BRASIL, 2019), acerca da vedação ao pagamento de auxílio, ajuda ou qualquer outra forma de retribuição a título de reembolso de despesas efetuadas com moradia a senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador.

Tal estudo faz-se imprescindível pois, concomitantemente a um cenário de sacrifícios existenciais, está a manutenção dos privilégios das autoridades dos níveis mais altos dos Poderes da República que, ao lado de um salário já substancialmente alto, estão as benesses advindas do trabalho dos contribuintes brasileiros. Além da contemplação pelas imunidades formal e material, prenunciada no artigo 53 da CRFB/1988 (BRASIL), está uma fonte considerável de recursos públicos a favor de suas prerrogativas que, em tese, devem ser exercidas com excelência, afinal, nada mais justo combinar as exacerbadas verbas legislativas com o exercício democrático voltado à melhoria das condições sociais do povo brasileiro.

Diante dessas circunstâncias, a indagação que permeia essa pesquisa é a seguinte: Quais as implicações negativas das benesses advindas dos tributos pagos pelos brasileiros e concedidas às autoridades políticas? Para respondê-la, o trabalho está dividido em 3 fases. Na primeira, serão abordados os privilégios parlamentares consubstanciados pelas verbas destinadas aos auxílios, caracterizado pela criação de proveitos acrescidos aos altos salários. Na segunda, o tema a ser desenvolvido será os privilégios máximos e as prerrogativas, sendo abordado um brevíário das funções do Poder Legislativo, cujo rol meramente exemplificativo demonstra a imprescindibilidade desse poder frente à condução do governo brasileiro. Na terceira, o enfoque será a Proposta de Emenda à Constituição 222 (BRASIL, 2019), advinda da Sugestão Legislativo n° 30 (BRASIL, 2017).

A linha de raciocínio e a corrente teórica-metodológica usadas foram a dedutiva e a jurídico-dogmática, respectivamente, pois a abordagem baseou-se no compêndio do panorama geral com o fulcro de se chegar às considerações específicas e na observação da realidade através da regra jurídica vigente. A análise se pauta em pesquisa do Tipo Aplicada de cunho qualitativa-quantitativa, valendo-se dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental. O objetivo deste trabalho foi explicar os auxílios destinados aos parlamentares e as implicações advindas com o dispêndio de verba pública para a manutenção dos privilégios, para com isso discorrer sobre a proposta de alteração constitucional que põe fim ao auxílio moradia dos parlamentares.

2 OS PRIVILÉGIOS PARLAMENTARES CONSUBSTANCIADOS PELAS VERBAS DESTINADAS AOS AUXÍLIOS

O trabalhador da iniciativa privada é contemplado com alguns benefícios como vale-transporte e tíquetes de refeições, chegando, no máximo, a receber, também, plano de saúde, previdência privada e participação nos emolumentos da empresa, o que demonstra a evolução das circunstâncias do trabalhador contribuinte (GANIME, 2022). Porém, apesar de impressionar o cidadão, esses direitos não se comparam às vantagens e regalias destinadas aos membros do Poder Legislativo (BARRETO, 2010).

No contexto do regramento jurídico brasileiro, existe a carência de um órgão que controle e limite o orçamento e os gastos do Congresso Nacional (MOREIRA; ARAÚJO, 2020), demonstrando a brecha no sistema de freios e contrapesos dos três poderes avençados pelo filósofo francês Charles Montesquieu (2005), emblema que, pela complexidade, viabiliza a discussão em artigo precedente, suscitando o questionamento satírico do romano Juvenal: *“quis custodiet ipsos custodes”*, que, pela tradução, significa a indagação: quem vigia os vigilantes? (1839).

O poder responsável por fiscalizar e elaborar leis pode aumentar seus próprios subsídios, desprovidos, muitas vezes, de escrúpulos e controle externo, criando regalias que se tornam adicionais em seus já altos salários, mas não altos o suficiente na concepção de deputados e senadores, que começaram a pressionar o

presidentes da Câmara e do Senado para reajustes de elevação de salário em 9% (nove por cento), fazendo com que o vencimento saltasse de R\$ 33.700 (trinta e três mil e setecentos reais) para R\$ 36.800 (trinta e seis mil e oitocentos reais) (AGÊNCIA, 2022). Tal privilégio é esculpido no artigo 49 da CRFB/1988 (BRASIL), que preceitua a competência exclusiva do Congresso Nacional na fixação dos salários para deputados e senadores, além da prerrogativa de delimitação dos subsídios do Executivo Federal.

A preocupação com as contas públicas mostra-se com evidência pela percepção de situações que desviam o erário, demonstrando, em alguns casos, que as mordomias são materializadas apenas na extensão do subsídio dos congressistas, ensejando na mente dos dirigentes da nação o almejo crescente por vantagens a parte, tornando a coisa pública fragmento de seus patrimônios particulares (GOMES, 2014)

O auxílio moradia é pago aos deputados que não ocupam os imóveis funcionais, residenciais de propriedade da União, sendo destinado ao pagamento de despesas com moradia no Distrito Federal (MERELES, 2017). Conforme fontes da Câmara dos Deputados (2022), o valor do referido auxílio é de R\$ 4.253,00 (quatro mil e duzentos e cinquenta e três reais), sendo esse valor, aliado ao considerável salário, garantidor de um cotidiano confortável e de alto nível, no qual os membros podem tanto apresentar um recibo para reembolso ao final do mês ou receber a quantia em dinheiro, dificultando, de certo modo, a vigilância do direcionamento desse quantitativo. Ademais, cita-se as preferências, desde planos de saúde até as verbas indenizatórias, visando a manutenção de escritórios, combustível, contratações, consultoria e assessorias. Tais informações encontram-se no próprio sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (2022).

Em um cenário de contingenciamento de verbas para a educação e congelamento de investimentos públicos (ILHÉU, 2022), os exacerbados gastos com os benefícios dos congressistas suscitam questionamentos quanto à viabilidade e credibilidade desta tão imprescindível instituição: o Congresso Nacional. Sendo uma casa responsável pela representação dos brasileiros, é ideal que sua perspectiva seja a de alavancar melhorias, por intermédio, por exemplo, da redução dos gastos com

os próprios salários e demais benefícios, alocando recursos para setores básicos, como educação e saúde.

Entretanto, apesar de existirem parlamentares que renunciaram ao recebimento do auxílio moradia, um estudo divulgado em 2021 pelas universidades de Brasília, do Sul da Califórnia e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada, chegou ao resultado de que, todos anos, cerca de R\$ 24.700.000 (vinte e quatro milhões e setecentos mil reais) são necessários para cobrir os salários, regalias e demais gastos do Poder Legislativo, valendo-se os pesquisadores do orçamento anual total do legislativo federal, dividindo pela quantidade de parlamentares e em seguida pela renda média do país, chegando à conclusão de que o Brasil é o país em que o dispêndio anual com autoridades políticas é o maior, quando comparado com a renda média da população (VEIGA, 2022).

Com o início da pandemia do coronavírus houve um engajamento no que concerne ao trabalho em Home Office, deduzindo, assim, uma diminuição dos custos com os dispêndios parlamentares (THOMAZ, 2022). Entretanto, conforme dados da própria casa dos deputados (2021), isso não foi observado, tendo em vista que, no início de 2021, houve o dispêndio de R\$ 32.200.000 (trinta e dois milhões e duzentos mil reais) com a cota parlamentar, quantitativo que incide consideravelmente nos cofres públicos (BONIN, 2020). Salienta-se que em 2020, ano que introduziu o trabalho em home office, tendo em vista o isolamento social durante os meses de avanço do referido vírus, os deputados ausentaram-se por um período de tempo de Brasília, assim, houve o pagamento de hospedagens, totalizando, no mencionado ano, um custo de R\$ 6.600.000 (seis milhões e seiscentos mil reais), representando um expressivo e desproporcional valor convertido em forma de benefício (BONIN, 2020).

Menciona-se que a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), que, de acordo com o portal de acesso à informação da Câmara dos Deputados (2022) é uma cota única mensal destinada a custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício parlamentar, tem seu uso agregado, conforme o Ato da Mesa N°43 (2009), as despesas com, além das já citadas, telefonia, serviços postais, manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, assinatura de

publicações, fornecimento de alimentação, hospedagem, outras despesas com locomoção, contemplando locação ou fretamento de aeronaves, veículos automotores e embarcações, serviços de táxi, pedágio, estacionamento, passagens terrestres, marítimas ou fluviais, trabalhos técnicos, divulgação de atividades internas e a participação em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres). Paralelamente, assembleias legislativas de municípios de todos os estados brasileiros elaboram mecanismos semelhantes à Cota Parlamentar, garantindo benefícios que aumentam os salários de deputados estaduais e vereadores (CAMARGO, 2021).

É indubitável afirmar que o dinheiro destinado, por exemplo, ao auxílio paletó, que foi instituído pela Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), representando, no passado, uma indenização para o descolamento dos parlamentares para o Rio de Janeiro, antiga capital do Brasil, é sujeito e provável aos ditames da corrupção, tendo em vista a quantia paga aos políticos do Congresso Nacional para que o traje esteja impecável, onde, apesar de não constar na Constituição de 1988 (BRASIL), foi ratificado no Congresso nacional como uma “ajuda de custo” (SARDINHA, 2012).

Tal circunstância ocasiona questionamentos por parte dos setores da população, especialmente em um cenário onde a desigualdade social encobre boa parte do território brasileiro, marcado pela inflação desenfreada e cortes nos gastos públicos (MAZUCHELLI, 2021), desencadeando questionamentos e reflexões quanto a democracia representativa, tão importante para o atendimento das demandas populares, mas que, pela atuação corrupta e gananciosa de autoridades políticas, encontra-se maculada com o sopesamento de interesses privados e patrimonialistas.

O princípio da impessoalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL), que dispõe sobre a obediência a esse preceito por parte da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes, estabelecendo o dever de imparcialidade na priorização do interesse público, impede discriminações e privilégios indevidos, explicitando a dispensa de qualquer instigação particular no exercício da função administrativa. É notório que tal mandamento de otimização não é contemplado quando o político não consegue desagregar as questões específicas de

seu cargo com as de caráter pessoal. Assim, não é admissível que, por exemplo, parlamentares que possuem domicílio fixado no local onde exercem sua função continuem a receber contribuições como o auxílio-moradia, beirando à injustiça e desproporcionalidade.

Pontua-se que as prerrogativas de imunidade parlamentar e foro privilegiado não se caracterizam, em tese, como salvaguardas que colocam os congressistas em uma posição de abusos, afinal, esses instrumentos foram agregados tendo em vista a perseguição que diversos políticos sofreram durante a Ditadura Militar no Brasil (1964), já que a perseguição se dava simplesmente pela emissão de opiniões no exercício do seu mandato (GORDILHO, 2015). A questão é problematizada, porém, quando os instrumentos são criados no ordenamento jurídico a título de favoritismos desses grupos, transcendendo a questão dos direitos e passando a serem caracterizados como privilégios pelo desempenho de sua representação.

Um levantamento das Nações Unidas com a União Parlamentar, divulgado pela BBC NEWS, chegou ao resultado de que cada parlamentar tem o custo anual de R\$7.400.000 (sete milhões e quatrocentos mil reais) aos cofres públicos (PASSARINHO, 2018). Concomitantemente a um cenário de gastos milionários, está a baixa popularidade e índices percentuais tímidos de boa avaliação quanto ao trabalho dos congressistas, exteriorizado por uma pesquisa recente do Datafolha (2021), que estimou um quantitativo considerável de 44% da sociedade que concebe a má gestão congressista dos membros do legislativo. Vale mencionar que, apesar de não ter uma verba especial para admissão de assessores do senado, foi computado um custo mensal de R\$ 30 milhões para contratação dos mesmos, isso, aliado ao fato de determinados senadores disporem de 80 consultores, demonstrando um desequilíbrio entre a reputação do Congresso Nacional frente ao custo para a suposta efetividade dos trabalhos (GIELOW, 2021).

Averiguou-se também que o Congresso Nacional Brasileiro é o segundo mais caro do mundo, com o custo total de R\$ 4.400.000.000 (quatro bilhões e quatrocentos mil reais), ficando atrás apenas dos Estados Unidos, que ultrapassa R\$ 5.000.000.000 (cinco bilhões de reais) (PASSARINHO, 2018). Desse modo, a redução dos gastos das duas casas, como o auxílio moradia e o gasto excessivo com

assessores, instigar uma alteração positiva na conjuntura do legislativo, comprovado pelos estudos do Instituto Millenium, indicando que, com alguns cortes nos benefícios parlamentares, a redução dos gastos seria de R\$ 2.300.000.000 (dois bilhões e trezentos mil reais) (MILLENIUM, 2019), montante que, quando bem gerido e direcionado aos serviços públicos, materializar os ideais da democracia representativa.

3 PRIVILÉGIOS MÁXIMOS E PRERROGATIVAS: UM BREVIÁRIO DAS FUNÇÕES PRIVILEGIADAS DO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo do Brasil detém o título de parlamentares mais bem remunerados da América Latina (VEIGA, 2022). Por outro lado, o descaso com as promessas de certos candidatos é tão intenso que eleger autoridades descompromissadas tornou-se habitual em época de eleições. Atuações ínfimas no parlamento e notável desonestidade com o dinheiro público tornam o Congresso Nacional palco de fantasias (LAMOUNIER, 2013). O uso de financeiros para compra de passagens aéreas para as autoridades políticas e seus assessores e a utilização indiscriminada da cota parlamentar (que deve ser usada apenas em gastos concernentes ao exercício do mandato), são exemplos alarmantes de desordem advinda dos interesses particulares no exercício público (COELHO, 2021).

As incumbências do Congresso Nacional e de suas duas casas estão contempladas no Título IV da Constituição Federal (BRASIL), que trata da Organização dos Poderes. Precisamente, nos artigos 48 e 49 da referida carta política brasileira, as atribuições do Congresso Nacional estão elencadas em um rol meramente exemplificativo, desde a disposição legislativa sobre matérias de competência da União, até suas competências exclusivas, previstas no artigo 49 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), destacando-se:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - Julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

[...]

Quanto às prerrogativas de fiscalização do Poder Legislativo, elas estão concebidas no artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL), no qual prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Assim, diversos encargos são atribuídos ao responsável pelo exercício da representação dos brasileiros, desde a convocação de ministros de Estado visando à prestação de contas sobre temas específicos de competência do referido poder (sendo tradicionalmente uma forma de fiscalização do Poder Executivo), até a fiscalização junto ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo do Governo Federal encarregado de fiscalizar as ações e andamentos da administração pública, estando previsto na Carta Política (BRASIL) em seu artigo 71, sendo possível destacar que:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de

aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...]

Desse modo, a atuação demasiadamente influenciadora e averiguadora do legislativo é exemplificada em diversas tarefas, não fugindo à coerência, afinal, é parte de seus encargos típicos. Entretanto, as demandas de representação e proteção dos interesses do povo brasileiro são colocadas de lado com vistas a priorizar o espaço concedido a manutenção de privilégios dos congressistas, sendo o orçamento anual para a manutenção dos parlamentares um quantitativo 528 (quinhentos e vinte e oito) vezes maior que a renda média da população brasileira (HERNANDEZ, 2022).

À título de complementação, no que concerne à função primordial do legislativo, consubstanciada pelo processo de criação das leis que, em sentido genérico, são as chamadas Leis Ordinárias, a sequência legal que rege a formação dos atos normativos primários perpassa quatro fases: iniciativa, discussão, votação e sanção ou veto (LENZA, 2022). Dentro do panorama de criação dos núcleos legais está a deliberação parlamentar e executiva que, representando uma exemplificação

das máximas da Teoria dos Freios e Contrapesos (MONTESQUIEU, 2005), consubstancia o controle de um poder pelo outro, amenizando o que seria o suprassumo do legislativo. Posto isso, a Carta Magna (BRASIL) enumera em seu artigo 59 as possibilidades de elaboração legislativa:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - Emendas à Constituição;

II - Leis complementares;

III - Leis ordinárias;

IV - Leis delegadas;

V - Medidas provisórias;

VI - Decretos legislativos;

VII - Resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Apesar de, por exemplo, John Locke (2006) dispor da tese não acolhida pelo entendimento majoritário da separação de poderes, afirmando que o Poder Legislativo estaria acima do Poder Executivo, sendo este o responsável pela execução das leis e aquele o poder supremo, o filósofo, consoante à compreensão primordial, concebe que o referido poder está subordinado ao povo, traçando limitações claras à extensão do legislativo, de que o mesmo se limita ao bem público: “Não pode ser um poder arbitrário sobre a vida e a fortuna das pessoas” (NODARI, 1998, p. 146), corporificando a tese de que, por ser um poder delegado pelo povo, os representantes dessa esfera não podem subverter a derivação dos cidadãos e usufruir particularmente de financeiros que, se elencados de forma prudente, serão destinados a melhoria das condições do povo.

A delimitação da atuação de cada poder, voltando-se, neste compêndio argumentativo, para o legislativo, demonstra uma vinculação e necessidade de atuações concomitantes e harmoniosas, haja vista a tese de balanceamento entre as três esferas, visando à efetivação de seus intentos que, supostamente, beneficiarão a sociedade, através da máquina pública. As contrariedades manifestam-se, porém, quando o aparato estatal é usado em benefício e usufruto dos responsáveis pela

atuação do Sistema de Freios e Contrapesos (MONTESQUIEU, 2005), desde juízes e desembargadores até os responsáveis por cargos eletivos.

Relevante salientar também que, em época de campanha eleitoral, a temática de moralização das realizações dos parlamentares é motivo de pauta da maioria dos candidatos, discrepante veementemente com a realidade dos primeiros meses de mandato dos eleitos e reeleitos, demonstrando que as ações e discursos estão longe dos eufóricos comprometimentos dos discursos em comícios, materializando a burocracia imperial dos políticos (SOUZA; CAVALCANTI, 2019).

Depreende-se, portanto, serem mister promulgação de medidas que suscitem a mudança da conjuntura de preferências e garantias políticas desnecessárias frente a um incentivo por alterações na forma da alocação dos recursos parlamentares, sendo determinante, para isso, a diminuição dos repasses destinados aos diversos auxílios, desencadeando a relevância das considerações e debates sobre Propostas de Emenda à Constituição que intencionam a retirada das regalias das autoridades do Congresso Nacional.

4 PROPOSTA DE AJUSTE INSTITUCIONAL: A PEC 222/2019

A Sugestão Legislativa nº 30 (BRASIL, 2017) advinda do Programa e-Cidadania, com a Emenda: “Fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores” (BRASIL, 2017), foi transformada em Proposta de Emenda à Constituição, que altera o artigo 39 da Constituição Federal para “vedar o pagamento de auxílio, ajuda ou qualquer outra forma de retribuição a título de reembolso de despesas efetuadas com moradia a senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador” (BRASIL, 2019, p. 1).

Com respaldo no parecer emitido pelo Senado Federal, de relatoria do senador Paulo Paim, foi pacificado que já é passada a hora de o Brasil enfrentar questões concernentes aos privilégios e “mordomias” de autoridades dos níveis mais altos dos Poderes da República, já sendo muito bem remuneradas (BRASIL, 2019). Tal panorama é terreno fértil para alavancar questionamentos sobre a realidade de que os tributos advindos do dispêndio diário de brasileiros que lutam pela

sobrevivência, em um cenário de desemprego e carestia, sejam revertidos para o usufruto das facilidades providas com o cargo político.

Relevante, tendo em vista as motivações declaradas no texto da proposição, a menção aos senadores que integram a autoria da PEC 222 (BRASIL, 2019) são eles: Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Juíza Selma (PODEMOS/MT), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Marcos Rogério (DEM/RO), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PP/GO).

Consta no relatório que o pagamento do auxílio-moradia, do auxílio mudança e até mesmo da cessão de imóveis funcionais (apartamentos de propriedade da União concedidos para o uso por agentes políticos e servidores públicos federais) não são mais legítimos, sendo desprovidos da moralidade e da probidade tão aclamadas como princípios explícitos da coisa pública, enxugando a restrita parcela da elite brasileira que é contemplada com os recursos públicos. O referido relator mencionou que a população passa por um momento de dispêndios financeiros, especialmente com os ajustes fiscais advindos do governo federal e da reforma da Previdência, recentemente aprovada no Congresso (BRASIL, 2019).

Outrossim, partindo da explicação da ementa da PEC 222 (BRASIL, 2019), tem-se que a proibição de reembolso por despesas com moradia ou deslocamento para novo domicílio ressalva as diárias de viagens, ou seja, apesar da diminuição substancial, ainda é conformado o custeio com os congressistas, tese respaldada pela

conta advinda de um estudo de 2021, realizado por pesquisadores das Universidades de Brasília, do Sul da Califórnia e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada, onde, a cada ano, cerca de R\$ 24,7 (vinte e quatro milhões e setecentos mil reais) são necessários para garantir os gastos do Poder Legislativo. Tal pesquisa comparou 33 democracias espalhadas pelo mundo, chegando ao resultado de que o Brasil é o país que mais gasta por parlamento, equiparando a renda média do país (VEIGA, 2022).

Ademais, a prudente justificativa de que os parlamentares são servidores públicos, devendo os mesmos servirem ao público e não se servir da coisa pública, foi usada para ratificar a Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa a importância de a medida sugerida pelos cidadãos ser acatada, sendo necessária à coleta das assinaturas de um terço dos senadores ou deputados, conforme a dicção do inciso I do artigo 60 da Constituição Federal (BRASIL), que preceitua a emenda da Carta Política brasileira através de um terço, no mínimo, dos integrantes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Atualmente, a PEC 222 (BRASIL, 2019) está em tramitação no Senado Federal, aguardando a votação em dois turnos, necessários, em conjunto com também dois turnos na Câmara dos Deputados, para a aprovação da alteração no texto constitucional, à luz da CRFB/88. A relevância de tal proposta é notória quando os princípios da igualdade e dignidade são confrontados com o salário mínimo dos brasileiros, que vivem à mercê da alta inflação e do retorno desproporcional do valor pago de impostos, panorama intrínseco a uma crise econômica notória que permeia não só o país, abarcando também o cenário mundial (COHEN, 2022).

Por conseguinte, a discussão em cada Casa do Congresso Nacional, intencionando a obtenção de três quintos dos votos dos respectivos membros, em conformidade com os parâmetros da CRFB/88, deve pautar-se nas circunstâncias vivenciadas pelo Brasil, onde, conforme uma recente pesquisa, realizada pelo EXAME/IDEIA, mais da metade das pessoas (57%) assentam com a percepção de que a inflação é o maior problema do Brasil neste momento, devendo haver uma contenção e resolução desse paradigma ainda em 2022 (GARRET, 2022). A problemática da inflação é apenas um dos outros embaraços que penetram a

conjuntura nacional. Sendo assim, diversas temáticas seriam objetos de debates no plenário, prerrogativa primordial e vinculada a qualquer parlamentar que almeja trabalhar com ideais sociais, fomentando sua popularidade.

A vedação de privilégios aos cargos do legislativo compatibiliza-se com a narrativa do propósito da Sugestão Legislativa, que pode ser feita por organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos, associações, órgãos de classe, entre outros, visando a propositura de leis complementares e ordinárias, incluindo sugestões de emenda ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo uma forma de participação da sociedade civil no processo legiferante, por intermédio da apresentação de uma minuta de proposta legislativa (SOUZA, 2017). Demonstra-se, pois, a necessidade de os congressistas adequarem-se a uma posição voltada ao interesse público, pois é extremamente visível o desnecessário suporte financeiro parlamentar sujeito aos ditames da corrupção.

Pontua-se que a Sugestão Legislativa que ensejou a transformação na PEC 222 (BRASIL, 2019) está no rol de proposições legislativas que receberam mais de 50.000 (cinquenta mil) votos na Consulta Pública do Senado Federal, contabilizando 1.971.601 (um milhão novecentos e setenta e um mil e seiscentos e um) apoios, encontrando-se no primeiro lugar (KNISS, 2021), demonstrando, assim, o engajamento dos cidadãos em suscitar mudanças que redistribuam os gastos públicos.

É indubitável afirmar que medidas já foram tomadas intencionando a diminuição de custos, como a alteração produzida pela Emenda Constitucional n° 50 (BRASIL, 2006), que consistiu no fim do pagamento de verbas extraordinárias, conhecidas como Jeton, consistente nos subsídios para deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores por participarem de sessões extraordinárias, ocorridas, em caso de urgência ou interesse público relevante, no período compreendido entre 18/07 a 31/07 e 23/12 a 01/02, conciliando, assim, com as considerações da Constituição (BRASIL).

Indispensável referir-se ao conteúdo da Sugestão Legislativa N°30 (BRASIL, 2017) que suscitou a criação da PEC 222 (BRASIL, 2019), pois, além do fim do auxílio para as referidas autoridades, incluiu-se também a vedação para

magistrados. Assim, a resolução 512 (BRASIL, 2019) do Conselho da Justiça Federal regulamenta o pagamento do auxílio-moradia aos magistrados da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

Observa-se, portanto, que a contemplação com ajudas de custo abarca os três poderes, tornando o cenário orçamentário mais contingenciado ante a estrutura de precariedade social que contorna o cenário brasileiro. Infere-se, pois, a importância da tramitação de uma alternativa de modificação da carta política brasileira voltada ao benefício dos cidadãos, ainda que indiretamente, atentando-se para um enxugamento e regularização da máquina pública brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Montesquieu, “quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma democracia” (MONTESQUIEU, 2005, p. 31). Aludindo a essa premissa do precursor da separação dos três poderes, tem-se a importância das sugestões da população em prol da amenização da estagnação orçamentária ante aos demasiados privilégios parlamentares, consubstanciado nos interesses de acréscimos constitucionais, por intermédio de Propostas de Emenda à Constituição, imprescindível instrumento da democracia, que tornem claro as barreiras de vedação aos auxílios que apenas satisfazem os interesses dos que deveriam representar, com excelência, o povo.

A dicotomia entre o papel primordial do Congresso Nacional e os gastos exorbitantes instigam válidas reflexões que intimidam o respaldo dessa tão indispensável instituição, colocando a mesma em uma posição de inferir conjecturas que alteram a valoração e o real significado da casa representativa do povo brasileiro que, em tese, deve atuar em conformidade com as reiteradas propostas disseminadas em períodos eleitorais, relevante época que ratifica a inerência da substituição alternada de postos políticos. Entretanto, percebe-se um panorama de dispêndios públicos e a considerável distância com a renda média da população brasileira. Dentro de tal considerável cota, encontra-se o já mencionado auxílio moradia, verba destinada aos membros parlamentares, usufruindo de tal benefício mesmo diante de gastos urgentes e de um recém cenário pandêmico emergencial.

As vantagens concedidas a alguém com exclusão de outros são observadas também na movimentação das classes, onde os detentores de capital almejam a aprovação, por parte do plenário do Congresso Nacional, de propostas que engajaram seus negócios ou, mencionando os subterfúgios de crescimento econômico exacerbado, intencionam pela instituição de incentivos fiscais e outros subsídios. Tal panorama concorre para a suposição fundamentada de que, além de diversas outras prerrogativas privatistas dos componentes do poder legislador e fiscalizador, está a possibilidade apática de recebimento de contribuições por parte da parcela rica da sociedade brasileira, sendo ratificado a imprescindibilidade da aprovação de Propostas de Emenda à Constituição que alterem a conjuntura em prol da população. Dessarte, tramitações como a PEC 222 (BRASIL, 2019) legitimam a real prerrogativa de representação do poder incumbido de funções exclusivas que estreitam o vínculo com os cidadãos, coadunando, assim, com os anseios dos mesmos que, justificadamente, se sentem impotentes e rejeitados com as práticas do parlamento.

Vivencia-se um contexto onde, à frente das inadiáveis necessidades públicas e sociais, está a manutenção de privilégios de membros do poder responsável por elaborar leis e fiscalizar e, contrariando veementemente o sistema de freios e contrapesos, atribuído a Montesquieu (2005), está a carência de um órgão limitador dos gastos do Congresso Nacional e, paralelamente, entra em cena seu supra papel fiscalizador. Por conseguinte, o poder legiferante é um instrumento imprescindível, em que o quantitativo de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, suscita mudanças constitucionais que viabilizam o respaldo do poder legislativo perante a população, seja através de propostas que enfatizam os investimentos públicos para áreas socialmente relevantes, ou mediante as implementações que fomentem o bom destino dos impostos inerentes a cada cidadão brasileiro, asseverando os propósitos constitucionais institucionalizados pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987, órgão incumbido da elaboração da Carta Maior do país, ensejando a priorização de novas diretrizes do ordenamento jurídico brasileiro (LEAO, 2018).

Depreende-se, pois, que a PEC 222 (BRASIL, 2019), de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, instigar uma contenção das

exacerbadas prerrogativas privilegiadas dos parlamentares, induzindo assim, um balanceamento dos recursos destinados aos setores relevantes da sociedade, priorizando políticas públicas benéficas para a parcela que o Legislativo deve priorizar: o povo. Afinal, com mudanças institucionais que visem ao aumento do desempenho funcional e o estreitamento das relações entre a casa que representa a nação e a população, as máximas da democracia como sendo um governo para o povo terão efetividade em detrimento das regalias das autoridades políticas responsáveis pela sua representação.

REFERÊNCIAS

APÓS STF, CONGRESSO QUER AUMENTAR OS PRÓPRIOS SALÁRIOS.

Agência Estado. 2022. Disponível em:

<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/-Apos-STF-Congresso-quer-aumentar-os-proprios-salarios-Entenda-20220813-0008.html>. Acesso em 11 set. 2022.

BARRETO, Gabriela Carolino Meira. **A lei de responsabilidade fiscal no controle das despesas com o pessoal.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Centro Universitário de Brasília (CEUB), 2010. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/123456789/2258>. Acesso em 11 set. 2022.

BONIN, Robson. Em ano de Home office, deputados recebem R\$ 6,6 mi em auxílio moradia. **Veja.** 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/em-ano-de-home-office-deputados-recebem-r-66-mi-em-auxilio-moradia/>. Acesso em 07 jun. 2022.

BRASIL. **Ato da Mesa N°43**, de 21 de maio de 2009. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-actualizada-cd-mesa.html>. Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o46.htm. Acesso em 03 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda n° 50, de 14 de fevereiro de 2006.** Modifica o art. 57 da Constituição Federal. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc50.htm. Acesso em 05 jun. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 222, de 2019.** Altera o art. 39 da Constituição Federal para vedar o pagamento de auxílio, ajuda ou qualquer outra forma de retribuição a título de reembolso de despesas efetuadas com moradia a senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140184>. Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. **Resolução n° 512, de 11 de janeiro de 2019.** Conselho da Justiça Federal. Justiça Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20512-2019.pdf>. Acesso em 05 jun. 2022.

BRASIL. **Sugestão Legislativa n° 30, de 2017.** Senado Federal. Fim do auxílio moradia para deputados, senadores e juízes. Brasília DF: Senado Federal. 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130204>. Acesso em 31 ma.o 2022.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cota Parlamentar.** Agência Câmara Notícias. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/cota-parlamentar>. Acesso em 30 mai. 2022.

CAMARGO, Marcelo. Carros, passagens. Privilégios de deputados custam R\$ 6,4 bi em 20 anos. **IG Economia.** 2021. Disponível: <https://economia.ig.com.br/2021-04-26/privilegios-deputados-gastos-camara.html>. Acesso em 18 ago. 2022.

CAMPELO, Iuri Rufino; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. O Republicanismo em face das prerrogativas e privilégios parlamentares no Brasil. **Cadernos de Direito**, v. 17, n. 32, p. 197-229, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.32.10.pdf. Acesso em 23 maio 2022.

COELHO, Leonardo. Suspeitas de uso irregular da cota parlamentar envolvem 28 políticos. **UOL.** 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/suspeitas-de-uso-irregular-da-cota-parlamentar-envolvem-28-politicos/>. Acesso em 07 jun. 2022.

COHEN, Patrícia. Ondas de choque atingem a economia global, com grave risco para a Europa. **Folha de S. Paulo**. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/ondas-de-choque-atingem-a-economia-global-com-grave-risco-para-a-europa.shtml> Acesso em 11 set. 2022.

GANIME, Paulo. Ganime: Privilégios são para poucos, mas custam caro ao bolso do brasileiro. **Diário do Rio**. 2022. Disponível em: <https://diariodorio.com/ganime-privilegios-sao-para-poucos-mas-custam-carao-bolso-do-brasileiro/>. Acesso em 16 ago. 2022.

GARRET JR, Gilson. Para 57%, inflação é o maior problema do Brasil para ser resolvido em 2022. **Exame**. 2022. Disponível em: <https://exame.com/economia/para-57-inflacao-e-o-maior-problema-do-brasil-para-ser-resolvido-em-2022/>. Acesso em 01 jun. 2022.

GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos: o festival de privilégios que assola o Brasil**. Editora Record: 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2kRqDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=GARSCHAGEN,+Bruno.+Direitos+m%C3%A1ximos,+deveres+m%C3%ADnimos>. Acesso em 24 maio 2022.

GIELOW, Igor. Piora a avaliação do congresso, que tem trabalho reprovado por 44%. **Data Folha**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-piora-a-avaliacao-do-congresso-que-tem-trabalho-reprovado-por-44.shtml>. Acesso em 04 jun. 2022.

GOMES, Vinícius da Costa. **Os privilégios dos agentes políticos brasileiros como entreve à concretização do Estado Democrático de Direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade FUMEC, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/handle/123456789/795>. Acesso em 11 set. 2020.

GORDILHO, Maria Celina Monteiro. **Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970)**. 2015. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18902>. Acesso em 06 jun. 2022.

HERNANDEZ, Eliseu. Privilégios e benefícios das três esferas do poder público. **A Cidade On**. 2022. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/colunistas/Privilegios-e-beneficios-das-tres-esferas-do-poder-publico-20220809-0012.html>. Acesso em 16 mai. 2022.

ILHÉU, Taís. Governo bloqueia R\$ 3,2 bilhões do Ministério da Educação. **Guia do Estudante**. 2022. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/noticia/governo-bloqueia-r-32-bilhoes-do-ministerio-da-educacao/>. Aceso em 07 jun. 2022.

JUNIOR, Reinaldo Matos da Anunciação. **O Congresso Nacional passado à limpo: imunidades e privilégios parlamentares.** Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Direito) – Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé (ICM), Macaé, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/10961>. Acesso em 23 maio 2022.

JUVENAL. **As sátiras de Decio Junio Juvenal, príncipe dos poetas satyricos.** Introdução, tradução e notas por Francisco Antonio Martins Bastos. Lisboa: Imprensa de Candido A. da S. Carvalho, 1839.

KNISS, Andressa Buttore. A opinião do cidadão importa? A Tramitação das proposições legislativas mais votadas no portal e-Cidadania do Senado Federal. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 11, n. 2, jun. 2021. ISSN 2236-451X. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v11i2.81595>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/81595/44038>. Acesso em 15 ago. 2022.

LAMOUNIER, Bolívar. Labirintos, Tergiversações e Enganações: reflexões sem dor sobre o debate político brasileiro atual. **Revista TOMO**, n. 23, 2013. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/download/2106/1836/0>. Acesso em 12 set. 2022.

LEAO, Abreu Diogo. O que é uma Assembleia Constituinte. **Politize**. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/assembleia-constituente/>. Acesso em 17 set. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22^o ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o governo**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAZUCHELLI, Larissa Picinato et al. Discursos sobre os idosos, desigualdade social e os efeitos das medidas de distanciamento social em tempos de covid-19. **Saúde e Sociedade**, v. 30, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dkJwsGRvFs3tqC75gRkczxc/>. Acesso em 12 set. 2022.

MERELES, Carla. Quanto ganha um senador. **Politize**. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/quanto-ganha-senador/>. Acesso em 07 jun. 2022.

MILLENIUM, Instituto. Quanto custa a máquina pública brasileira? **Exame**. 2019. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/instituto-millennium/quanto-custa-a-maquina-publica-brasileira/>. Acesso em 30 mai. 2022.

MONTESQUIEU, C.S. **O Espírito das Leis**. 3^o ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOREIRA, Cleyciane de Aguiar Dutra; ARAÚJO, Edimilson Mendonça de. PRIVILÉGIOS POLÍTICOS NO BRASIL. **Episteme Transversalis**, v. 11, n. 2, out. 2020. ISSN 2236-2649. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/2160>. Acesso em 03 jun. 2022.

NODARI, Paulo César. **A emergência do individualismo moderno no pensamento de John Locke**. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Departamento de Filosofia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG, 1998. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD9WFJXN/1/dissertacao_paulocesarnodari.pdf. Acesso em 04 jun. 2022.

PACHECO, Roberta Fernandes; MÜLLER, Alice Silva. A inter-relação entre papel social e posição na manifestação do conflito interacional. **Revista Gatilho**, v. 20, n. 01, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/gatilho/article/view/3312>. Acesso em 23 mai. 2022.

PASSARINHO, Natália. Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais? **BBC News**. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803>. Acesso em 30 mai. 2022.

SARDINHA, Edson. Auxílio-Paletó custa R\$ 252 milhões em quatro anos. **UOL**. 2012. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/auxilio-paleto-custa-r-252-milhoes-em-quatro-anos/>. Acesso em 07 jun. 2022.

SOUSA, Carol. Estudos apontam brasileiros parlamentares entre os mais bem pagos do mundo. **R10 Notícias**. 2022. Disponível em: <https://www.portalr10.com/noticia/92962/estudos-mostram-que-parlamentares-brasileiros-entao-en-os-mais-bem-pagos-do-mundo>. Acesso em 04 jun. 2022.

SOUZA, Isabela. A Ideia Legislativa como ferramenta de participação política. **Politize**. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ideia-legislativa/>. Acesso em 06 jun. 2022.

SOUZA, Renato; CAVALCANTI Leo. Deputados e senadores ignoram eleitor e mantêm privilégios e mordomias. **Correio Braziliense**. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/03/interna_politica,740887/deputados-e-senadores-ignoram-eleitor-e-mantem-privilegios-e-mordomias.shtml. Acesso em 17 ago. 2022.

THOMAZ, Camila. A busca pela produtividade em tempos de home office. **Administradores.com**. 2022. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/a-busca-pela-produtividade-em-tempos-de-home-office>. Acesso em 12 set. 2022.

VEIGA, Edison. Entre auxílios e benefícios, parlamentares do Brasil estão entre os mais bem pagos. **CNN Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entre-auxilios-e-beneficios-parlamentares-do-brasil-estao-entre-os-mais-bem-pagos/>. Acesso em 29 mai. 2022.

MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO

Vitor Hideki Fujimoto¹

RESUMO

O presente artigo analisa as propostas de emenda à constituição em trâmite no Congresso Nacional que modificam o rito legislativo e os limites materiais das medidas provisórias. A motivação da pesquisa são os excessos cometidos pelo Poder Executivo na edição desse instrumento legiferante extraordinário. A CF/88 instituiu as medidas provisórias no lugar dos decretos-lei, visando criar um instrumento mais democrático capaz de atender situações de urgente interesse público. A despeito disso, em decorrência de abusos de prerrogativa por parte do Poder Executivo, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 32/2001 para corrigir esses desvios. Desde então, apesar dos avanços obtidos, ainda há recorrentes casos de mau uso das medidas provisórias, notadamente em razão da ausência dos pressupostos de relevância e urgência ou da matéria que veiculam. Nesse sentido, o presente estudo busca responder à questão: As propostas de emendas constitucionais em trâmite no Congresso Nacional propõem avanços para evitar excessos do poder Executivo e melhorar o controle pelo Poder Legislativo na aprovação de medidas provisórias? Por meio de revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa documental, visa-se analisar os ajustes institucionais promovidos por 6 propostas de emendas constitucionais relativas a medidas provisórias. Primeiro, são verificados os requisitos de edição de medidas provisórias. Depois, contextualizados os problemas que as PECs buscam resolver. Finalmente, analisam-se as proposições e conclui-se que, embora o Congresso Nacional tenha aprovado a PEC 91/2019 para reformular a dinâmica das medidas provisórias, há outras proposições, como a PEC 43/2019, que contêm disposições mais adequadas para coibir excessos por parte do Poder Executivo na edição desse instrumento. Ademais, ainda não é possível analisar os efeitos da PEC 91/2019 em razão de seguir pendente de promulgação.

Palavras-chave: Medidas Provisórias. Processo legislativo. Propostas de Emenda à Constituição. Separação de Poderes.

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: vitor.fujimoto@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

Presencia-se no Brasil um cenário de conflito entre as instituições dos três Poderes. Há frequentes acusações de extrapolação de competências e intensos conflitos políticos rotineiramente noticiados pela mídia. Essa tensão institucional ainda foi agravada pela emergência de saúde ocasionada pelo coronavírus, uma vez que diversas ações de combate à pandemia implantadas pelo Poder Executivo foram levadas à análise do Poder Judiciário ou revertidas pelo Poder Legislativo. Destarte, o equilíbrio e a separação entre os Poderes estão em constante debate.

Nesse contexto, merecem destaque as medidas provisórias, instrumentos constitucionais que concedem ao Presidente da República competência legislativa extraordinária, ou seja, competência atípica que pertence tipicamente aos parlamentares. Devem ser utilizadas, portanto, com parcimônia e nos estritos termos autorizados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Não é, no entanto, o que se observa na prática desde a sua instituição. De longa data se observa o abuso ou o mau uso desse instituto pelos chefes do Poder Executivo, razão pela qual a doutrina, a jurisprudência e os próprios parlamentares buscam contribuir para aprimorar a sua utilização. (SOUSA,2015).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) instituiu a Medida Provisória – MP em substituição ao decreto-lei, que era um instrumento de caráter autoritário, incompatível com a nova ordem constitucional democrática que surgia com a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Os decretos-lei dispunham de tamanha força que a Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) assim dispunha em seu artigo 58:

Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

Destarte, a nova constituição cuidou, desde a sua edição, de remover a restrição ao poder de emendas dos parlamentares e a aprovação por decurso do tempo. Assim, atenta ao papel de controle do Congresso Nacional, estabeleceu que o Presidente da República, em caso de urgência e relevância, poderia editar medida provisória, mas esta deveria ser imediatamente submetida ao crivo do Poder Legislativo, a quem caberia aprová-la, emendá-la ou rejeitá-la. No caso de decurso do prazo de vigência, não ocorreria a sanção tácita, e sim a perda de eficácia:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, 1988)

Embora detentoras de mecanismo mais democrático que o dos decretos-lei, as MPs persistiram como instrumento estratégico para que o chefe do Poder Executivo pudesse legislar sobre matérias de seu interesse, ainda que muitas vezes não se demonstrassem claramente os seus requisitos de admissibilidade. Havia, por exemplo, diversas MPs que regulamentavam adicionais e gratificações a determinadas categorias de servidores públicos.

Diante desse cenário, foi aprovada a EC 32/2001 (BRASIL, 2001), que, dentre outras alterações, impôs limites materiais ao conteúdo das MPs e vedou a reedição em uma mesma sessão legislativa.

Houve, assim, sensível avanço no controle do uso das medidas provisórias. Não significa, no entanto, que o Poder Executivo tenha deixado de usar essa competência legislativa extraordinária em prol de seus interesses governamentais. É possível identificar esse fato pela média de edição de MP's pelos presidentes. Nos governos Itamar e Collor as médias foram de, respectivamente, 5,3 e 2,9 por mês. Por outro lado, no governo FHC (após a EC 32/2001 (BRASIL, 2001)) e Lula (1º mandato), as médias foram de 6,58 e 5, respectivamente. (SOUSA, 2015).

Uma das principais razões para esse fato prosseguir ocorrendo é a carga subjetiva dos requisitos de admissibilidade das MPs – relevância e urgência. Como se referem a critérios de difícil avaliação e mensuração, raros são os casos em que o controle por parte do Poder Legislativo, e até mesmo do Poder Judiciário, os considera inválidos. Ocorre que essa imprecisão não poderia permitir a substituição do processo legislativo ordinário, aquele consubstanciado na apresentação de projetos de lei ao Parlamento. (CUNHA, 2017).

Com base no contexto apresentado, no cerne deste trabalho estudar-se-ão as propostas de emendas constitucionais – PECs em trâmite no Congresso Nacional que visam evitar excessos do poder Executivo e melhorar o controle pelo Poder Legislativo sobre a aprovação de medidas provisórias.

Para responder a essa questão central, foram pesquisadas todas as PECs ainda em tramitação no Congresso Nacional que objetivam alterar o processo legislativo de aprovação das medidas provisórias ou os limites materiais a que estas se submetem. Como resultado, foram encontradas 6 (seis) proposições: PECs 208/2003 (BRASIL, 2003), 111/2015 (BRASIL, 2015a), 43/2019 (BRASIL, 2019a) e 91/2019 (BRASIL, 2019b), oriundas do Senado Federal, e PECs 251/2013 (BRASIL, 2013) e 116/2015 (BRASIL, 2015b), oriundas da Câmara dos Deputados.

2 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Conforme apresentado na seção anterior, as medidas provisórias são um instrumento que confere capacidade legislativa ao Presidente da República de forma extraordinária.

Assim, nos termos do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em caso de urgência e relevância, pode o presidente editar, com força de lei e vigência imediata, MPs para lidar com situações de interesse social, vedada a reedição na mesma sessão legislativa. Deve, no entanto, submetê-las de imediato ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Ademais, não pode dispor, nos termos do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sobre matéria:

Art. 62. [...]

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Ressalte-se que a EC 32/2001 (BRASIL, 2001) já promoveu diversas alterações com relação ao texto original, como as limitações materiais e a vedação à reedição. Isso em decorrência de excessos no uso das MPs, a exemplo da famosa MP do Plano Collor, a MP nº 168/1990 (BRASIL, 1990), que confiscou valores de contas correntes, aplicações financeiras e poupanças.

Ocorre que, como se verá adiante no presente artigo, apesar de terem sido observadas melhorias na sistemática das medidas provisórias, a emenda constitucional não logrou êxito como esperado, ainda persistindo importantes problemas quanto à edição e controle daquelas.

3 PROBLEMAS ENVOLVIDOS NA APRESENTAÇÃO DESMEDIDA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Como visto, as MPs surgiram para conciliar governabilidade com o cenário democrático que se instaurava com a nova ordem constitucional, dotando o Poder Executivo de instrumento ágil para situações de emergência, mas com controle pelo Poder Legislativo. No entanto, em decorrência do flagrante mau uso desse instrumento, surgiram problemas e distorções no equilíbrio entre os Poderes.

Antes da EC 32/2001 (BRASIL, 2001), quando ainda não havia limites materiais e de reedição das MPs, os chefes do Executivo as utilizavam para controlar

a agenda do Congresso Nacional, por vezes abarrotando-o de MPs para analisar – ainda que de matérias não urgentes –, evitando, assim, votações de outras matérias indesejáveis e, por outras, revogando MPs em massa para que pudessem ser votados temas de seu interesse (SOUSA, 2015). Dessa forma, criava-se um cenário de elevada insegurança jurídica, pois uma matéria podia vigorar por longo período sem ser transformada em lei (em razão de sucessivas reedições) e, em seguida, ser revogada com desfazimento retroativo de seus efeitos. Para ilustrar essa situação, observe-se que, nos anos 1999 e 2000, houve mais de 1000 (mil) reedições de Medidas Provisórias (MICHÉIAS, 2018).

Após a promulgação da EC 32/2001 (BRASIL, 2001), alguns problemas decorrentes do abuso da prerrogativa das medidas provisórias ainda persistem. É o caso do controle da agenda do Parlamento pelo Poder Executivo. Mesmo com a limitação das matérias sobre as quais as MPs podem versar e da proibição de reedição na mesma sessão legislativa, a instituição do sobrestamento da pauta da Casa Legislativa e do regime de urgência para as MPs não apreciadas em até 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação, pelo § 6º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), teve como efeito colateral maior poder de agenda para o Poder Executivo, uma vez que é comum a não apreciação de MPs em prazo superior a 45 (quarenta e cinco) dias. (MICHÉIAS, 2018)

Outro problema que persiste é a utilização de MPs como principal instrumento legislativo do Poder Executivo em vez dos projetos de lei, ainda que em situações não caracterizadas por urgência e relevância. Nesse caso, a problemática envolvida é relativa ao processo legislativo: as MPs têm tramitação mais célere, com menos tempo para discussão das matérias, dificultando o processo legislativo adequado em caso de temas mais complexos, ao contrário dos projetos de lei, que, geralmente, não têm prazo para discussão e votação. Note que, no período de 15 (quinze) anos entre 2001 e 2015, em apenas 4 (quatro) anos houve mais leis aprovadas oriundas de projetos de lei do Executivo do que de MPs (MICHÉIAS, 2018).

Destaca-se, também, a revogação tácita de MPs. Embora a EC 32/2001 (BRASIL, 2001) tenha aumentado o prazo para análise das MPs pelo Congresso

Nacional, seguem ocorrendo situações de revogação por ausência de apreciação, que ensejam a revogação tácita. Nesse caso, o maior efeito indesejável decorrente é a insegurança jurídica gerada, pois as situações regidas pelas MPs podem ser desfeitas ou mantidas.

4 PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

As PEC's possuem rito diferenciado de aprovação em relação às demais normas. Como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) é do tipo rígida, essa espécie de proposição é discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Também não há fase de sanção ou veto pelo Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Assim, embora seja formalmente mais dificultoso, o procedimento de aprovação de emendas constitucionais, após a propositura, não conta com participação do Presidente da República, o que significa que eventuais mudanças no funcionamento das MPs não podem ser vetadas por ele, cabendo-lhe apenas acatar as novas regras ou questioná-las judicialmente.

No âmbito do presente trabalho, foram pesquisadas as PECs ainda em tramitação no Congresso Nacional que visam alterar o processo legislativo de aprovação das medidas provisórias ou os limites materiais a que estas se submetem. Como resultado, encontrou-se um grupo de 6 (seis) proposições: PECs 208/2003 (BRASIL, 2003), 111/2015 (BRASIL, 2015a), 43/2019 (BRASIL, 2019a) e 91/2019 (BRASIL, 2019b), oriundas do Senado Federal, e PECs 251/2013 (BRASIL, 2013) e 116/2015 (BRASIL, 2015b), oriundas da Câmara dos Deputados. A PEC 91/2019 (BRASIL, 2019b) já se encontra aprovada, mas pendente de promulgação.

A PEC 208/2003 (BRASIL, 2003) altera o § 8º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para determinar que as Medidas Provisórias tenham a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A proposta, de autoria de senadores, visa corrigir um problema de participação dos senadores na discussão e votação das MPs: no atual procedimento legislativo, as MPs têm tramitação iniciada na Câmara dos Deputados e, como não há limite de tempo que ali podem permanecer – dentro do prazo anterior à perda de eficácia –, usualmente são aprovadas e enviadas ao Senado no fim do referido prazo, inviabilizando a discussão adequada nesta Casa. A proposta, portanto, objetiva equilibrar a participação das duas Casas no processo de aprovação de MPs.

A PEC 111/2015 (BRASIL, 2015a), também de autoria de senadores, visa incluir o inciso V ao § 1º do art. 62 para vedar a edição de MPs “que concorram ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos”. Segundo a justificção da proposição, a alteração busca conferir maior segurança jurídica às normas que versem sobre contratos, evitando, destarte, a aprovação de alterações no campo contratual sem a devida discussão parlamentar com os destinatários da norma e análise técnica. Ainda, apontam os autores, a segurança jurídica em questão estimula

a economia, uma vez que confere mais segurança a quem firma contratos, sejam eles entre particulares ou com o Estado.

A PEC 251/2013 (BRASIL, 2013), de autoria da Câmara dos Deputados, visa alterar o § 9º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), para tornar nominal a votação das medidas provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional. De acordo com a justificação da proposição, a medida permitiria à sociedade fiscalizar o voto de seus representantes no que tange ao controle sobre os atos do Poder Executivo, especialmente em casos de excesso no uso das MPs.

A PEC 116/2015 (BRASIL, 2015b), de autoria de deputados federais, confere nova redação ao inciso II do § 1º do art. 62 para vedar a edição de MPs quando limitarem direitos trabalhistas. Ao propor a PEC, os autores fundamentam suas justificativas nas MPs 664 (BRASIL, 2014a) e 665 (BRASIL, 2014b), de 2014, alegando serem exemplos de abuso da prerrogativa de edição de MPs por parte do Poder Executivo com essa temática.

A PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a), de autoria do Senado Federal, propõe uma série de alterações no rito legislativo das MPs, que visam, de acordo com seus autores, restabelecer o protagonismo do Poder Legislativo na edição de leis e na definição de matérias que devam tramitar no Parlamento. Para tanto, dispõe que as MPs: i) serão limitadas a 5 por sessão legislativa; ii) também não poderão versar sobre direito trabalhista ou matéria já disciplinada em projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional; iii) terão eficácia por 30 dias, prorrogáveis por igual período se a votação não tiver sido encerrada no Parlamento; iv) não poderão tratar de temas distintos, tampouco conter emendas parlamentares sobre matéria estranha a elas; e v) não mais sobrestarão a pauta das Casas legislativas para sua apreciação. Com essas medidas, visam os congressistas obstar o uso de MPs como principal instrumento legislativo pelo Poder Executivo, assegurar ao Poder Legislativo o protagonismo da função legislativa do Estado e impedir o controle da pauta do Congresso Nacional pelo Presidente da República.

Por fim, a PEC 91/2019 (BRASIL, 2019b), inicialmente PEC 11/2011 (BRASIL, 2011), de autoria do Senado Federal, propõe alterações nos procedimentos legislativos das MPs para, segundo seus autores, equilibrar a

participação das Casas Legislativas na apreciação de MPs e preservar a legitimidade dos congressistas no processo legislativo. Assim, dispõe que as MPs: i) perderão a eficácia se não forem aprovadas pela Câmara em 40 dias contados do 2º dia útil do recebimento do parecer da comissão mista de parlamentares ou do decurso do prazo de 40 dias de que dispõe esta comissão, pelo Senado em 30 dias após 2º dia útil da aprovação pela Casa anterior, ou pela Câmara, em caso de emendas do Senado, em 10 dias após aprovação deste; ii) sobrestarão a pauta da respectiva Casa a partir de 30 dias do primeiro prazo conferido à Câmara dos Deputados ou em todo o prazo de que dispõe para apreciar eventuais emendas do Senado Federal, ou a partir de 20 dias do prazo conferido ao Senado Federal, ressalvados os casos de matéria vedada a MPs ou que tenham prazo constitucional determinado.

Importa ressaltar, no entanto, que a situação da PEC 91/2019 (BRASIL, 2019b) é *sui generis*, pois já foi aprovada em ambas as Casas, estando pendente apenas de promulgação, desde 12 de junho de 2019. De acordo com o portal de notícias do Senado (PACHECO, 2021), a promulgação ainda depende de acordo entre as Casas legislativas, que, embora tenham aprovado a PEC, enfrentam impasse relativo ao seu texto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que as propostas de emenda à constituição em tramitação no Congresso Nacional objetivam fortalecer a fiscalização dos eleitores sobre os parlamentares quanto ao exercício da função de controle (PEC nº 251/2013 (BRASIL, 2013)), equilibrar a participação das Casas legislativas no processo de apreciação das medidas provisórias (PECs 208/2013 (BRASIL, 2013) e 91/2019 (BRASIL, 2019b)), impedir a inserção de matérias estranhas à PEC em seu conteúdo (PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a)) ou limitar a atuação do Poder Executivo, seja em relação à matéria das medidas provisórias (PECs 111/2015 (BRASIL, 2015a), 116/2015 (BRASIL, 2015b) e 43/2019 (BRASIL, 2019a)), seja em relação ao chamado poder de agenda que exerce sobre a pauta do Parlamento PEC nº 43/2019 (BRASIL, 2019a) e a PEC nº 91/2019 (BRASIL, 2019b).

No âmbito do presente trabalho, interessam fundamentalmente as que tratam da relação e separação entre Poderes Legislativo e Executivo. Assim, a PEC 208/2013 (BRASIL, 2013), que trata exclusivamente do equilíbrio da participação das Casas legislativas no processo de apreciação de medidas provisórias, não acresce ao tema.

Com relação às demais, todas têm relevância e algum nível de aderência ao tema. Desse grupo, tem-se, claramente, que a PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a) é a que mais se aproxima do objetivo de evitar excessos do poder Executivo e melhorar o controle pelo Poder Legislativo sobre a edição e aprovação de medidas provisórias.

A PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a), proposta, de acordo com seus autores, precisamente com o fim de restabelecer as prerrogativas do Poder Legislativo para definir e apreciar as matérias em tramitação no Parlamento, bem como limitar a edição de medidas provisórias que não respeitem os requisitos constitucionais, prevê alterações no processo legislativo das medidas provisórias capazes de minorar os constantes abusos de prerrogativa por parte do Poder Executivo.

Nesse contexto, a referida PEC dispõe de potencial para recolocar as medidas provisórias na qualidade de instrumento excepcional, voltado às situações específicas para que foi projetado pelo legislador constituinte. Ressalte-se, no entanto, que a PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a) – e todas as demais analisadas – não foram capazes de propor solução para aquele que se mostra como problema central: a elevada carga de subjetividade dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias, que tem como consequência a dificuldade do controle parlamentar, e também judiciário, sobre a sua admissibilidade.

Assim, embora o Congresso Nacional tenha aprovado a PEC 91/2019 (BRASIL, 2019b), que retira o efeito de sobrestamento da pauta da Casa legislativa quando a medida provisória tratar de matéria a ela vedada ou que tenham prazo constitucional determinado, e, assim, reduz o poder de controle de agenda do parlamento pelo Presidente da República, entende-se que a PEC 43/2019 (BRASIL, 2019a) é mais efetiva para os fins do tema estudado por este trabalho. Ademais, importa destacar que a PEC 91/2019 (BRASIL, 2019b), aprovada desde 12 de junho

de 2019, ainda não foi promulgada, não sendo possível analisar seus resultados práticos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 01, p. 5-34, 1988.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em 28 ago. 2022.

ARNAUD, Amanda Raquel Sousa et al. **O princípio da separação dos poderes e o limite na edição de medidas provisórias**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa/PB, 2016. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/15976>. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 168, de 15 de março de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990. Seção 1, p. 5546. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/168.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014**. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Medida provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011. Senado Federal. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, [2011]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2019. Senado Federal. Altera a disciplina das Medidas Provisórias, de forma a limitar o seu número em uma sessão legislativa e sua vigência, vedar que elas versem sobre direito do trabalho, ou que tratem sobre temas distintos, proíbe “jabutis” e finalmente revoga o regime de urgência. Brasília, DF: Senado Federal, [2019a]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136167>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 111, de 2015. Senado Federal. Altera o Artigo 62, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe sobre as vedações à edição de medidas provisórias. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122734>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 116, de 2015. Câmara dos Deputados. Altera a redação do inciso II do parágrafo primeiro do art. 62 da Constituição Federal, para acrescentar a vedação de edição de medida provisória para reduzir direitos do trabalhador. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1672707>. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 208, de 2003. Câmara dos Deputados. Altera o § 8º do art. 62 da Constituição Federal para determinar que as medidas provisórias terão a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=146051>. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 251, de 2013. Câmara dos Deputados. Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para tornar nominal a votação das medidas provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=568527>. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019**. Senado Federal. Estabelece prazos para apreciação das Medidas Provisórias na comissão mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, dispõe sobre o sobrestamento das pautas em caso de não apreciação nos prazos que estabelece, e proíbe a inclusão de matérias estranhas ao seu objeto. Brasília, DF: Senado Federal, [2019b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CUNHA, Lucas José Melo Da. **O abuso exercido pelo poder executivo através da edição de medidas provisórias no sistema presidencialista brasileiro**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Centro Universitário Tabosa de Almeida, Caruaru/PE, 2017. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/1184>. Acesso em 28 ago. 2022.

DE OLIVEIRA, Estael Lincoln; FERNANDES, Francisco Tadeu de Sena. Medidas provisórias como técnicas de governo: um viés de estado de exceção em pleno estado democrático de direito. **Revista de Direito**, v. 8, n. 02, p. 119-149, abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1744>. Acesso em 28 ago. 2022.

DORNELES, Leandro do Amaral; JAHN, Vitor Kaiser; SIMON, Pedro. Banalização das medidas provisórias como risco à democracia: análise constitucional das medidas provisórias editadas em matéria trabalhista no marco pós-reforma. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 37, n. 2, p. 102-127, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/242580>. Acesso em 28 ago. 2022.

MICHÉIAS, Mayara Paschoal; GASPARD, Murilo. O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 1, n. 39, p. 192-210, dez/ 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/84569>. Acesso em 28 ago. 2022.

SENADO FEDERAL. PACHECO diz que busca mediação com a Câmara para definir tramitação de MPs. **Agência Senado**, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/24/pacheco-diz-que-busca-mediacao-com-a-camara-para-definir-tramitacao-de-mps>. Acesso em 28 ago. 2022.

SOUSA, Alexandre Trindade de. **Medidas Provisórias e pertinência temática: a importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional**. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/11949>. Acesso em 28 ago. 2022.

A DESMILITARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PEC 21/2021 VISA COIBIR A OCUPAÇÃO DE CARGOS DE NATUREZA CIVIL PARA MILITARES DA ATIVA

Guilherme Coutinho Longo¹

RESUMO

O presente artigo visa a analisar a o Projeto de Emenda à Constituição nº 21/2021, que dispõe sobre o acréscimo do inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que reitera o objetivo de afastar e impedir o avanço do exercício político-administrativo em cargos da Administração Pública Federal por militares da ativa em todos os entes da federação, seja na União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. A pesquisa se justifica pelos impactos que a incorporação de militares pode exercer nas instituições administrativas e políticas, no exercício de competências que não são prerrogativas atribuídas a eles, entrelaçando-se controle do Poder Executivo nas decisões de governo, questionamento que é tema central do presente artigo. Por fim, apresenta a vedação da atuação dos militares da ativa em campanhas eleitorais e na manifestação de opiniões políticas nos veículos de comunicação. Nesse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é: Em que medida a presença de militares em cargos políticos-administrativos influencia em decisões de Governo, e o quanto infringe a Separação de Poderes no âmbito do controle de Instituição essencial de Estado das Forças Armadas? Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, busca-se analisar as possíveis implicações que a PEC traria ao Ordenamento Jurídico, fazendo uma relação concisa sobre a presença dos militares em cargos da Administração Pública, e o desempenho obtido por esses servidores, no que concerne às atividades administrativas de Governo. Conclui-se que a PEC 21/2021 de autoria da Deputada Perpétua Almeida - PCdoB-AC, busca salientar a importância da Separação do Poder Executivo em cargos da Administração pública, reiterando o papel fundamental Forças Armadas como Instituição de Estado, se pautando pela manutenção das decisões democráticas.

Palavras-chave: Administração Pública; Forças Armadas; Instituições de Estado; Proposta de Emenda Constitucional; Separação de Poderes.

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: guilherme.longo@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar as funções atribuídas às Forças Armadas, a luz da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como os impactos que a presença dos militares tem dentro de cargos de governo, na administração pública, principalmente no que concerne o governo do Presidente Jair Bolsonaro, e como isso afeta a separação de poderes.

Isso é de extrema importância, pois, como suscitado pela PEC 21/2021 (BRASIL, 2021), proposta pela Deputada Perpétua Almeida, houve nos últimos anos, uma intrínseca relação dos militares, até mesmo da ativa, com cargos ministeriais e de secretarias de governo. Esse tema, tem grande relevância jurídica, dispondo de mecanismos que compõem o Estado democrático de Direito, caracterizando também, uma questão social, principalmente no que concerne à gestão do Ministério da Saúde, chefiada por um militar do Exército Brasileiro. Diante da propositura da PEC 21/21 (BRASIL, 2021), este é um assunto que está no debate político, dentro do Congresso Nacional, que pode acrescentar um inciso ao artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), esperando votação do plenário.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: Em que medida a presença de militares em cargos políticos-administrativos influencia em decisões de Governo, e o quanto implica a Separação de Poderes no âmbito do controle de Instituição essencial de Estado das Forças Armadas?

A resposta, ainda que precoce, tem como base os princípios Constitucionais básicos, principalmente o Princípio da Separação dos Poderes. Os militares, portanto, membros imprescindíveis do Poder Executivo, e parte de importantes Instituições de Estado, quando estão representando cargos da Administração Pública Federal, fora de suas atribuições e competências, podem gerar certo desequilíbrio e uma interferência desnecessária entre os poderes.

Para analisar minuciosamente a pergunta e todos os aspectos que a acompanham, o trabalho está dividido em 2 partes. Na primeira, será tratado a função essencial das Forças Armadas como instituições de Estados, à luz do que está descrito no Capítulo II, Art. 142 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Na

segunda, o enfoque será a presença dos militares da Administração Pública sob o Governo do Presidente Jair Bolsonaro, em consonância com o que foi realizado no Ministério da Saúde, sob a gestão do General Eduardo Pazuello. O estudo se pauta em pesquisa do tipo básica, de cunho qualitativa, que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, a partir da análise do texto Constitucional, assim como monografias e artigos científicos que tenham uma relação com o tema abordado no presente trabalho.

O objetivo do trabalho foi descrever, em consonância com a PEC 21/2021 (BRASIL, 2021), a problemática da ocupação de cargos políticos-administrativos por militares da ativa, se pautando em uma análise objetiva, se pautando em exemplos concisos. Com isso, busca-se uma mudança legislativa, sobretudo na Constituição Federal (BRASIL, 1988), para obter uma equidade nas funções desempenhadas por cada Poder.

2 CONSTITUCIONALIDADE FORÇAS ARMADAS COMO INSTITUIÇÕES DE ESTADO

À luz do que está descrito no artigo 142 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), que delimita e concentra as atribuições das Forças Armadas Brasileiras, neste também está disposto que as normas gerais adotadas na organização, preparo e empenho das Forças Armadas serão estabelecidas por meio de Lei Complementar. Está suscitado no referido artigo Constitucional que a Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições fortes e permanentes no Estado democrático de Direito, subordinadas aos interesses locais de proteção da soberania do território nacional, manutenção da lei e da ordem e garantia dos poderes constitucionais, tendo o Chefe de Estado, o Presidente da República, a autoridade suprema das Forças Armadas. Também servem como instituições auxiliares, nas questões de interesses internacionais, estando presentes em missões de paz em diferentes localidades, dando apoio a Países que necessitam e mantêm relações diplomáticas com o Governo Brasileiro, competência que foi atribuída com a promulgação da Lei Complementar 97/1999 (BRASIL, 1999), mais especificamente em seu Art. 15.

Em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada no Supremo Tribunal Federal, a ADI 6457, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), autor da referida

Ação, pediu a Suprema Corte, uma decisão mais pacificada em relação às competências atribuídas às Forças Armadas, por meio do artigo 142 da CF/88(BRASIL, 1988). O Partido contesta que a interpretação desse dispositivo Constitucional, pode ocasionar uma incompetência e um desvio de funções das Forças Armadas, entrando com a medida a fim de provocar o STF, para que ele limite e pacifique que o emprego das Forças Armadas se deve, exclusivamente, aos casos supracitados nos Artigos 34, 136 e 137, todos da Carta Magna (BRASIL,1988).

O Ministro do Supremo Tribunal Federal e relator da ADI 6457, Luiz Fux, destaca a importância das Forças Armadas dentro do Estado Democrático de Direito, destacando o papel de Instituição de Estado, e afirma que todas as competências e atribuições descritas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) foram bem limitadas e devem ser respeitadas, não podendo, as Forças Armadas, interferir de qualquer forma em outro poder, ou em decisões de Governo, devendo se atentar aos limites impostos pela Lei.

Em uma de suas manifestações, Luiz Fux afirma:

Impõe-se assim, reconhecer que, em um Estado Democrático de Direito, nenhum agente estatal, inclusive o presidente da República, dispõe de poderes extra constitucionais ou anticonstitucionais, ainda que em momentos de crise, qualquer que seja a sua natureza. A Constituição bem tratou de definir os limites rígidos de atuação dos poderes estatais, seja em períodos de normalidade institucional, seja em períodos extraordinários. Destarte, todo e qualquer exercício de poder político deve encontrar validade na Constituição e nela se justificar, (FUX, Luiz, 2020).

Percebe-se, portanto, como delimitado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), que são atribuídas às Forças Armadas, 3 (três) competências originárias: Defesa da pátria, caracterizado como a preservação do território nacional contra ameaças estrangeiras que podem inferir em uma perda da soberania do país. A garantia dos poderes constitucionais, que se define como a manutenção da separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, se pautando pela harmonia dos mesmos, na garantia dos Direitos fundamentais e do pleno exercício do Estado Democrático de Direito. Por último, a garantia da Lei e da Ordem, critério esse que foi abarcado como competência das Forças Armadas a partir da LC 97/1999

(BRASIL), que dispõe que a solicitação da garantia de ordem pode ser solicitada por qualquer dos poderes Constitucionais, com o juízo do Presidente da República, desde que se haja esgotado todos os meios possíveis para a garantia da segurança pública, competências destinadas às Polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal.

A clara manifestação do esgotamento de providências e intervenções, têm de ser acatadas pelo Chefe do Executivo, deflagrada no Art. 15, §3 da LC 97/1999 (BRASIL), que dispõe:

Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no Art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (BRASIL, 1999).

Esse dispositivo não contempla qualquer possibilidade de intervenção política, golpe de Estado, controle do Poder pelas Forças Armadas. Como o Título V, no seu *caput*, determina que a função das Forças Armadas é de defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Portanto, configura-se esse preceito como uma possibilidade de Intervenção Temporária, desenvolvida em área previamente estabelecida, contemplando ações de caráter preventivo e repressivo, para assegurar e garantir a manutenção da Lei e da Ordem. Esse processo será válido sempre mediante solicitação e aprovação do Presidente da República, caracterizando esse como uma atribuição auxiliadora aos interesses do Poder Executivo e da garantia dos Poderes Constitucionais.

É notável, portanto, que as Forças Armadas desempenham um papel fundamental no Estado Democrático de Direito, como instituições permanentes de Estado, capazes de assegurar a ordem democrática e garantir o livre gozo e exercício do Ordenamento Jurídico, capazes de auxiliar não só os interesses e atribuições locais, como representam a União e seus interesses em missões internacionais.

Dessa forma, afirma-se pela presença indispensável das Forças Armadas para a manutenção da República e da Democracia, tendo também clara relação mecanismos constitucionais, descritos na Carta Magna (BRASIL, 1988), como o

Estado de Defesa e o Estado de Sítio, onde há a presença direta dos militares nesse contexto, como o ocorrido na Intervenção da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, a partir do Decreto 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018.

O Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, concedeu uma entrevista coletiva em 04/05/2022 (SENADO, 2022), na qual reafirmou o compromisso e os deveres institucionais concedidos às Instituições Militares, deflagrados na Carta Magna. O Senador afirma que:

A minha percepção é que as Forças Armadas são instituições absolutamente responsáveis, cientes de seu papel para o Brasil, de defesas das instituições, de defesa da democracia. Esse papel fundamental das Forças Armadas, que é previsto constitucionalmente, de defesa da pátria, envolve a defesa das instituições. (PACHECO, 2022).

Conclui-se, portanto, que para manter o seu caráter de garantidora da soberania da pátria, garantia dos Poderes Constitucionais e garantia da Lei e da Ordem, as Forças Armadas devem se manter firmes como Instituições permanentes de Estado, não interferindo em questões de governo, no âmbito das decisões políticas ou administrativas, se pautando apenas nos encargos preceituados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), e pela Lei Complementar 97 (BRASIL, 1999), que acrescentou ainda mais prerrogativas a estas Instituições.

3 A MILITARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOB O GOVERNO BOLSONARO E OS IMPACTOS QUE A PEC 21/2021

De acordo com um levantamento feito pelo IPEA, o número de militares em cargos civis dentro do Governo Federal aumentou em 193% comparado com os números do fim de 2018. Com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, em 2019, os números praticamente dobraram, chegando a 623 cargos comissionados, em 2021, foram registrados mais de 700 cargos ocupados por militares.

Concomitantemente ao aumento dos militares em cargos de Governo, principalmente à frente de pastas como o Ministério da Saúde, Educação e Meio Ambiente, que a imprensa e a população fizeram duras críticas às gestões dos Ministérios, destacando que esse aumento significativo, não colabora para um

crescimento técnico e consistente das pastas, até porque esses profissionais foram admitidos dentro dos Ministérios sem prestar concurso público.

3.1 O aumento considerável de militares em cargos de governo a partir de 2018

Como suscitado anteriormente, nas funções atribuídas às Forças Armadas, seu papel fundamental como Instituição, é de uma instituição forte auxiliar dos interesses geopolíticos e de Defesa do país, mas, com base nas pesquisas expostas por este presente trabalho, é perceptível um aumento significativo dos militares em cargos da Administração Pública Federal, participando de decisões estratégicas de Governo em diferentes segmentos, a partir da eleição do Presidente Jair Bolsonaro, em 2018, enfatizando uma clara “Militarização da Administração Pública” (TCU, 2020).

De acordo com um levantamento divulgado pelo Tribunal de Contas da União, em 17 de julho de 2020, assinado eletronicamente pelo Secretário-Geral de Controle Externo, Paulo Roberto Wiechers Martins (2020), o número de militares em funções civis passou de 2.765 (dois mil setecentos e sessenta e cinco), em 2018, para 6;157 (seis mil cento e cinquenta e sete) em 2020, espalhados por diversas seções estratégicas do Governo Federal. Essa questão ratifica um aumento expressivo da base de apoio ao Presidente Bolsonaro, e a presença forte destes em diversos segmentos da Administração Pública, inclusive, a admissão de um General do Exército Brasileiro ao cargo de Ministro da Saúde, frente a um quadro de calamidade pública, causada pela chegada da pandemia da Covid-19.

Fica claro, portanto, que essa grande admissão de Militares em Cargos da Administração Pública Federal, reforça a confiança do Presidente Jair Bolsonaro nesses servidores, que foram admitidos dentro desses referidos cargos sem prestar concurso público, onde há a nomeação imparcial e técnica de profissionais para trabalhar em cargos de Governo. A PEC 21/2021 (BRASIL, 2021) questiona e procura pôr fim a essas questões, ratificando que a presença recente de militares em cargos importantes para a Administração Pública, contribui para uma politização contundente e indevida, algo que é prejudicial para a democracia do país, como por

exemplo, os passados 21 (vinte e um) anos da Ditadura Militar no Brasil, marcados pela opressão e violação de Direitos políticos e humanos aos cidadãos brasileiros.

3.2 Reflexões sobre a ocupação de cargos civis por militares das Forças Armadas no Ministério da Saúde

Os ministérios, são órgãos executivos primordiais para o Governo Federal. Eles colocam em prática o planejamento e a execução das medidas impostas pelo Governo, voltadas para satisfazer os interesses e trabalhar em prol da sociedade. O Ministério da Saúde, que é o tema central desse tópico, é responsável pela política de saúde do país, que envolve o acompanhamento da saúde da população, a idealização de medidas educacionais para a saúde, além claro, da execução de distribuição de medicamentos e vacinas para os demais entes da federação, a partir da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

O trabalho de um Ministro da Saúde, principalmente no que concerne à gestão durante a pandemia da Covid-19, requer muito mais responsabilidade e conhecimento sobre gestão, planejamento e principalmente saúde, pela necessidade de uma mobilização nacional, e um auxílio eficaz para todos os Estados e Municípios do país. A necessidade de Ministros técnicos, principalmente se tratando da área da Saúde, é algo primordial. A COVID-19 rapidamente foi considerada pela OMS como uma pandemia global, com diversos casos e mortes oriundas da doença ao redor de todo o mundo. Se espalhando de forma expressiva em pouco tempo, a pandemia começava a dar sinais que traria graves prejuízos para o país, com seu alto poder contagioso e as implicações severas que ela traz ao quadro de saúde, atacando principalmente o quadro respiratório e imunológico. O impacto foi rápido e imediato, com o primeiro caso sendo registrado em 26 de fevereiro de 2020 e a primeira morte decorrente da doença não tão depois, registrada no dia 12 de março de 2020, de acordo com o Ministério da Saúde (G1, 2020).

A gestão do Ministério da Saúde nessa época foi marcada por grande instabilidade e muitas trocas de Ministros, tendo havido trocas de 4 ministros da pasta durante a gestão. Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, ambos médicos renomados deixarão o comando do Ministério após divergências com o Presidente Jair Bolsonaro sobre o uso de máscaras, indispensáveis para a não proliferação da

doença, sobre os métodos de isolamento da população, vertical ou horizontal e fechamento de comércios, além de outros métodos profiláticos indicados à época pela Organização Mundial da Saúde.

Após grande colapso da saúde pública do país, com a incerteza de quais ações deveriam ser seguidas para coibir o avanço da doença, o Presidente Jair Bolsonaro investiu em alguém no qual ele tivesse confiança e aproximação, se pautando em seu bom relacionamento com o alto comando das Forças Armadas, admitiu um militar do Exército para assumir o controle frente à pasta do Ministério da Saúde.

O General de Brigada do Exército Brasileiro, Eduardo Pazuello assumiu a pasta do Ministério da Saúde, com a tarefa de tentar submeter as ideias da cúpula governista dentro do Ministério, sem qualquer intimidade ou experiência com a área da Saúde. Posto exatamente pelo seu viés militarizado e hierárquico, construído após longos anos de serviços ao Exército, e por ser de uma base forte de apoio ao Presidente Bolsonaro, o Ministro nunca se opôs a nenhuma proposição do Governo Federal, no que concerne a estratégias para auxiliar no combate à pandemia. A gestão do Ministro Eduardo Pazuello e de seus secretários, muitos deles também militares, frente a pasta do Ministério da Saúde foi duramente criticada, até mesmo por Procuradores do MPF, onde oito deles assinaram o documento de uma ação de Improbidade Administrativa contra o Ministro que o Jornal Poder 360 teve acesso, onde foi citada que a gestão frente à pasta foi “gravemente ineficiente e dolosamente desleal”. O elevado número de mortes, crise sanitária de oxigênio em Manaus, e a demora para a aquisição de vacinas e imunizantes, além de suspeitas de fraudes na compra de vacinas, culminaram com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19 no Senado Federal, com o objetivo de investigar possíveis fraudes e omissões do Governo Federal frente ao combate da pandemia da Covid-19, que terminou em 81 (oitenta e um) indiciados no relatório final do relator da Comissão, Senador Renan Calheiros (MDB). O depoimento do Ministro Pazuello foi considerado o mais importante e aguardado dentre todos os outros, tendo duração de 14 horas, divididas em dois dias.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, em um debate online feito pela revista IstoÉ e pelo Instituto Brasileiro de Direito Público, fez

duras críticas à gestão do Ministro Eduardo Pazuello frente a pasta do Ministério da Saúde, atribuindo também uma responsabilização das Forças Armadas, perante a grave crise sanitária vivida principalmente em sua gestão. Segue o trecho da entrevista do Ministro Gilmar Mendes:

Não podemos mais tolerar essa situação que se passa no Ministério da Saúde. Não é aceitável que se tenha esse vazio. Pode até se dizer: a estratégia é tirar o protagonismo do governo federal, é atribuir a responsabilidade a estados e municípios. Se for essa a intenção é preciso se fazer alguma coisa. Isso é péssimo para a imagem das Forças Armadas. É preciso dizer isso de maneira muito clara: o Exército está se associando a esse genocídio, não é razoável. É preciso pôr fim a isso” (MENDES, 2021).

A gestão da pandemia como um todo, foi duramente criticada em todos os aspectos, onde foi visível o posicionamento contrário do Governo Federal em detrimento de Instituições renomadas, especializadas em Saúde e Infectologia, e até mesmo, em sentido oposto às recomendações da maior entidade de Saúde Pública do mundo, a Organização Mundial da Saúde. As denúncias de corrupção, propagação de notícias falsas e o claro atraso na compra de vacinas e imunizantes, contribuíram ainda mais para o agravamento da doença no Brasil, onde o Ministro Eduardo Pazuello, ao contrário de seus antecedentes, que também estiveram no comando da pasta, foi conivente e pôs em práticas as medidas solicitadas pelo Governo Federal no combate à Covid-19.

A presença de um militar da ativa no comando de um cargo ministerial, contribuiu ainda mais para o agravamento da doença no Brasil, sem dúvida alguma, já que era notório que os posicionamentos da alta cúpula do Governo Federal nunca foram em detrimento da crise sanitária que o Brasil país vivia, haja vista as declarações feitas pelo Presidente da República e seus apoiadores. Eduardo Pazuello, portanto, que nunca teve experiência e nunca trabalhou com medicina em sua brilhante carreira dentro Exército Brasileiro, não detinha de nenhuma autonomia dentro do Ministério, seu pensamento militar de hierarquia e “um manda e o outro obedece”, contribuíram para o caos sanitário que o Brasil viveu com mais intensidade à época, mas que perdura até os dias de hoje.

Sabe-se que a militarização da Administração Pública Federal sob Jair Bolsonaro não se circunscreveu apenas ao Ministério da Saúde (MS). Por exemplo,

no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, também, em suas autarquias vinculadas, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a ocupação de cargos civis por militares das Forças Armadas foi emblemática.

A respeito da militarização do MMA, Frederico Silva e José Cardoso Jr afirmam que:

Três movimentos caracterizam esse modo de governo e se alternam em intensidade e direção para modificar o comportamento institucional e, especificamente, das instituições de Estado: i) deslegitimação dos princípios, valores normativos e objetivos da administração pública republicana e democrática; ii) rearranjo institucional através da ocupação de cargos da administração por indivíduos reticentes aos seus objetivos institucionalizados; iii) uso de instrumentos formais e informais de assédio moral com a finalidade de desmobilização de capacidades técnico-político dos profissionais de cada área de política pública.

Esse conjunto expressa o que se chamou de assédio institucional como modo de governo, tendo como consequência a desconstrução da atuação da administração pública, a desmobilização das instituições e, por fim, e não menos importante a deslegitimação das diferentes políticas construídas sob a égide da CF-1988". (SILVA & CARDOSO JR, 2022, p. 793).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se o presente artigo, com base em pesquisa documental e análise bibliográfica, analisando a importância da manutenção das Forças Armadas como Instituições de Estado e auxiliares ao Governo Federal, garantindo o pleno exercício dos poderes constitucionais, à garantia da Lei e da Ordem e da defesa da soberania da pátria. Foi constatado que as Forças Armadas são instituições permanentes e essenciais para a manutenção da Democracia e da Ordem Constitucional, se pautando em funções específicas atribuídas à elas constitucionalmente. Porém, nos últimos anos, houve uma intensa mobilização dos militares do Poder Executivo Federal para cargos da Administração Pública Federal e cargos Ministeriais. O presente trabalho buscou entender e analisar os impactos que essa mobilização pode vir a afetar o Princípio da Separação dos Poderes e se essas atividades

desempenhadas pelos militares são, de fato, atribuição dos mesmos e se há necessidade de os mesmos estarem comissionados dentro desses cargos.

O intenso processo de militarização da Administração Pública Federal a partir de 2018, no que concerne à gestão do Presidente Jair Bolsonaro, contribuiu para uma clara instabilidade nas instituições as quais foram subordinadas ao comando de militares. Do mesmo modo que se espera de um ministro da Defesa conhecimento sobre sua pasta, esperava-se, por exemplo, que o atual mandatário brasileiro indicasse ao Ministério da Saúde indivíduos providos de conhecimento e experiência no assunto de que trata a pasta. À contramão disto, foi nomeado, neste Governo, o General Eduardo Pazuello, em visível tentativa de se mitigar a insubordinação vista na pasta, quando à sua frente estiveram ministros conhecedores da Medicina.

O pensamento hierárquico e disciplinar de militares corroborou para um viés politizado de cargos que deveriam ser representados por servidores técnicos e conhecedores de minúcias relacionadas à função, contribuindo para uma admissão de funcionários que compactuam com os objetivos institucionalizados pelo Governo Federal, levando a um grave colapso do exercício pleno das funções ministeriais, como no caso do Ministério da Saúde durante a gestão da pandemia, e o assédio institucional deflagrado no Ministério do Meio Ambiente, tendo como principal consequência a desmobilização dessas Instituições federais.

Insta salientar que esse artigo não discute ou confronta a verdadeira importância que é atribuída às funções das Forças Armadas, apenas perpetua a separação dos poderes para o pleno exercício do ordenamento jurídico, pois fita aumentar a quantidade de critérios de seleção, necessários a um militar que queira atuar em qualquer setor civil de um Governo. Com isso, limitar-se-ia o protagonismo das Forças Armadas às suas atribuições constitucionais, e se inspiraria na retomada de critérios técnicos para a escolha de funções civis, como a do Ministério da Saúde.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ivan. Qual o papel das Forças Armadas na democracia brasileira?

Politize, 31 de março de 2021, atualizado em 18 de agosto de 2021. Acesso em 25 maio 2022.

BBC NOTÍCIAS BRASIL. **Coronavírus: OMS declara pandemia**. 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>. Acesso em 21 jul. 2022.

BBC NOTÍCIAS BRASIL. **CPI da Covid: O que Pazuello disse em dois dias de depoimento**. 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57195406>. Acesso em 15 set. 2022.

BBC NOTÍCIAS BRASIL. **Quem é Eduardo Pazuello, o general que assume interinamente o Ministério da Saúde**. 16 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52686114>. Acesso em 16 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Brasília, DF. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Presidência da República 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 27 maio 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 21**. Senado Federal. Acrescenta ao art. 37 da Constituição Federal o inciso XXIII, vedando aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na Administração Pública, nos três níveis da Federação. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hb2rpphvre60ut5128nuvwxp488222.node0?codteor=2044886&filename=PEC+21/2021. Acesso em 22 de maio de 2022.

CNN NOTÍCIAS BRASIL. **“Exército está se associando a genocídio”, diz Gilmar Mendes**. 12 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/exercito-esta-se-associando-a-genocidio-diz-gilmar-mendes/>. Acesso em 01 ago. 2022.

CONJUR BRASIL. **Levantamento Tribunal de Contas da União**. 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-tcu.pdf>. Acesso em 23 jul. 2022.

CONJUR, Brasil. **Mais de 6 mil militares já exercem funções civis no Governo Federal, diz TCU.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-17/mil-militares-exercem-funcoes-civis-governo-federal>. Acesso em 02 jun. 2022.

FILHO, Antônio Alves de Vasconcellos. Militares no governo Bolsonaro: tutela à democracia brasileira? **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. João Pessoa, v. 1, n. 26, p. 291-309, jan./jun. 2021. Acesso em 22 maio 2022.

GARCIA, Emerson. As forças armadas e as garantias da lei e da ordem. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 13 – jan./jun. 2009, p. 41-61.

GROSSI, Marcelo Mourão Motta; MEDEIROS, Rodrigo Augusto Lima de. Assédio institucional e cerceamento no Ministério do Meio Ambiente: a liminaridade do poder político e da burocracia especializada na proteção ao meio ambiente. In: **Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado**. José Celso Cardoso Jr. et al (orgs.), Brasília: AFIPEA e EDUEPB, 2022. p. 806. Acesso em 21 maio 2022.

GLOBO BRASIL. **Crise do oxigênio no Amazonas completa um ano com impunidade e incerteza causada pela Ômicron.** 14 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-no-amazonas-completa-um-ano-com-impunidade-e-incerteza-causada-pela-omicron.ghtml>. Acesso em 14 ago. 2022.

GLOBO BRASIL. **Primeira morte por coronavírus aconteceu em 12 de março diz Ministério da Saúde.** 27 de junho de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/27/primeira-morte-por-coronavirus-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco-diz-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em 04 jun. 2022.

GLOBO BRASIL. **Atraso para aquisição de vacinas ganha destaque na minuta do relatório da CPI da Covid.** 19 de outubro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/19/atraso-para-aquisicao-de-vacinas-ganha-destaque-na-minuta-do-relatorio-da-cpi-da-covid.ghtml>. Acesso em 09 set. 2022.

GLOBO BRASIL. **Últimas notícias de Coronavírus de 20 de março.** 20 março de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/20/ultimas-noticias-de-coronavirus-de-20-de-marco.ghtml>. Acesso em 11 jun. 2022.

Leia a íntegra do relatório final da CPI da pandemia. CNN Brasil. 20 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/leia-a-integra-do-relatorio-final-da-cpi-da-pandemia/>. Acesso em 01 jun. 2022.

METRÓPOLES Notícias Brasil. **Ipea: presença de milhares em cargos civis aumentou 193% em 8 anos.** Disponível em:

<https://www.metropoles.com/brasil/ipea-presenca-de-militares-em-cargos-civis-aumentou-193-em-8-anos>. Acesso em 26 de ago. 2022

PODER 360 NOTÍCIAS. **Bolsonaro diz que pode romper com a OMS**. 05 de junho de 2020, Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-diz-que-brasil-pode-romper-com-a-oms/>. Acesso em 15 jun. 2022.

PODER 360 NOTÍCIAS. **Gestão de Pazuello foi “gravemente ineficiente” e desleal, diz MPF** 08 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/gestao-de-pazuello-foi-gravemente-ineficiente-e-desleal-diz-mpf/>. Acesso em 06 ago. 2022.

PODER 360 NOTÍCIAS. **Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação**. 17 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>. Acesso em 22 ago. 2022

SENADO Notícias Brasil. **Pacheco: papel das Forças Armadas é o de defender democracia e instituições**. 04 de maio de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/04/pacheco-papel-das-forcas-armadas-e-o-de-defender-democracia-e-instituicoes>. Acesso em: 01/11/2022.

SENADO Notícias Brasil. **Veja a lista dos indiciados da CPI da pandemia, segundo relatório de Renan Calheiros**. 20 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/veja-a-lista-dos-indiciados-da-cpi-no-relatorio-de-renan-calheiros>. Acesso em 03 jun. 2022.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; CARDOSO JR, José Celso. Conclusão. In: **Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado**. José Celso Cardoso Jr. et al (orgs.), Brasília: AFIPEA e EDUEPB, 2022. p. 806.

DETURPAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO: ESTUDO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS ACERCA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Lucas Aleixo Carneiro Braz Aguiar¹

RESUMO

O referido artigo possui o intuito de analisar a atuação dos poderes em relação a utilização do orçamento, dando foco nos poderes executivo e legislativo, por meio de revisão bibliográfica. A proposta de emenda à constituição nº 34/2019 (BRASIL, 2019), chamada PEC do Orçamento Impositivo, motivou este trabalho, pois ela alterou determinados parâmetros de elaboração de emendas individuais parlamentares no orçamento da união, cedendo mais poder ao legislativo de organizar, de certa maneira, o exercício orçamentário o que, via de regra, pertence ao poder executivo. Desse modo, questiona-se: O que fazer a fim de que se politize menos o orçamento público e que diminua a sobreposição do Legislativo frente ao Executivo em matéria orçamentária? Após a análises de PECs relacionadas ao assunto, como também estudos e pesquisas a respeito do orçamento federal busca-se com este trabalho solucionar tais problemas fazendo com que a competência de organizar o orçamento permaneça nas incumbências do executivo e que nas mãos do legislativo somente mantenha-se a função de fiscalizar as atuações orçamentárias.

Palavras-chave: Emenda à Constituição; Orçamento Impositivo; Poder Executivo; Poder Legislativo; Politização do Orçamento.

1 INTRODUÇÃO

A constante discussão acerca do protagonismo do orçamento público brasileiro entre os poderes, assim como a politização do mesmo orçamento serão o objeto de estudo da referida pesquisa, porquanto são temas frequentes em debates políticos, além de ter uma demasiada relevância jurídica para o princípio da separação dos poderes e para a economia do país. Desse modo, o questionamento

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: lucas.aleixo@sempreceub.com

que desafia o trabalho é: A quem pertence a competência central para estabelecer o orçamento e como fazê-lo de maneira que não haja margem para torná-lo instrumento de politização?

O artigo será dividido em três partes, onde a primeira abordará a separação de poderes envolvendo os papéis do Legislativo e Executivo sobre o orçamento, como também versar a respeito das questões essenciais acerca do orçamento impositivo, analisando as propostas de emendas à constituição (com foco na PEC 34/2019 e na EC 86/2015), e seus impactos na gestão orçamentária, na segunda tratar-se-á sobre como os poderes públicos desenvolvem o orçamento de maneira politizada e suas consequências para o governo brasileiro.

O intuito deste trabalho foi o de explorar a divisão de atribuições no tocante ao orçamento do governo relacionado com a separação de poderes, e como essas tais atribuições estão sendo aplicadas nos dias de hoje para com isso tentar conter mudanças, tanto legislativas quanto na interpretação das leis, as quais por vezes acabam por desbalancear o sistema de *checks and balances* presente no ordenamento jurídico brasileiro.

A linha de raciocínio utilizada no atual estudo foi a indutiva-dedutiva, juntamente com a corrente teórica-metodológica jurídico-dogmática, sendo que o trabalho se pauta em uma pesquisa do tipo básica e de cunho qualitativo que se baseia em procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental.

2 PROTAGONISMO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Sabe-se que o próprio texto da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) traz consigo a instauração do princípio da separação dos poderes o qual implica em uma colaboração entre as autoridades presentes nas esferas governamentais de modo que garanta a independência dos poderes, fazendo com que o Executivo, Legislativo e Judiciário se relacionam harmonicamente entre si. A fim de que se evite a arbitrariedade de qualquer um deles, o ordenamento jurídico traz consigo o chamado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), impondo limites aos poderes e cedendo a eles instrumentos de

fiscalização recíproca, para quando alguma das autoridades ultrapassar os limites estabelecidos pelas normas.

Tal princípio se dá de tamanha importância que a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 60, § 4º, inciso III, edifica-o como cláusula pétrea, não podendo ser objeto de supressão do ordenamento devido à sua relevância ao Estado Democrático de Direito.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

A independência funcional entre poderes se exemplifica nos temas orçamentários, em que o Poder Executivo possui maior discricionariedade para tratar do tema em suas competências de tal modo que compete ao Poder Legislativo fiscalizar a atuação daquele, mantendo a ordem utilizando os freios e contrapesos. Para Crepaldi e Crepaldi (2013) o orçamento público é uma espécie de instrumento de planejamento de ações governamentais em que o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos como também a arrecadação das receitas já instituídas em leis. Entretanto, sabe-se que na prática os interesses individuais das autoridades públicas influenciam drasticamente na relação entre os poderes, deturpando a harmonia e independência, prejudicando a separação dos poderes e acarretando em conflitos de atribuições.

Em se tratando de matéria orçamentária, entende-se que o orçamento autorizativo é o que melhor representa a ideia de autonomia dos poderes, pois com ele o Poder Executivo detém a real discricionariedade de gastos instituídos pela Lei Orçamentária Anual (LOA), além da Constituição (BRASIL, 1988) atribui privativamente ao Presidente da República o envio da proposta da LOA ao

Congresso Nacional em seu artigo 84, inciso XXIII e mesmo se tratando de uma lei, esta não traz as mesmas características de uma norma jurídica.

O orçamento não é uma lei propriamente dita. É apenas um ato administrativo com forma de lei, pois autoriza a arrecadação de receitas já criadas por leis e a realização de despesas já autorizadas por lei ou para manutenção de serviços já criados por lei. (GONTIJO, 2010)

Diferentemente do que ocorre com a instituição do orçamento impositivo, o qual retira uma fração da importante discricionariedade que detém o Poder Executivo, impondo a ele a realização das despesas determinadas pelo Congresso Nacional.

O Poder Executivo deve, necessariamente, contar com alguma discricionariedade ao longo do processo de execução orçamentária. As vicissitudes da vida contemporânea exigem do Estado intervenções pontuais, abstenções, realocações, que indicam plasticidade institucional que o modelo democrático radicalmente exige. (GODOY, 2014)

A LOA, implantada pela própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 165, inciso III, é um instrumento de planejamento orçamentário de curto prazo com o objetivo de dissertar sobre as metas e investimentos estabelecidos pelo Plano Plurianual (PPA), ou seja, as receitas de despesas públicas relacionadas ao exercício financeiro. O equilíbrio entre os poderes se mostra no ciclo orçamentário para a elaboração da LOA, no qual o Presidente da República envia a proposta originária da lei orçamentária anual ao Congresso Nacional, onde será apreciada nas duas casas e examinada por comissões.

Durante a fase de discussão do projeto de lei, os congressistas podem usar seu poder, por meios dos “*checks and balances*”, para alterar a proposta por intermédio das emendas parlamentares, as quais têm o intuito de influenciar na alocação de recursos públicos. Após aprovado pelas duas casas legislativas, o projeto seguirá para a sanção ou veto presidencial, que se decidido por sancionar a lei de meios, depois da promulgação e publicação, passará a ser executada no exercício financeiro correspondente a ela, sendo controlada durante todo o ano orçamentário pelo Poder Legislativo que julgará as contas anuais do chefe do Poder Executivo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União que apreciará as contas do presidente.

O contingenciamento de despesas exercido pelo Presidente da República é uma das atribuições de discricionariedade mais importantes advindas do modelo autorizativo de orçamento e, de acordo com Pinto (2006), se caracteriza como uma espécie procedimento formal o qual limita tanto das despesas autorizadas na lei orçamentária anual, quanto a movimentação financeira a elas atinente, visando o equilíbrio orçamentário.

O contingenciamento é um mecanismo previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existir indícios de frustração da receita realizada no bimestre. (GONTIJO, 2010)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a qual determina normas de finanças públicas orientada para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe acerca do contingenciamento em seu art. 9º:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Entende-se que o orçamento, institucionalizado pelo governo, não fixa as receitas que serão arrecadadas durante o exercício financeiro, apenas às prevê, porque não há como saber com exatidão as quantias que serão obtidas para o custeamento das despesas da administração pública. Neste cenário, o contingenciamento, na visão de Gontijo (2010), se dá como “um remédio autorizado pelo Art. 9º da LRF caso haja frustração das receitas realizadas no bimestre”. Consequentemente o Estado necessita cumprir suas metas a fim de que não se endivide e não comprometa seu desempenho orçamentário nos casos em que a arrecadação de receitas não for suficiente para custear as despesas instituídas pelas normas orçamentárias, como a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Gontijo (2010) ressalta que os parlamentares, por sua vez, não simpatizam de maneira incontestável com a discricionariedade consignada ao contingenciamento dado que as emendas parlamentares são uma parte das despesas com caráter discricionário previstas na LOA e quando surge a necessidade de contingenciamento

por parte do Presidente da República, este opta por contingenciar primeiramente os gastos estabelecidos pelo Congresso Nacional, fazendo com que as emendas parlamentares atuem como uma força de negociação políticas entre os poderes.

Para Godoy (2014) e Gontijo (2010), o contingenciamento e suas formas de utilização são usados como pretexto para que seja implantado o orçamento impositivo, com o propósito de que essa exacerbada discricionariedade do Poder Executivo, mascarada como uma flexibilidade de administrar o orçamento, possa ser controlada.

O critério atualmente adotado para contingenciamento das dotações orçamentárias concede elevado grau de discricionariedade aos Ministros para a escolha das ações que serão realizadas ou paralisadas, o que reduz a transparência e desconsidera o processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária previsto na Constituição Federal. (BRASIL, 2011).

2.1 Orçamento Impositivo

O orçamento impositivo é a compulsoriedade por parte do Poder Executivo de realizar as programações e emendas parlamentares determinadas pelo Congresso Nacional.

O orçamento impositivo, em síntese, traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa. (MENDES, 2015)

Para Lima (2003), Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, há 3 (três) visões diferentes acerca do orçamento impositivo, uma mais extremada, uma intermediária e uma versão flexível.

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. (LIMA, 2003)

Conforme dito por Lima (2003), no modelo mais extremado, o Congresso Nacional teria o poder de instituir os gastos públicos, entretanto não poderia autorizar que não os fossem realizados, ou seja, se houvesse alguma causa de

descompasso na economia do país e as receitas não forem suficientes para pagar os dispêndios, o Congresso teria de realizar integralmente as despesas estabelecidas independentemente do caso fortuito ou força maior. No intermediário, o governo poderia deixar de realizar determinadas despesas por motivo de insuficiência de receitas ou aumento imprevisto dos gastos públicos. Na situação mais flexível, o Poder Executivo estaria autorizado a não efetuar certas despesas quando algum fato superveniente ocorrer, bastando aquele explicar ao Congresso Nacional o motivo da não execução do crédito estabelecido no orçamento, podendo o Poder Legislativo aplicar sanções cabíveis caso não se convença da explanação.

O modelo de orçamento adotado no Brasil, por entendimento majoritário, não estabelece obrigatoriedade na execução de todos os gastos, tendo em vista que o Poder Executivo não precisa pedir autorização para o Congresso a fim de realizar determinadas despesas. A Constituição da República (BRASIL, 1988) em seus arts. 165 a 169, juntamente com as disposições na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) fundamentam o modelo autorizativo do orçamento público o qual concede ao Presidente discricionariedade para execução de créditos orçamentários.

Na visão de Souza, Xavier e Arruda (2020), o orçamento impositivo traz consigo uma maior rigidez para o orçamento público, tendo em vista o aumento do número de percentual de despesas obrigatórias, o que dificulta na busca do resultado primário e da Regra de Ouro, a qual se dá como a vedação da realização de operações de crédito que excedam a quantia das despesas de capital, salvo aquelas autorizadas por crédito especial com finalidade específica ou por crédito suplementar.

Na visão de Guimarães (2020), há ainda pensadores os quais defendem que o advento da LRF trouxe consigo uma espécie de orçamento impositivo, estipulando que a programação orçamentária só não seria seguida em uma única situação, quando houvesse um risco de não se alcançar as metas fiscais estipuladas na LOA, contudo esta corrente de pensamento não é seguida.

A Emenda Constitucional nº 86 (BRASIL, 2015), aprovada em 17 de março de 2015 pelo Congresso Nacional, gerou uma enorme mudança acerca da execução do orçamento envolvendo as emendas individuais relacionadas ao projeto de lei

orçamentária, porque surgiu uma vinculação de percentuais de recursos para a efetivação dessas tais emendas e para os programas e ações de saúde, antes a estipulação dos recursos destinados à saúde eram feitos por lei complementar para que o manejo do orçamento fosse assegurado em casos de instabilidade política ou econômicas. Tal emenda, tornou obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais no valor de até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado ao Congresso, em que se torna vinculado metade deste valor às ações e aos serviços públicos de saúde.

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165: [...]”

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2015)

Vale ressaltar que a EC 86/15 (BRASIL, 2015) foi aprovada em um momento de crise política vivida no Brasil, em que a então presidente, Dilma Rousseff (PT), estava bastante enfraquecida politicamente, com isso, os parlamentares invadiram a competência do Poder Executivo instaurando o orçamento impositivo, diminuindo ainda mais a influência da Presidente no Congresso Nacional, culminando posteriormente em seu *impeachment* em 2016.

Na visão de Scaff (2015), a EC 86/15 (BRASIL, 2015) criou um “*Orçamento Impositivo à brasileira*”, visto que a emenda não obriga o Executivo a cumprir as leis orçamentárias em sua completude, mas apenas obriga a cumprir as emendas individuais dos parlamentares que, por sua vez, ocupam uma parte pequena do orçamento e são utilizadas com o intuito de atingir os interesses eleitorais. Segundo ele, a emenda trouxe apenas pequenas mudanças e não atingiu o objetivo de dar liberdade e mais autonomia ao Poder Legislativo, o qual se mantém preso pelo Poder Executivo.

A ousadia poderia ter sido maior e colocado o Legislativo no efetivo comando dos destinos dos recursos que são arrecadados de todos em nosso país. Claro que muitos erros poderiam ocorrer, mas desta forma, ao longo de algumas eleições, conseguiríamos melhorar a qualidade da composição

de nossos Parlamentos e instaurar um sistema de representação parlamentar estável e mais representativo em nosso país. (SCAFF, 2015)

Já a Emenda Constitucional nº 100 (BRASIL, 2019), aprovada em 26 de junho de 2019, alterou novamente a redação dos arts. 165 e 166 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a fim de “tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal” (BRASIL, 2019). Portanto, não só as emendas individuais têm caráter impositivo, a EC 100/19 (BRASIL, 2019) concedeu às emendas de bancada a compulsoriedade de execução no montante de até 1% da receita corrente líquida arrecadada no exercício financeiro anterior. A medida constitucional, com sua modificação no art. 165, §10 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ainda impõe à administração pública a obrigatoriedade de executar as programações orçamentárias, utilizando os meios necessários a fim de que se assegure a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165: [...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (NR)

“Art. 166: [...]

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. [...] (BRASIL, 2019)

Vê-se que com tantos ajustes institucionais, o objetivo do Congresso é o de garantir a efetividade do orçamento por meio da instituição do orçamento impositivo e extinção do autorizativo, e do ponto de vista constitucional, na Magna Carta (BRASIL, 1988) foi instituído o fim do aspecto discricionário do orçamento público, todavia, o que se sabe é que na prática não ocorre desta maneira visto que o Presidente ainda possui os artifícios políticos necessários para deixar de realizar despesas, mesmo que impositivas, como as emendas individuais ou de bancadas.

Além das duas emendas já citadas, também foi instituída a Emenda Constitucional nº 102, aprovada em 26 de setembro de 2019, a qual detém mais uma modificação no art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): a adoção de medidas e meios necessários para a execução das programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços da sociedade se dará seguindo os termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Houve também a instauração do §14 neste mesmo artigo 165, o qual dispõe: “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”, tal alteração possui uma redação um tanto quanto peculiar, tendo em vista que na própria LRF está explícito em seu art. 34 que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e a LOA é uma norma que trata das questões financeiras relacionadas ao exercício ao qual ela se aplica e não há razões para que ela tenha de tratar sobre as despesas exercícios futuros.

Art. 1º Os arts. 165 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165: [...]”

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: [...] (BRASIL, 2019)

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em seu parecer, abordou a incongruência contida na mudança feita com o advento da EC 102/2019:

“No tocante às leis orçamentárias anuais, reforçando o caráter de planejamento do orçamento público, é permitido a elas conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento. Ressalte-se que esse dispositivo amplia o entendimento do consagrado princípio orçamentário da exclusividade, insculpido no § 8º do art. 165 da Constituição. Ademais, vale notar que, enquanto a lei orçamentária fixa a despesa para o exercício a que se refere, para os dois exercícios financeiros ela trará uma previsão (sem caráter vinculante) de despesas, com detalhamento dos investimentos.

[...]

Essas mudanças, de certa forma, estão alinhadas com a revogação do § 1º do art. 167, que prevê que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.” (BRASIL, 2019)

A última emenda a ser tratada neste trabalho será a Emenda Constitucional 105, aprovada em 12 de dezembro de 2019, a qual foi criada para: “autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.” (BRASIL, 2019). Sabe-se que as estas emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) são de cunho compulsório em consequência das alterações na Constituição Federal advindas das emendas à constituição abordadas anteriormente.

A Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (CCCR) publicou uma nota de repúdio às alterações trazidas com a criação da EC 105/19 nas emendas individuais e de bancada. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), conceder transferências de recursos federais por intermédio de emendas parlamentares debilita demasiadamente o combate à corrupção e ao desvio de verba pública.

O modelo de fiscalização descrito na PEC 48/2019 enfraquece a boa governança de recursos públicos, já que o gestor dos recursos estará somente sujeito ao crivo dos órgãos de controle interno e externo locais e, enquanto não mais sujeito à fiscalização federal, não estará suscetível à expertise construída pelos órgãos federais na fiscalização desses recursos (CONJUR, 2019).

Portanto, observa-se que, após tantas alterações em questões orçamentárias, o Legislativo está cada vez mais tentando ter os poderes de instituir o orçamento, fazendo uso das emendas individuais e de bancadas e tornando-as obrigatórias em relação ao Executivo, com isso, o Brasil se encaminha para um modelo orçamentário mais impositivo a medida que a discricionariedade do Presidente da República é aniquilada.

3 POLITIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A história política do Brasil é marcada principalmente pela relação governamental existente entre o Planalto e o Congresso, em certas circunstâncias como aliados e em outras como inimigos, e não é diferente quando se trata de orçamento público, o vínculo entre os Poderes Executivo e Legislativo se mantém, dado que dinheiro é poder, fazendo com que as dotações orçamentárias tornem-se moeda de troca na compra de apoio político para ambos os lados.

Fica claro que os interesses políticos ditam as pautas a serem abordadas entre os dois poderes, especialmente quando se trata das emendas individuais ou de bancadas em que a execução delas depende de critérios políticos, sendo que, caso a emenda seja proposta por parlamentar aliado aos partidos de coalizão com o governo, terá mais chances de ser executada do que as instituídas por parlamentares da oposição.

O modelo de orçamento público vigente no Brasil estabelece uma dependência mútua entre o Presidente da República e o parlamentares, visto que o Executivo possui a incumbência de organizar a execução do orçamento, incluindo as emendas aprovadas pelo Congresso, já por outro lado, compete ao Legislativo dar andamento e aprovar as propostas de interesse do Planalto, o que não é algo ruim, porque o peso de uma influência de um poder sobre o outro é balanceada pelo contrapeso de outra influência que este tem sobre aquele, demonstrando na prática a teoria da separação dos poderes por meio dos *checks and balances*.

Os pensadores (LANDIM, 2014) que defendem a instituição do orçamento voltado para o aspecto mais impositivo, julgam que o Poder Executivo tem poderes quase que ilimitados, detendo o controle da administração pública e indicação de alguns de seus cargos de elite, como também possui o controle financeiro do orçamento do governo e administra-o da maneira que achar mais conveniente para o interesse público, exceto quando utiliza a distribuição de dotações como moeda de troca a fim de obter poder político. Por conseguinte, tais pensadores indicam a alteração do modelo orçamentário atual, visando a limitação dos poderes incubidos ao Executivo, cedendo uma parcela dessas atribuições ao Legislativo as quais estariam isentas de possíveis contingenciamentos voluntários, sendo que, para eles, o Congresso detém total legitimidade de impor as emendas parlamentares relativas aos gastos públicos, tendo em vista que todos os congressistas foram eleitos e se tornaram representantes do povo.

Contudo, a realidade do Brasil se mostra de outra maneira, pois é no mínimo incongruente que o mesmo ente que fiscaliza os gastos públicos possa ter a atribuição de instituí-los compulsoriamente, seria como se um juiz tivesse de julgar ele mesmo por um cometimento de um crime que ele próprio praticou. Na prática, o

Poder Executivo é o que arrecada as receitas e possui as chaves dos cofres públicos, pelo fato de que é ele que atua diretamente na execução dos gastos do governo, e uma imposição por parte do Legislativo, seria semelhante a um filho com o intuito de obrigar ao seu pai a executar determinada despesa de seu gosto, sendo que o pai é o competente por arrecadar a receita com seu trabalho e ele é quem entende como funcionam as despesas da casa, ou seja, ele é quem melhor sabe administrar os recursos do lar e não há motivos do filho querer impor certos gastos ao pai, poderia até opinar na alocação dos recursos, mas sem compulsoriedade.

Sabendo disso, o Congresso tenta instituir o orçamento impositivo por meio de Emendas Constitucionais, mecanismo institucional que independe de aval do Presidente da República, então este fica de mão atadas perante os abusos cometidos pelos parlamentares e estes cada vez mais tentam solidificar esse modelo orçamentário no país por intermédio da imperiosidade dada as emendas individuais e de bancada.

Para Pinto (2022), as execuções das emendas são de cunho totalmente personalíssimo e paroquial, possuindo uma liberdade irrestrita de escolha, revestindo-se de um rito excepcionalíssimo de execução orçamentária trazendo riscos incomensuráveis à gestão fiscal em detrimento da continuidade dos serviços públicos, visto que não há requisitos para priorizar as obras e serviços já em andamento. Segundo ela, o orçamento público seria uma espécie de banco que disponibilizaria bilhões de reais em depósito aos parlamentares com o propósito de que estes teriam uma plena liberdade para aplicá-lo privadamente em prol de seus interesses políticos.

Fica evidente que o Congresso Nacional busca fugir do controle e da fiscalização, uma vez que as emendas impositivas não seriam rastreadas, prejudicando o princípio da transparência da administração pública, nem apreciadas pelos órgãos federais atuantes no combate à corrupção e ao desvio de verbas públicas. E mais dinheiro com menos controle e fiscalização, é um prato cheio para que os parlamentares possam prosperar seus esquemas com empresas de familiares e amigos, cenário que infelizmente já se tornou recorrente na política brasileira (CARAZZA, 2019). E Pinto (2022) complementa o assunto: “A bem da verdade,

quão menos suscetíveis de controle, mais atraentes se tornam as emendas parlamentares para os que almejam apenas satisfazer ao seu curto prazo eleitoral, além dos que, em última instância, almejam, por vezes, enriquecer-se ilicitamente.”

Há de se ressaltar que tais emendas individuais estão vinculadas ao parlamentar que destinou o recurso, recursos estes que são designados sem critério e à revelia do Executivo, além de não fazerem parte de nenhum planejamento ou programa nacional que leve em consideração as misérias das áreas mais necessitadas do Brasil (OLIVEIRA, 2019).

A balbúrdia aprontada pelo Legislativo em face do orçamento, também se desenrola no chamado “orçamento secreto”, intitulado desta maneira por conta do caráter livre das emendas de relator, com a distribuição de recursos sem critérios técnicos e impessoais, além de não contar com registro de indicação da emenda ocasionando quase em uma aniquilação ao princípio da transparência e da publicidade, visto que, não se sabe precisamente o valor de cada repasse, muito menos os parlamentares envolvidos na proposição das emendas.

Tragicamente somos contumazes prisioneiros da armadilha patrimonialista que associa discricionariedade orçamentária quase no limite da arbitrariedade, despreço ao médio prazo inscrito no planejamento e trato pessoal (quicá feudal) da execução das despesas e dentro dessas, em especial, das emendas parlamentares. (PINTO, 2022)

O caso já foi para o Supremo Tribunal Federal (STF), o qual requisitou ao Congresso informações quanto à motivação e à autoria das indicações para execução das emendas de relator. Observa-se que o valor empenhado no orçamento secreto, nos últimos dois anos, foi de R\$36 bilhões, conforme planilha enviada por Arthur Lira (PP), atual Presidente da Câmara dos Deputados, com as emendas parlamentares do tipo RP9 (UOL, 2022).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, após as pesquisas feitas neste trabalho, fica claro que a interferência do Poder Legislativo nas incumbências do Poder Executivo, relacionadas ao orçamento público, resulta em desordem na democracia vigente no país.

Gera desordem, primeiramente, por atentar contra a separação dos poderes, princípio básico originário do Estado Democrático de Direito, pois é inaceitável que o Legislativo interfira nas competências de outro poder sem nenhuma prerrogativa institucional devidamente fundamentada, muito menos quando esta interferência se dá de forma obrigatória de modo que prejudique a independência funcional do Poder Executivo.

Segundamente, pois o Congresso não pode utilizar o orçamento público como mecanismo de atingir seus interesses políticos ou até mesmo pessoais, visto que, a máquina pública está voltada a atender os interesses da população, e quando recursos, que seriam destinados à saúde e educação, são designados às emendas parlamentares, quem sofre são as comunidades mais carentes que ficarão sem a devida assistência por conta de jogos políticos praticados pelos congressistas.

É crucial que o Congresso Nacional seja barrado, pois as atitudes, por ele praticadas, citadas neste trabalho podem importar em crise na gestão fiscal e financeira, quebra no teto de gastos e endividamento público, além de proporcionar mais escândalos de corrupção e desvio de verba governamental, dado a falta de rastreamento e registro de indicação que as emendas parlamentares possuem, proporciona uma maneira mais eficaz de cometer o ilícito.

Vê-se imprescindível que as questões orçamentárias tratadas nesta pesquisa fiquem dentro das competências do Executivo, e não do Legislativo, porquanto só aquele possui o que é necessário para administrar e executar os recursos da melhor maneira possível e também só ele detém o dever de prestar contas apropriadamente, conforme os princípios da publicidade e transparência.

Portanto, o orçamento autorizativo é o modelo ideal para que a independência e harmonia entre os poderes se mantenha, impedindo que o Congresso Nacional legisle acerca do orçamento público, como também impossibilitando a imperatividade das emendas parlamentares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. CONOF-CD/CONORF-SF. **Contingenciamento do Orçamento de 2005: Aspectos Legais e Programáticos do Decreto nº 5.379/05**

e da Portaria nº 51/2005. Nota Técnica nº 04/2005. Disponível em:
https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2011/copy_of_estudos_novo012011.pdf. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 04 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019.** Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 04 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#:~:text=9o%20Se%20verificado%2C%20ao,nos%20trinta%20dias%20subseqüentes%2C%20limitação. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer n. /2019/DF.** Brasília, DF. 2019. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/contingenciamento>. Acesso em: 05 jun. 22.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de acompanhamento fiscal: maio de 2017, nº 4**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/529613>. Acesso em: 31 maio 2022.

CARAZZA, Bruno. **Poço sem Fundo**. Bruno Carazza, 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://brunocarazza.com.br/poco-sem-fundo/>. Acesso em: 07 jun. 2022

CONJUR. Consultor Jurídico. **Permitir transferência por emendas parlamentares afeta combate à corrupção, diz MPF**. Revista Consultor Jurídico, 29 de novembro de 2019, 21h56. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-29/permitir-transferencia-emendas-afeta-combate-corrupcao-mpf?imprimir=1>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle - 1ª edição**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2013. E-book. 9788502201927. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201927/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

DA SILVA LANDIM, Eloilson Augusto. Exceções à Politização na Administração Pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 199-211, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167571>. Acesso em: 29 mai. 2022

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista da AJURIS, v. 41, n. 134, p. 57-84, 2014, . Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/195>. Acesso: 24 ago. 2022.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Cadernos Aslegis, Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4636380/mod_resource/content/1/Orçamento%20impositivo%20contingenciamento%20e%20transparência.pdf. Acesso em: 31 mai. 2022.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. **ORÇAMENTO IMPOSITIVO: O VIÉS POLÍTICO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS**. Revista de Ciências Contábeis| RCiC-UFMT], p. 81-99, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rcic/article/view/10708>. Acesso: 31 mai. 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 26, jun./dez. 2003. Ipea: Brasília, 20. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/56>. Acesso 02 jun. 2022.

MENDES, Graciano Rocha. **O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-dauniaio/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

OLIVEIRA, Ribamar. **Loteando o Orçamento da União**. Valor Econômico, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/loteando-o-orcamento-da-uniao.ghtml>. Acesso: 07 jun. 2022.

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, 2006. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183>. Acesso em: 19 de set. 2022.

PINTO, Élide Graziane. **Emendas parlamentares: quanto menos controláveis, mais atraentes**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, maio 2022. Contas à Vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/contas-vista-emendas-quao-controlaveis-atraentes>. Acesso em: 06 jun. 2022.

SALTO, Felipe Scudeler; Barros, Gabriel Leal de; Gasparini, Carlos Eduardo; Couri, Daniel Veloso; Pellegrini, Josué Alfredo. **Relatório de Acompanhamento Fiscal, nº 4, 2017**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/529613>. Acesso em: 31 mai. 2022.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 339-396, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, mar. 2015. Coluna 78 Contas à Vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86?imprimir=1>. Acesso em: 04 jun. 2022.

SOUZA, Simone; XAVIER, Rodrigo Silveira; ARRUDA, Alessandro Gustavo Souza. **ORÇAMENTO IMPOSITIVO E GOVERNANÇA PÚBLICA**. Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 4, n. 1, 2020.

UOL. **Arthur Lira indicou mais de R\$300 milhões do orçamento secreto em emendas**. UOL, São Paulo, maio 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/05/10/arthur-lira-indicou-mais-de-r-300-milhoes-do-orcamento-secreto-em-emendas.htm>. Acesso: 08 jun. 2022.

INDULTO: UM ATO CONSTITUCIONAL OU APENAS UMA FORMA DE ABUSO DE PODER

Gabriella Sodré Silva Máximo¹

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade abordar a temática acerca do indulto constitucional. Esse trabalho se faz necessário uma vez que está em discussão o recente caso do indulto concedido pelo Presidente da República ao Deputado Federal Daniel Silveira. Tal caso gera uma divergência entre os políticos: O indulto concedido pelo Presidente Jair Bolsonaro seria um abuso de poder ou poderia ter sido aplicado neste caso do Deputado? Mediante a análise do referido caso e através de pesquisas minuciosas, busca-se apresentar uma possível resposta a esse questionamento. Para tanto, o artigo abordará, inicialmente, os conceitos de indulto, graça e anistia, bem como os requisitos para a aplicação de cada um, a fim de esclarecer as diferenças entre eles. Posterior a isso, o estudo apresenta o caso de Daniel Silveira à luz da Constituição Federal, tal qual pelo entendimento do Congresso Nacional. Nesse ínterim, se faz uma apresentação do Projeto de Decreto Legislativo 97/2022, de iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), o qual visa uma tentativa de barrar a concessão do indulto do Presidente. Em sequência será feita uma análise sobre o projeto de PEC do Senador Alessandro Vieira, que não possui um número por não ter sido votada, mas que objetiva mudar as hipóteses de aplicabilidade do perdão presidencial. Por fim, entende-se que por se tratar de uma instituição prevista na constituição, o ato de conceder indulto não pode ser configurado como um abuso de poder.

Palavras-chave: Abuso de poder; Indulto; Presidente da República; Projeto de Decreto Legislativo.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar a temática acerca do indulto individual, de forma a abordar o seu modo de uso mediante análise de um caso concreto, a fim de aferir se tal poder pode estar sendo usado de forma abusiva pelo Presidente da

¹ Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: gabriella.maximo@sempreceub.com

República. Essa temática se faz importante porque o caso concreto em questão teve grande repercussão no âmbito político, gerando especulações acerca de ter havido o indulto por interesse partidário. Possui também relevância jurídica, por se tratar de um questionamento sobre a constitucionalidade do ato de concessão de indulto.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia o presente artigo é a seguinte: O indulto concedido pelo Presidente Jair Bolsonaro seria um abuso de poder ou poderia ter sido aplicado no caso do Deputado?

Para respondê-la, o trabalho será dividido em 5 partes. Na primeira, serão tratados os conceitos de indulto, anistia e graça, bem como os requisitos para a devida aplicação de cada um, mediante estudo do jurista Bitencourt, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e de artigos acadêmicos. Na segunda, o enfoque se dará em torno da análise do caso do indulto do Deputado Federal Daniel Silveira, abordando sobre o desenrolar da sua vida profissional até chegar ao momento de sua condenação pelo STF. Já na terceira, o tema a ser estudado será o Projeto de Decreto Legislativo 97/2022 (BRASIL) que representa o pensamento dos senadores mediante a referida concessão de indulto e do qual se entende que o ato do chefe do Poder Executivo seria inconstitucional.

A quarta é dividida em duas partes onde serão abordados, na primeira parte, os poderes do Presidente da República à luz da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, na segunda, a PEC do Senador Alessandro Vieira, que, embora não tenha sido votada, ainda se faz importante a sua análise. A quinta parte do artigo tratará do tema acerca do abuso de poder, utilizando-se da recapitulação do PDL 97/2022 (BRASIL) e da PEC do Senador Vieira para se chegar a tal conclusão.

A linha de raciocínio usada foi a dedutiva, por meio da análise do caso, da PEC e do PDL 97/2022 (BRASIL). A corrente teórico-metodológica desta pesquisa foi a jurídica dogmática, pois se utiliza de normas para se chegar a uma conclusão. O estudo se pauta em pesquisa de cunho qualitativo que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

O objetivo deste trabalho foi descrever a problemática no caso do Deputado Federal Daniel Silveira, a fim de explicar, de forma clara, o que é o indulto e quais são os limites do poder do Presidente da República com relação a ele, para com isso

trazer o devido entendimento sobre a viabilidade ou não de regulamentação do poder de indulto. Entendendo que tanto o indulto individual como as outras formas de perdão, que podem ser concedidas pelo Presidente da República, estão previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, portanto, não seria inconstitucional.

2 CONCEITOS DE INDULTO, GRAÇA E ANISTIA E OS REQUISITOS PARA SUA APLICAÇÃO

O indulto, a graça e a anistia são ferramentas previstas na Constituição Federal de 1988 e que estão presentes no Código Penal, sendo utilizadas para extinguir a punibilidade de determinada pessoa ou grupo. Nesse contexto, falaremos sobre cada uma dessas ferramentas.

Segundo o jurista Cezar Roberto Bitencourt, em seu livro Tratado de Direito Penal, a anistia “é o esquecimento jurídico do ilícito”, ou seja, configura-se como um perdão; podendo ser total ou parcial e sua aplicação pode se dar antes ou depois da condenação (BITENCOURT, 2021, p. 979). Ela tem o poder de extinguir os efeitos penais, por meio de Lei Federal Ordinária concedida, exclusivamente pelo Congresso Nacional. De acordo com o artigo 48 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

VIII - concessão de anistia;

[...]

Já o indulto, diferentemente da graça, é uma clemência coletiva classificada como indulto coletivo. Ele é aplicado a um grupo que cometeu determinado crime, sob determinada quantidade de pena. Pode se dar de forma total ou parcial, sendo esta aplicada para amenizar a pena. A concessão do indulto ocorre mediante os critérios de conveniência e oportunidade e é expedida por meio de decreto, sendo competência privativa do Presidente da República, podendo este delegar a função ao Procurador-Geral, aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, conforme prevê o artigo 84 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
 [...]

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

[...]

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

A graça, por sua vez, não é tão flexível quanto a anistia. Ela é utilizada para crimes comuns, tendo sua aplicação voltada para um indivíduo determinado, sendo, por essa razão, considerada como um indulto individual. Para que a graça seja concedida, ela deve ser provocada mediante petição do Ministério Público, do condenado, do Conselho Penitenciário ou por qualquer pessoa do povo, cabendo ao Presidente da República, por meio de decreto, sancionar ou não o pedido (art. 734, CPP).

De acordo com Arthur Barrêto de Almeida Costa, em seu artigo, a graça é um instituto antigo, utilizado na Europa pelos governantes para perdoar determinados crimes. Barrêto ainda aborda que a graça foi inserida no Brasil pelos legisladores da época sobre o preceito de três justificativas: “a graça era útil para conciliar a abstração da lei positiva com a justiça do caso concreto.”, “era uma forma de reconhecer que o réu havia expiado sua culpa” e “a ideia de que o instituto poderia corrigir lacunas na legislação brasileira”. Tais justificativas, segundo Arthur Barrêto, mais tarde viriam a ser repensadas para o entendimento atual.

Vale ressaltar que ambas as formas de perdão (indulto, graça e anistia) constam na lei dos crimes hediondos. Segundo o artigo 2 da Lei 8.072/90 (BRASIL) são insuscetíveis de graça, anistia e indulto os crimes hediondos ou equiparados a hediondos.

3 ANÁLISE DO CASO DO INDULTO DO DEPUTADO FEDERAL DANIEL SILVEIRA

Feitos os esclarecimentos a respeito dos conceitos apresentados no tópico anterior, será apresentada a análise do caso concreto.

No dia 20 de abril de 2022, o Deputado Federal Daniel Silveira foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal a oito (8) anos e 9 (nove) meses de prisão em regime fechado. Porém, no dia seguinte, 21 de abril de 2022, o Presidente da República Jair Bolsonaro comunicou um decreto, concedendo o indulto individual ao condenado.

Segundo Lucas Neiva, em uma matéria do Congresso em Foco, o Deputado Federal tem um passado conturbado, que lhe gerou alguns processos e até prisões. Antes de ser um deputado, Daniel Silveira compôs à Polícia Militar, chegando a ser preso diversas vezes por conta de insubordinação. Durante o seu tempo de carreira na polícia, ele começou a se fazer presente nas redes sociais com o intuito de promover a sua imagem para poder se candidatar a algum cargo na política.

Ainda de acordo com a matéria de Lucas, após tomar posse como Deputado, Silveira tomou uma posição mais agressiva nas redes sociais, fazendo publicações de ameaça ao Poder Judiciário e, posteriormente, aos Ministros do Supremo. Nesse ínterim, ele chegou a ser preso e posteriormente solto, porém condicionado ao uso de tornozeleira eletrônica. As devidas condições de restrição consistiam em não utilizar as redes sociais e não participar em eventos políticos.

Todavia, Daniel Silveira, então, decidiu descumprir com as condições de restrição ao participar de um evento político, no qual voltou a atacar o Supremo Tribunal Federal (STF) nas redes sociais e a fazer ameaças ao Ministro do Supremo, Alexandre de Moraes. Diante dessa situação, o Ministro impôs decisão judicial de que o Deputado voltaria a utilizar a tornozeleira, contudo, ele se negou a atender tal decisão.

O Deputado Federal foi levado a julgamento perante acusações de crime de ameaça e outros os quais foi acusado de praticar durante o seu tempo de mandato. Ele foi julgado pelo STF, o qual o condenou a cumprir 8 (oito) anos e 9 (nove) meses em regime fechado. Entretanto, no dia seguinte à condenação, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, publicou o Decreto de 21 de abril de 2022, livrando Daniel Silveira da sua condenação.

4 PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 97/2022

Logo após o decreto de indulto individual concedido pelo Presidente da República, o Congresso Nacional publicou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 97/2022. Esse projeto de iniciativa pelo Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), visava a sustação do decreto de perdão presidencial, uma vez que, era do entendimento dos que participaram do voto que o indulto ao Deputado Daniel Silveira era nulo, já que a condenação não havia transitado em julgado.

A referida decisão é justificada em 13 (treze) páginas, apresentando os motivos da sustação do decreto. De acordo com o Senador Randolfe:

30. Não havendo, ainda, decisão condenatória transitada em julgado, não há que se falar em efeitos da punibilidade penal a serem objeto de graça constitucional. Portanto, é patente o vício de ordem formal no Decreto Presidencial, por não haver objeto para a concessão de graça constitucional, devendo o ato impugnado com o presente PDL ser declarado nulo, sob pena de se tratar a graça concedida em legítimo salvo-conduto, já que sequer há condenação definitiva.

Além dessa observação acerca do trânsito em julgado, outros pontos são apresentados. Dentre eles houve a violação da impessoalidade e da moralidade (art. 31, PDL 97/2022), tendo em vista que o Presidente buscou ajudar um amigo político, ato considerado pessoal e imoral (aos olhos do relator do PDL). Outros argumentos levantados foram os de que houve a quebra da separação de Poderes e desvio de finalidade.

O Senador Randolfe Rodrigues, no artigo 45 do PDL 97/2022 (BRASIL), diz que o desvio de finalidade se deu mediante ao fato de o indulto individual não ter visado o interesse público, mas sim o interesse próprio do senhor Jair Bolsonaro com relação a reeleição, deixando subentendido que o motivo do ato de perdão seria para que o chefe do executivo tivesse seu aliado ao seu lado. Com relação à quebra da separação dos Poderes, o Senador argumenta, no artigo 78 do PDL 97/2022 (BRASIL), que o Supremo Tribunal Federal foi submetido aos interesses presidenciais, ferindo a autonomia do Poder Judiciário.

O relator declara ainda que o Deputado Silveira não se enquadra no perfil dos critérios para o indulto individual, uma vez que o mesmo se exhibe em suas redes

sociais e possui uma força avantajada, deixando em seu argumento a suposição de que Daniel Silveira não é merecedor do perdão presidencial por ter uma aparência intimidadora. Randolfe ainda diz que:

75. [...] o Presidente da República, com a edição do Decreto, transmite uma mensagem absolutamente temerária à população brasileira: trata-se de um verdadeiro e puro incentivo ao crime. Uma carta branca. Um salvo-conduto apriorístico. Uma garantia de impunidade. A certeza de que, do ponto de vista sistêmico, decisões judiciais que afetarem os seus círculos próximos não subsistirão.

Tais apontamentos feitos no artigo 75 do PDL 97/2022 (BRASIL, 2022) pelo Senador visam alegar que o Presidente Jair Bolsonaro agiu em interesse próprio, dado que, de acordo com as alegações, o ato praticado tinha cunho de interesse político, já que o Deputado Daniel Silveira é um forte apoiador do atual governo. Nesse sentido, o Senador Randolfe deixa a entender que o Presidente da República, com a publicação do Decreto, vem ignorando os desejos da população, incitando a criminalidade ao deixar impune o Deputado e fragmentando a autoridade dos Poderes ao “atropelar” a decisão do Supremo Tribunal Federal.

5 OS PODERES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA ÓTICA DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após a análise do caso e do Projeto de Decreto Legislativo, serão apresentadas as atribuições conferidas ao Presidente da República.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 84, traz elencados em 28 incisos os poderes conferidos ao Presidente da República. Esses poderes são de competência privativa do presidente, ou seja, podem ser delegados. De acordo com o parágrafo único do artigo 84, os incisos VI, XII e XXV podem ser delegados ao Procurador-Geral da República, ao Advogado-Geral da União e ao Ministro de Estado.

No referido artigo, os poderes presidenciais incluem celebrar tratados e manter relações com países estrangeiros, bem como receber seus diplomatas (incisos VII e VIII) uma vez que o Presidente da República exerce a função de chefe de Estado. Cabe a ele nomear os membros do Conselho da República, o Advogado-

Geral da União, os magistrados nos casos previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL) e os Ministros do Tribunal de Contas da União (incisos XV, XVI e XVII).

Outras competências importantes conferidas ao Presidente são a capacidade de exercer o comando das Forças Armadas, declarar guerra e celebrar a paz (incisos XIII, XIX e XX). Temos ainda o poder de decretar estado de defesa, estado de sítio e realizar intervenções, assim como a concessão de graça (indulto individual) e indulto (incisos IX, X e XII), sendo esta última uma função delegável.

Todos esses poderes referentes ao chefe do Poder Executivo são devidamente limitados para que não ocorra o abuso de poder. Tais limitações ocorrem mediante o uso do sistema de freios e contrapesos que, segundo José Duarte e Miguel Amorim, em seu artigo, tem o objetivo de “combater a concentração de poderes, e preservar as liberdades individuais, garantindo o equilíbrio político e evitar o abuso de poder. onde reciprocamente se fiscalizam a fim de manter tal controle” (DUARTE; AMORIM, 2022, p. 2). A exemplo dessas atribuições para se manter o controle existe a possibilidade do impeachment.

5.1 Projeto de PEC do Senador Alessandro Vieira

Ainda com relação aos poderes atribuídos ao Presidente da República, serão abordados brevemente o Projeto de Emenda à Constituição (PEC), de iniciativa do Senador Alessandro Vieira (PSDB-SE), que como não chegou a ser votada não tem um número especificando-a, mas que ainda se faz igualmente interessante o seu estudo.

Logo após o decreto de concessão de indulto presidencial, muitos políticos entraram com processos no STF e com projetos no Congresso Nacional, a fim de barrar o perdão concedido ao Deputado Daniel Silveira. O fato é que eles buscavam maneiras de tornar o perdão inconstitucional. Nesse contexto, o Senador Alessandro Vieira apresentou um projeto de PEC que tinha como objetivo acabar com o indulto individual (graça). Essa proposta apresenta a mudança no artigo 5, inciso XLIII e no artigo 84 (criação de um segundo parágrafo) da Constituição Federal (BRASIL, 1988). De acordo com a PEC, os artigos passariam a ser da seguinte maneira:

Art. 5. [...]

XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de indulto ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; [...]

Art. 84. [...]

§2º Os benefícios previstos no inciso XII do *caput* deste artigo somente poderão ser concedidos em caráter coletivo. [...]

Em justificativa às mudanças nos referidos artigos, o Senador Alessandro alega que a graça (indulto individual) fere o artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no que tange sobre a impessoalidade e moralidade, e a graça estaria favorecendo o uso do perdão para interesse próprio, promovendo a impessoalidade. Ele também alega que a finalidade de um indulto (propriamente dito, ou seja, coletivo) é a de reduzir o rigor na justiça e diminuir a comunidade prisional, porém o indulto individual não tem essa capacidade, portanto ele seria obsoleto.

6 ABUSO DE PODER

Diante da apresentação dos fatos nos tópicos anteriores, será abordada a questão do abuso de poder. Para tanto, serão utilizadas as justificativas do Projeto de Decreto Legislativo 97/2022 (BRASIL) e da Proposta de Emenda à Constituição para uma breve análise.

Em primeiro lugar, o Senador Randolfe Rodrigues alegou, conforme o exposto no PDL 97/2022 (BRASIL), que o Presidente agiu com pessoalidade e imoralidade por ter supostamente agido em benefício próprio. Analisando as circunstâncias do caso do Deputado Daniel Silveira, o Ministro Alexandre de Moraes agiu de forma semelhante. A defesa de Daniel Silveira alegou que o Ministro Alexandre estaria impedido de julgar o caso, argumentando que houve a quebra do princípio do juiz natural, princípio esse que diz que o juiz deve agir sem interesse na causa, ou seja, com imparcialidade. A alegação do advogado do Deputado se dá devido ao fato de o Ministro ter sido vítima, ter aberto um processo contra Silveira e ter sido relator, portanto, juiz no processo.

No mesmo sentido o Senador diz na PDL 97/2022 (BRASIL, 2022) sobre a quebra da separação dos Poderes pelo Presidente da República:

77. [...] tão somente pegou a bola para si e acabou com o jogo institucional, reduzindo a competência constitucional do STF, infelizmente, a pó.

78. Nesse sentido, é bastante claro que o ato administrativo ora questionado é absolutamente incompatível com o preceito fundamental da separação de Poderes, na medida em que submete o Poder Judiciário, autônomo, essencial e soberano em seus julgamentos, ao crivo pessoal do Presidente da República.

De acordo com Arthur Barretto, em seu artigo, o ato administrativo em questão, que encontra-se presente na Constituição Federal brasileira desde muito antes desse caso em análise, foi criado para poder, justamente, suavizar o rigor da justiça. A graça (indulto individual) era usada pelos reis europeus, desde antes do Brasil imperial, para perdoar determinados crimes cometidos. Portanto, não há como dizer que o Poder Judiciário está sendo submetido, uma vez que o indulto existe para manter os freios e contrapesos caso haja um julgamento de forma abusiva por parte do Judiciário.

O Senador Rodrigues argumenta ainda que o Deputado Daniel não teria o perfil necessário para se enquadrar na concessão de indulto individual, tendo em vista que ele se exhibe em redes sociais e possui força avantajada. Todavia, esses fatos apontados por Randolfe não configuram justificativa para que Silveira não seja digno de receber o perdão presidencial uma vez que, segundo o artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a hipótese em que não se aplica o benefício de perdão seria:

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

Em segundo lugar, o projeto de PEC do Senador Alessandro Vieira, como já foi apresentado, tem o objetivo de acabar com a graça presidencial a partir da mudança nos artigos 5 (inciso XLIII) e 84 (criação de parágrafo segundo) da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esse objetivo se fundamenta na ideia de que o constituinte se referia ao indulto propriamente dito (indulto coletivo), sendo assim

necessária a mudança para que haja um aprimoramento no texto constitucional. No entanto, essa justificativa não se sustenta, já que na Lei nº 8.072/1990 (BRASIL, 1990), artigo 2, inciso I, traz os 3 (três) benefícios de perdão:

Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de:

I - anistia, graça e indulto;

Importa ressaltar que ambos os Senadores alegam que suas propostas não visam atacar o poder do Presidente, mas sim realizar a garantia de uma justiça. Desse modo, o abuso de poder vem ocorrendo no Poder Legislativo e Judiciário, por meio de justificativas elaboradas para um benefício próprio, que no caso seria o fim do indulto individual.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o exposto neste artigo e levando em consideração as análises feitas ao longo do trabalho, será trabalhada a seguinte pergunta do artigo: O indulto concedido pelo Presidente Jair Bolsonaro seria um abuso de poder ou poderia ter sido aplicado nesse caso do Deputado?

Conforme o apresentado no tópico dois deste artigo, a graça, também chamada de indulto individual, é um instituto utilizado a muito tempo pelos povos europeus. Ela era aplicada pelos reis como forma de demonstrar clemência diante de determinados crimes. No Brasil ela foi utilizada pela mesma linha de raciocínio, porém visando auxiliar no combate às sentenças abusivas.

Em sequência, no tópico três, é discorrido sobre a matéria do Congresso em Foco, de autoria de Lucas Neiva, tem-se que o Deputado é uma pessoa um tanto quanto radical em suas ações, no entanto, ele buscava expressar o seu descontentamento para com o STF e seus ministros. Dessa forma, o Presidente da República entendeu que a sentença dada pelo Supremo Tribunal Federal era abusiva com relação ao ato do Deputado Silveira, e por consequência publicou o Decreto de 21 de abril de 2022, dando livramento da sentença.

Seguindo essa linha de raciocínio, no quarto tópico é analisado o Projeto de Decreto Legislativo 97/2022 (BRASIL), criado pelo Senador Randolfe Rodrigues,

cujo objetivo era a tentativa de barrar o decreto do Presidente da República. Todavia, como já exposto nesse artigo, os argumentos utilizados nesse PDL 97/2022 (BRASIL, 2022) não se mostram muito convincentes, já que é abordado, como uma das justificativas, que o Deputado Daniel Silveira não poderia receber o indulto individual devido ao seu porte físico, sendo dito (no artigo 73 das justificativas do PDL) que Silveira: “se exhibe em suas redes sociais com uma aparente força pujante”.

No tópico cinco é tratado sobre os poderes conferidos ao Presidente da República e constantes na Constituição Federal (BRASIL, 1988), os quais estão presentes os atos de conceder graça, indulto coletivo e anistia. Nesse mesmo tópico também é abordado o projeto de PEC do Senador Alessandro Vieira, que tinha como intuito mudar as partes da Constituição Federal de 1988 onde se tinha escrito sobre o ato de conceder a graça, removendo-a do texto constitucional.

Por fim, no sexto tópico é analisado o que consta no Projeto de Decreto Legislativo 97/2022 (BRASIL) e no projeto PEC do Senador Alessandro Vieira, nos quais têm-se que o ato do Presidente Jair Bolsonaro se configura como um abuso de poder e, portanto, não poderia ser aplicado. Todavia, conforme o exposto nos tópicos anteriores, os argumentos usados para sustentar a ideia de impedimento não são consistentes. Dessa forma, o indulto concedido estava dentro do previsto em lei, ou seja, é constitucional e poderia ser aplicado no caso do Deputado Daniel Silveira, visto que este não cometeu nenhum crime equiparado ou considerado hediondo.

REFERÊNCIAS

ARGONDIZO, Luiz Fernando Centurião. Os limites da discricionariedade do Presidente da República na concessão do indulto penal no Brasil e a possibilidade de atuação do Supremo Tribunal Federal em seu controle. **Cadernos de Direito Actual** Nº 10. Núm. Ordinário (2018), pp. 199-221. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/365>. Acesso em 27 ago. 2022.

Até onde vai o poder do presidente. **LFG**, 2022. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/ate-onde-vai-o-poder-do-presidente>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

Até onde vai o poder do presidente. **LFG**, 2022. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/ate-onde-vai-o-poder-do-presidente>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: Parte geral: arts. 1 a 120. 27. ed. - São Paulo: Saraiva. Educação, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 3689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 31 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art.5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 97, de 2022**. Susta o Decreto s/n do Presidente da República de 21/04/2022, publicado no DOU no mesmo dia (Edição 75-D, Seção 1, Extra D), que concedeu “graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal, condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes previstos: I - no inciso IV do caput do art. 23, combinado com o art. 18 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983; e II - no art. 344 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal” Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9134594&ts=1651158910432&disposition=inline> Acesso em: 27 mai. 2022.

CINTRA, Marina de Souza. **Causas de extinção da punibilidade**. 2011. Artigo (Graduanda em Direito) – Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente, 2011. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/4062/3824>. Acesso em: 27 ago. 2022.

COSTA, Arthur Barretto de Almeida. **PODER E PUNIÇÃO ATRAVÉS DA CLEMÊNCIA: O DIREITO DE GRAÇA ENTRE DIREITO PENAL E CONSTITUCIONAL NA CULTURA JURÍDICA BRASILEIRA (1824-1924)** R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 180(481): 255-304, set./dez. 2019. Disponível em: <https://ihgb.org.br/revista-eletronica/artigos-481/item/108668-poder-e-punicao-atraves-da-clemencia-o-direito-de-graca-entre-direito-penal-e-constitucional-na-cultura-juridica-brasileira-1824-1924.html> Acesso em: 27 ago. 2022.

Decreto de 21 de abril de 2022. **Gov.br**, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-21-de-abril-de-2022-394545395>. Acesso em: 08 jun. 2022.

DUARTE, Jose Vitor Lopes Marinho; AMORIM, Miguel Ângelo de Oliveira. **O Ativismo Judicial e o Princípio de Separação dos Poderes; Analisando a Atuação do Supremo Tribunal Federal à Luz do Sistema de Freios e Contrapesos**. 2022. Artigo científico (acadêmicos de graduação em Direito) - Universidade Potiguar (UnP), Rio Grande do Norte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/22718>. Acesso em: 27 ago. 2022.

Indulto concedido por Bolsonaro vira alvo de ofensivas jurídicas e políticas. **Correio brasileiro**, 2022. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/politica/2022/04/5002619-indulto-concedido-por-bolsonaro-vira-alvo-de-ofensivas-juridicas-e-politicas.html>. Acesso em: 06 jun. 2022.

MARQUES, Luiz Gustavo. Breves anotações ao indulto concedido ao Deputado Daniel Silveira. **Jusbrasil**, 2022. Disponível em: <https://luizgustavomarkes9.jusbrasil.com.br/artigos/1483470271/breves-annotacoes-ao-indulto-concedido-ao-deputado-daniel-silveira>. Acesso em: 31 mai. 2022.

NEIVA, Lucas. Alessandro Vieira protocola PEC que elimina graça constitucional. **Congresso em Foco**, 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/alessandro-vieira-protocola-pec-que-elimina-graca-constitucional/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

NEIVA, Lucas. De policial truculento a réu no STF. **Congresso em Foco**, 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/de-policial-truculento-a-reu-no-stf-entenda-quem-e-daniel-silveira/>. Acesso em: 31 mai. 2022.

NEIVA, Lucas. Defesa de Daniel Silveira pede impedimento de Alexandre de Moraes. **Congresso em Foco**, 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/defesa-de-daniel-silveira-pede-impedimento-de-alexandre-de-moraes/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

NOGUEIRA, Carolina. Entenda graça constitucional concedida por Bolsonaro a Silveira. **Poder360**, 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/entenda-a-graca-constitucional-concedida-por-bolsonaro-a-silveira/>. Acesso em: 06 jun. 2022.

Perdão de Bolsonaro a Silveira é inédito desde 1945. **Poder360**, 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/perdao-individual-de-bolsonaro-a-silveira-e-inedito-desde-1945/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

QUEIROZ, André. ATIVISMO JUDICIAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES. **Direito Público**, 2022. Disponível em: <https://direitopublico.com.br/2022/01/ativismo-judicial-e-a-separacao-dos-poderes/>. Acesso em: 24 mai. 2022.

SANTOS, Tainá Coutinho Guimarães dos. **FINALIDADE DO INDULTO: O DIREITO A RESSOCIALIZAÇÃO DO CONDENADO FRENTE À SUPRESSÃO DOS ÚLTIMOS DECRETOS DE INDULTO**. 2018. 30 p. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade Doctum de Guarapari, Instituto Ensinar Brasil, Espírito Santo, 2018. Disponível em: <https://dspace.doctum.edu.br/handle/123456789/2484>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SILVEIRA, A. A. Presidência da República - Indulto. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 81, p. 460–465, 1965. DOI: 10.12660/rda.v81.1965.27729. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/27729> Acesso em: 24 mai. 2022.

CELERIDADE NA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT

Isadora De Maria Moura Patricio Franco ¹

RESUMO

O presente artigo analisa as propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional que pretendem corrigir a obscuridade do texto constitucional, no que tange a resposta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aos pedidos de impeachment. A pesquisa se pauta nos pedidos de impeachment, desde 1988, feitos contra todos os presidentes da República, mas que muitos, não chegaram nem a ser votados. Busca este estudo responder ao seguinte questionamento: Qual proposta de emenda constitucional em trâmite do Congresso Nacional poderia contribuir para a celeridade da instauração do processo de impeachment? Por meio de revisão bibliográfica, conjugada com a pesquisa documental, almeja-se estudar os possíveis ajustes institucionais de proposta de emendas constitucionais, nos prazos de votação dos pedidos de impeachment. Para isso, a pesquisa estudará a fundo os trâmites do processo legislativo. Por fim, analisará 4 propostas de emenda constitucional sobre o processo de votação do pedido de impeachment. Conclui-se que PEC 354/2017, de autoria do Deputado Federal Weverton Rocha, poderia solucionar esse problema, visto que estipula o prazo para que o Presidente da Câmara dos Deputados decida sobre a admissibilidade formal da denúncia por crime de responsabilidade.

Palavras-chave: Democracia. Impeachment; Organização do Estado; Separação de Poderes; Proposta de Emenda Constitucional.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende estudar como se dá o processo de impeachment, sua importância e como os Poderes Legislativo e Judiciário atuam no processo. Esse tema se faz relevante visto aos recentes debates do Supremo Tribunal Federal para que a Corte determinasse ao atual Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), a análise e o encaminhamento de pedidos de impeachment contra o

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: isadora.franco@sempreceub.com

Presidente da República. Além de ser uma questão de profundo interesse social, já que está intrinsecamente ligada à democracia visto que o impeachment é um instrumento para proteger os cidadãos dos autoritarismos, estando vinculado à garantia das liberdades individuais e estar pautada no debate político.

Sendo assim, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: Como o procedimento de impeachment poderia ser mais rápido e equilibrado entre os três poderes?

Para respondê-la, o presente artigo será dividido em 4 partes. A primeira discorre sobre os fundamentos e a instauração do processo de Impeachment, em perspectiva a função de cada Casa do Congresso Nacional. Na segunda parte do será analisada o princípio da divisão dos poderes dentro do crime de responsabilidade. A terceira parte discorre sobre a função fundamental do presidente da Câmara no que tange a abertura do processo. Na quarta parte serão analisadas propostas de emenda à constituição as quais poderiam sanar as dificuldades do processo de impeachment. A linha de raciocínio usada foi a dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídica dogmática pois decorre da interpretação das normas e do processo normativo acerca do tema.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada de cunho quantitativa que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, estudo de caso. O objetivo do presente trabalho é levantar a discussão por uma análise crítica sobre a natureza do impeachment, permeando as diversas faces do instituto através do viés político e jurídico.

Portanto, a finalidade é abordar o procedimento sob a ótica da sua natureza política, a fim de compreender se caso o Presidente da Câmara dos Deputados tivesse prazo para dar início os processos de impeachment, daria mais celeridade ao processo e mais equilíbrio entre os poderes e se seria eficiente uma eventual interferência do Poder Judiciário neste cenário. Para que assim, busque uma solução mais justa e equânime dos conflitos.

2 PROCESSO DE IMPEACHMENT NO BRASIL

Em seu texto original, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não faz uso especificamente do vocábulo Impeachment. Esse é um termo popular, que tem origem inglesa e surgiu no contexto da luta pela limitação do Poder Real. Ele pode ser traduzido como impedimento ou impugnação, que tem como intuito gerar destituição legal, por meio do processo no Poder Legislativo, do ocupante de um cargo. (STEINER, 2018).

A destituição do cargo, não se restringe apenas ao Presidente da República. Ela é cabível nos crimes praticados por Ministros do Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador-Geral da República, pelo Advogado-Geral da União e pelos Ministros de Estado, nos crimes conexos com o Chefe do Executivo. (BRASIL, 1988). Contudo, no estudo em questão será avaliado apenas o processo do Presidente da República.

Nos termos legais, o procedimento encontra-se no artigo 85 da Constituição Federal, que abrange as hipóteses as quais o Presidente da República comete crime de responsabilidade e pode ser exonerado do cargo:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL, 1988).

No parágrafo único é estabelecido a necessidade de uma lei especial, também prevista em Constituições brasileiras anteriores à Constituição da República de 1988. Sendo assim, os crimes de responsabilidade: “não apenas devem ser previstos em lei,

mas em lei especial, que trate exclusiva e especificamente do tema”.(BRASIL, 2015)
Demonstrando assim, a importância e gravidade da matéria.

A Lei nº 1.079 de 1950, baseada na Constituição de 1946, foi editada 38 anos antes da atual Constituição Federal. Mesmo após o impeachment de três presidentes é essa lei especial vigente até hoje, visto que o Congresso Nacional ainda não editou uma nova lei que trate sobre o tema. (BRASIL, 2015)

Dessa forma, a norma prevê que, no que tange ao início do processo que qualquer cidadão pode apresentar denúncia contra o Presidente da República, desde que assinada pelo denunciante com firma reconhecida e acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados (BRASIL, 1950).

Após esse processo, a denúncia deve ser endereçada à Câmara dos Deputados, a qual tem competência privativa para autorizar a instauração do processo contra o presidente:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estad. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, após o recebimento do pedido, o Presidente da Câmara deve verificar se a denúncia cumpre os requisitos previstos em lei. Caso ele não ache que cumpra, ela é arquivada; em caso positivo, é formada uma Comissão Especial, com representantes de todos os partidos, que será responsável pela análise do processo. Ela deverá apresentar um parecer sobre a denúncia e se ela deve ou não ser objeto de votação por todos os deputados. (LENZA, 2021)

Em caso de o parecer ser favorável, todos os deputados votam se autorizam ou não a instauração do processo de impeachment. Para que ele seja instaurado, dois terços dos parlamentares precisam aceitar o pedido (BRASIL, 1950). Se o quórum não for atingido, a denúncia é arquivada; caso seja, passa-se para a próxima fase do processo, no Senado Federal.

No Senado é feita uma nova análise sobre a admissibilidade da acusação, mas diferente da feita pela Câmara. Será formada uma nova Comissão Especial para a

elaboração de um novo parecer (BRASIL, 2019). Após a apresentação do documento, haverá discussão e votação nominal do mesmo, por voto aberto, em um só turno e precisa de maioria simples de votos a favor para a instauração do processo (LENZA, 2021).

Nessa votação será analisado se há provas mínimas sobre a prática do crime, para que assim, seja iniciado o julgamento. Caso a denúncia seja admitida, o presidente passará a ser oficialmente considerado réu e será afastado das suas funções até o final do julgamento. (BRASIL, 1988)

Em seguida é iniciado o julgamento, considerado a fase mais importante do processo de impeachment, nele o Senado Federal irá decidir se o acusado praticou crime de responsabilidade e se deverá perder o seu cargo. Ele será conduzido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal e os trâmites do processo são os mesmos de um processo comum. Será feita a leitura, arroladas testemunhas, debates orais, discussão dos Senadores e ocorrerá o julgamento, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório resumido ouvindo acusação e defesa.

Assim, ao final do processo os parlamentares irão votar por voto aberto se são a favor ou contra o impeachment, sendo necessário o voto favorável de mais de dois terços dos senadores. Caso haja condenação do Presidente, haverá a perda do cargo com inabilitação por 8 (oito) anos para o exercício de função pública. (LENZA, 2021)

Diante do exposto nota-se o caráter político do processo e julgamento do Presidente da República. Logo, o impeachment é um julgamento que pode ou não ser fundado em um crime de fato. Demonstra-se que mesmo sendo culpado do crime de responsabilidade o Presidente da República a sua denúncia pode não ser admitida pela Câmara ou ser ele ser absolvido pelo Senado.

3 DIVISÃO DE PODERES NO PROCESSO DE IMPEACHMENT

O sistema constitucional do Brasil, ao consagrar a divisão o princípio da divisão de poderes, teve como objetivo impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, de modo a neutralizar no plano jurídico,

a possibilidade de dominação institucional de quaisquer poderes da república sobre os demais órgãos da soberania nacional. (STEINER, 2018)

Dessa forma, cada Poder tem expressamente na Constituição Federal (BRASIL, 1988) suas funções típicas e atípicas. No caso do poder legislativo, sua função típica é a atividade legislativa e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo (BRASIL, 1988) e sua função atípica, em relação ao poder judiciário, é que o Senado, que é uma das duas casas do Congresso Nacional, é o responsável pelo julgamento do Presidente da República em hipótese de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Sendo assim, percebe-se que há intencionalmente o princípio da divisão de poderes no processo de julgamento do crime de responsabilidade, pois o julgamento é uma função típica do judiciário, mas o julgamento do Presidente da República é uma função atípica do poder legislativo. Nota-se também que não cabe uma eventual intervenção do poder judiciário no processo, visto que violaria o princípio da separação de poderes. (LENZA, 2021)

Em contradição a esse princípio, a possível abertura do processo foi dada a um único parlamentar: o Presidente da Câmara dos Deputados, pois é ele, sozinho, quem tem o poder de aceitar e colocar em votação.

4 ADMISSIBILIDADE DO PRESIDENTE DA CÂMARA

A Câmara dos Deputados julga a admissibilidade da denúncia para fins de processamento e o Senado é encarregado do processo e julgamento do Presidente. Sendo assim, a Câmara pratica atos direcionados à autorização ou não.

Sendo assim, o processo apenas pode ser iniciado a partir da admissibilidade da Câmara dos Deputados, mais precisamente do Presidente da Câmara dos Deputados, pois é ele quem detém o poder de definir a Ordem do Dia, que é a lista de projetos a serem levados para o plenário. Além de ter a competência para definir quando irá abrir o pedido, tem o poder de “indeferir liminar e monocraticamente o pedido na hipótese de acusação patentemente inepta ou despida de justa causa”. (LENZA, 2021). Dessa forma, o processo de impeachment só é analisado caso o Presidente da Câmara dos Deputados o coloque em pauta.

Isto posto, cabe explicar o processo de eleição do Presidente da Câmara. Os candidatos são deputados, previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares, aliança das representações parlamentares de mais de um partido que passam a atuar na Casa Legislativa como uma só bancada.

A votação se inicia após a posse dos 513 (quinhentos e treze) deputados federais, pelo sistema eletrônico e escrutínio secreto, sendo exigido maioria absoluta de votos no primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, exigindo se presente a maioria absoluta dos Deputados. (BRASIL, 2015)

A votação é feita apenas entre os deputados, mesmo sendo um cargo de extrema importância política, já que além dos já mencionados poderes, ele é o segundo na linha sucessória do presidente. Ou seja, caso o presidente e o vice-presidente estejam impedidos de exercer o cargo da presidência, por estarem fora do país ou ausentes por doença, o Presidente da Câmara os substituirá (BRASIL, 1988). Além dele ser o responsável por permitir que sejam abertas CPI's que investiguem membros dos governos.

5 ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

As Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) destinam-se a alterar, acrescentar ou retirar normas do Texto Constitucional, podem ser apresentadas pelo Presidente da República, por 1/3 (um terço) dos Deputados Federais ou dos Senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas. Elas não podem legislar alterando cláusulas pétreas, voto direto, secreto, universal, separação de poderes e direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988). Após apresentadas, são discutidas e votadas no Congresso Nacional, e é aprovada se tiver votos de 3/5 (três quintos) dos votos dos Deputados Federais e dos Senadores.

No Congresso Nacional, há 4 (quatro) propostas de emenda constitucional, que pretendiam legislar sobre o problema aqui apresentado, e que serão objeto de análise do presente artigo.

A primeira PEC analisada será a de autoria do senador Walter Pinheiro, a PEC de nº 27 do ano de 2016 que busca emendar o artigo 86, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade:

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. (BRASIL, 1988)

O senador Walter propôs a redução de 180 dias para 90 dias o prazo de conclusão de processo no Senado Federal, a partir da aceitação da denúncia. Com o argumento que devido à natureza dos delitos, o tempo de 90 dias “É mais do que suficiente” (BRASIL, 2016 a) e evita o prolongamento do processo de impeachment.

Além disso, propôs que no caso de o Presidente ser afastado por ser réu do processo, quem assumirá no lugar dele é o Presidente do Supremo Tribunal Federal. Essa parte é inconstitucional, em face do artigo 80 da Constituição Federal que dispõe sobre a linha sucessória do Presidente da República que em ordem é o Vice-Presidente, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado e por último o Presidente do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988). Sendo assim, a medida proposta não segue a linha sucessória prevista na Constituição Federal.

A Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 332/ 2017 (BRASIL), de autoria da Deputada Renata Abreu, propôs uma saída do presidente institucional sem recorrer “ao traumatismo do impeachment” (BRASIL, 2017 a). Para atingir tal finalidade, seria feito um *recall*, procedimento de revogação dos mandatos eletivos, utilizado mediante iniciativa popular dirigida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O procedimento se inicia com a petição inicial, vinda da iniciativa popular, que deve conter a exposição de motivos de saída presidencial e a lista de assinaturas e serão protocoladas pelo TSE, o qual terá prazo máximo de sessenta dias para se manifestar acerca do atendimento aos requisitos da iniciativa popular, (BRASIL, 2017 a).

Após o recebimento da denúncia, o Tribunal terá 90 (noventa) dias corridos para a decisão de crime de responsabilidade. Havendo maioria de votos válidos, do plebiscito do *recall*, para perda do mandato, a Justiça Eleitoral declarará vacância do cargo. E declarará novas eleições no prazo de 90 (noventa) dias.

Essa proposta também tem inconstitucionalidade, pois o Tribunal Superior Eleitoral não pode julgar o processo impeachment, já que de acordo com a Constituição Federal, artigo 52, compete privativamente ao Senado Federal, processar e julgar e julgar o Presidente da República (BRASIL, 1988).

Portanto, como é função privativa do Senado Federal, ou seja, função do Poder Legislativo, sendo assim, só pode ser atribuída ao Poder Judiciário por lei delgada. Além disso, propôs que ao ocorrer a exoneração do cargo da presidência, haveria novas eleições, independente do tempo de mandato do antigo Presidente e da possibilidade de o Vice-Presidente assumir, o que está em desacordo com os artigos 80 e 81 da Constituição Federal:

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal.

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. (BRASIL)

A terceira é a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 236/2016, de autoria do Deputado Federal Rogério Rosso, propôs que a após admissibilidade da Câmara dos Deputados, não cabe ao Senado apreciar novamente a admissibilidade do processo, pois retarda a marcha processual, gera insegurança jurídica e prejudica

a dinâmica da atividade legislativa. A proposta, muda o, já citado, artigo 86 da Constituição Federal, para:

Art. 86: Proferido o juízo positivo de admissibilidade da denúncia contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, sendo vedada, neste último caso, nova análise relativa à admissibilidade da denúncia. (BRASIL, 2016 b)

A proposta utiliza o argumento que, a Constituição Federal não faz menção à competência do Senado para realizar novo juízo de admissibilidade do impeachment, após o juízo realizado pela Câmara dos Deputados, pois assegura ao Senado a competência para o julgamento nos crimes de responsabilidade (BRASIL, 2016 b). Porém, a Lei nº 1.079, em seu artigo 48, legisla sobre deixando o proposto inconstitucional: “Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papéis arquivados.” (BRASIL, 1950)

Além disso, o Deputado Rogério propôs o afastamento do Presidente da República a partir da admissibilidade da denúncia de crime de responsabilidade pelo Plenário da Câmara dos Deputados, mudança na comissão Especial de Impeachment para que ela seja eleita por escrutínio secreto, permitindo candidaturas avulsas, com representação proporcional dos partidos e a indicação dos líderes (BRASIL, 2016 b)

Por último, será analisada a PEC nº 354/2017, de autoria do Deputado Federal Weverton Rocha, que propôs prazo para que o Presidente da Câmara dos Deputados, se manifeste sobre o recebimento ou não da denúncia e caberá recurso do Plenário da Casa.

O prazo, será de 15 (quinze) dias, prorrogáveis por mais 15 (quinze) dias, utilizado com o argumento que a decisão sobre o início do processo de impeachment é muito importante, sendo assim ela não pode ser consolidada a partir da deliberação de um único parlamentar. Ainda que este exerça o relevante cargo de Presidente da instituição (BRASIL, 2016 b).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o processo de Impeachment brasileiro depende, exclusivamente, de uma pessoa: o Presidente da Câmara dos Deputados, pois é ele, sozinho, quem tem o poder de aceitar e colocar em votação esse processo, já que na Constituição Federal não tem nenhuma cláusula que contenha o tempo para a abertura, portanto o Presidente da Câmara pode nunca abrir a votação ou arquivá-los para sempre.

Isso, fere o poder de soberania da população do Brasil, visto que mesmo que qualquer cidadão tenha o poder de fazer um pedido de impeachment, esse pedido não tem nenhum prazo para ser aberto e o Presidente da Câmara não tem nenhuma obrigação legal de abri-lo. Fora isso, o processo de impeachment a qualquer momento pode ser interrompido e arquivado.

Além disso, a eleição do Presidente da Câmara não é por votação popular, portanto, os brasileiros não o escolhem para desempenhar tal função. Contudo, a responsabilização do Presidente nesse caso não se dá por uma decisão dos eleitores, mas dos parlamentares eleitos.

Dessa forma, como mencionado na PEC 354/ 2017 decisão sobre o início do processo de impeachment não deve consolidar-se a partir da deliberação de um único parlamentar, ainda que este exerça o relevante cargo de Presidente da instituição. Um deputado por si só não representa toda a diversidade de opiniões da Câmara dos Deputados nem os anseios de uma sociedade pluralizada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Legislação sobre o processo de Impeachment. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 31 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Cautelar na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 Distrito Federal.** Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de mar. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 236, de 2016.** Câmara dos Deputados. Altera os artigos 47, 79, 85, 86 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1466205&filename=PEC+236/2016_ Acesso em 08 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 332, de 2017.** Câmara dos Deputados. Altera o art. 86 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1566647&filename=PEC+332/2017_ Acesso em 08 jun. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 354, de 2017.** Câmara dos Deputados. Altera o art. 85-A e 86-B da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1586474&filename=PEC+354/2017_ Acesso em 08 de jun. 2021.

BRASIL. **Regimento Interno Câmara dos Deputados.** Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227293>. Acesso em 8 de jun. 2022.

BRASIL. **Regimento Interno Senado Federal de 2019.** Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567298/Regimento_interno_v1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 19 nov. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2016.** Senado Federal. Altera o § 5º ao art. 86 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4493010&ts=1630427643886&disposition=inline>. Acesso em 8 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 Distrito Federal.** Relator: Min. Edson Fachin, 17 de mar. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 30 out. 2022.

GONÇALVES, C. B. Silva, F. L. M. Santos, M. D. O. B. (2021). **O instituto do impeachment no Brasil dentro da conjuntura da ciência política.** Revista Amagis Jurídica, 1(16), 31-72. Disponível em:

<https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/251/210>. Acesso em 30 out. 2022.

LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555594928/>. Acesso em 19 nov. 2022.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2021. Disponível em: https://www.amazon.com.br/Como-remover-presidente-hist%C3%B3ria-impeachment-ebook/dp/B094RF5Q98/ref=sr_1_1?crid=3O6D18RLUMG86&keywords=como+remover+um+presidente&qid=1661817664&s=digital-text&srefix=como+remover+um+pre%2Cdigital-text%2C370&sr=1-1. Acesso em 25 de ago. 2022

NUNES, F.; RANULFO MELO, C. **Impeachment, Political Crisis and Democracy in Brazil**. Revista de Ciencia Politica, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 281–304, 2017. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=126385592&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em 1 jun. 2022

PEIXINHO, M. M. **O processo de impeachment no brasil e o estado democrático de direito**. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=125355736&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em 1 jun. 2022.

SILVA, F. L. M. (2020). **O instituto do Impeachment no Brasil e a conjuntura política**. Disponível em: file:///C:/Users/SAMSUNG/Downloads/Filipe%20Mendanha_PDFa.pdf. Acesso em 1 jun. 2022

STEINER, Cássio Vinícius (2018). **Direito constitucional II**. Brasília, DF. Disponível em: <https://ceub-edu.grupoa.education/sagah/object/default/23496396>. Acesso em 8 jun. 2022

REBELATTO, E., & Valli, J. G. (2016). **A função política de cada Casa Parlamentar no processo de Impeachment no Brasil**. ANAIS CONGREGA MIC- ISBN 978-65-86471-05-2, 1. Disponível em: <http://ediurcamp.urcamp.edu.br/index.php/congregaanaismic/article/view/2239>. Acesso em 1 jun. 2022

ATIVISMO JUDICIAL: UMA ANÁLISE ACERCA DO FENÔMENO, SUAS CONSEQUÊNCIAS E ALTERNATIVAS MITIGANTES

Thalyta Jacinto Braz¹

RESUMO

O presente artigo analisa o fenômeno do ativismo judicial e seus reflexos. Busca-se apresentar a melhor solução abordada em propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional. A pesquisa se justifica na relevância da discussão acerca dos perigos que ascendem perante posturas ativistas dos membros do judiciário. O questionamento que guia esta pesquisa é: existe “bom” e “mau” ativismo, ou ambas as terminações dirigidas ao fenômeno se resumem em exorbitar funções e ofensa à tripartição de poderes? Por meio de revisão bibliográfica, conjugada com a pesquisa documental, almeja-se estudar as características do ativismo, suas consequências e as possíveis soluções mitigantes. Para isso, a pesquisa estudará a teoria de separação de poderes, a estrutura do Poder Judiciário, além do fenômeno do ativismo judicial e suas implicações. Por fim, analisará dentre as 8 propostas de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional, a mais pertinente de acordo com o ponto de vista aqui trabalhado. Conclui-se que o ativismo judicial é um perigoso atentado à democracia e à tripartição de poderes, não podendo ser separado entre “bom” e “mau”, já que incorre em discricionariedade, propagando assim meras reproduções de ideologias, crenças e verdades do ser humano ali investido. Ademais, observa-se que a PEC 406/2018 de autoria do Jaime Martins - PSD/MG colabora na remediação, já que propõe requisitos para a nomeação dos Ministros e a temporariedade dos mandatos, agindo na preocupante colonização política do Judiciário, entretanto, mesmo sendo a mais pertinente, não age diretamente na raiz do problema, apenas minimiza alguns de seus reflexos.

Palavras-chave: Ativismo Judicial. Discricionariedade. Proposta de Emenda Constitucional. Tripartição de poderes.

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: thalyta.jacinto@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar o fenômeno do ativismo judicial, caracterizado pela invasão das preferências ideológicas dos julgadores nas decisões judiciais, sendo pernicioso para o Estado Democrático de Direito, suas consequências e uma possível solução mitigante para o problema decorrente da crescente posição ativista observada nas Cortes (ABBOUD; MENDES, 2019; ABBOD; LUNELLI, 2015).

Sua importância decorre da notável expansão de tais posturas e do agigantamento do Poder Judiciário frente aos demais poderes. Ademais, é um tema amplamente ligado à sociedade e aos efeitos que sobre ela irradiam, sendo marcado pela ofensa à tripartição de poderes e à própria democracia. Por fim, o debate acerca do termo e suas diferentes concepções possui relevância jurídica e doutrinária, ademais, encontra-se em alta agora e provoca intensas discussões.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é: existe “bom” e “mau” ativismo ou ambas as terminações dirigidas ao fenômeno se resumem em uma exorbitação de funções e ofensa à tripartição de poderes?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira, o enfoque será a teoria da separação de poderes, para que posteriormente seja possível fazer a conexão entre o fenômeno em análise e sua suposta ofensa à tripartição. Na segunda, o poder judiciário será abordado de forma genérica, objetivando dar ao leitor uma visão da estrutura aqui trabalhada. Na terceira, o foco será no fenômeno em si e seus reflexos. Na quarta analisaremos a proposta de emenda constitucional mais pertinente em trâmite no Congresso Nacional, a PEC 406/2018, objetivando dessa maneira traçar uma possível mitigação das consequências. A linha de raciocínio usada foi a indutiva-dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa perpassa pela jurídico-dogmática, jurídico-sociológica e jurídico-teórica, pois é baseada nas normas jurídicas, em ideias de sociólogos, em teorias do Direito e em pesquisas acadêmicas.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo básica de cunho qualitativo que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental.

O objetivo deste trabalho foi perpassar pela tripartição de poderes e pelo Poder Judiciário de forma genérica, para que então fosse possível adentrar no fenômeno do ativismo, seus reflexos e analisar a proposta mais adequada de PEC em tramitação no Congresso Nacional, para que com isso seja possível entender as implicações e buscar soluções mitigantes para o problema, que se configura como um perigoso atentado ao Estado Democrático de Direito e à tripartição de poderes, a qual mesmo sendo adotada de forma não tão rígida estabelece limites entre os Poderes e possui status de cláusula pétrea, logo não pode ser separado entre “bom” e “mau”, já que ambas as terminações se resumem em mera discricionariedade e invasão de competências.

2 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

No que tange à separação de poderes, como ponto de partida será trabalhada a perspectiva abordada pelo filósofo grego Aristóteles, o qual em sua obra “A Política” discorreu sobre um governo com três funções, sendo elas a deliberativa, a executiva e a judiciária, todas concentradas nas mãos de uma única pessoa (ARISTÓTELES, 1913). Dessa maneira, sua análise não se mostrou suficiente e não serviu de estuário para o princípio, pois não houve um parecer acerca da composição e competência de cada um dos poderes por ele propostos (SANTOS, 1992).

Durante a história, vários filósofos fizeram proposituras diferentes e corroboraram para a construção da teoria, entretanto, o de maior destaque foi Montesquieu, em sua obra “O Espírito Das leis”, onde foi feita a divisão entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo estes independentes e autônomos entre si, buscando evitar o despotismo, a concentração de poder e se distanciando do absolutismo (MONTESQUIEU, 1994). O grande avanço do pensador francês foi exatamente a questão da autonomia, distinção e independência por ele abordadas, deixando cada função para um órgão e dessa maneira não havendo a concentração nas mãos de um único soberano (LENZA, 2022).

A teoria do Barão também fez acender a ideia dos freios e contrapesos, isso porque, a propositura era a de um sistema onde cada poder desempenhasse sua função, propondo, porém, que entre eles fosse possível uma relação de

interdependência e inter-relacionamento de suas atividades, vale pontuar a inspiração de nossa Constituição nas ideias propostas pelo filósofo e pelos seus antecedentes, ficando o sistema consagrado em nossa Constituição (BRASIL, 1988) no art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (SANTOS, 1992).

Nesse diapasão, é relevante expor que a teoria da separação de poderes de Montesquieu foi adotada por grande parcela dos Estados modernos, porém, de maneira abrandada, o que é decorrente das realidades sociais e históricas, as quais passaram a permitir uma maior interpenetração entre os Poderes, dessa maneira atenuou-se a separação pura e absoluta deles. (LENZA, 2022).

Sendo assim, em âmbito nacional temos a distribuição das funções entre os poderes de forma típica, funções inerentes à sua natureza e atípica, duas funções de natureza típica dos outros dois órgãos. Desse modo, o Legislativo possui como funções típicas legislar e fiscalizar, e atípicas, uma de natureza executiva, e outra de natureza jurisdicional; já o Executivo, tipicamente pratica atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração, atuando atipicamente em funções de natureza legislativa; por fim, o judiciário possui a função jurisdicional como típica e as de natureza legislativa, e executiva, como atípicas. (LENZA, 2022).

O sistema de freios e contrapesos é adotado, restando clara a interpenetração e a fiscalização recíproca entre eles, entretanto as hipóteses são definidas, e estabelecem limites de atuação, sendo vedada, portanto, a invasão de competências. Tais interações decorrentes desse mecanismo se pautam na busca por um equilíbrio essencial para a concretização do bem coletivo. (NASCIMENTO, 2021).

A adoção do princípio aqui trabalhado é uma forma de se evitar a tirania, muitas das vezes fruto da concentração de todos os poderes nas mesmas mãos. Nesse contexto, é importante que os diferentes ramos do poder tenham em si capacidade e força para que detenham e impeçam que entre si haja invasão das competências e dos limites fixados constitucionalmente. Vale ressaltar que nesse cenário não há subordinação, ademais, no ordenamento jurídico brasileiro a separação dos poderes é cláusula pétrea, estando disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) no art.

60, § 4º: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III- a separação dos poderes” (BRASIL, 1988).

Essa desconcentração de poderes e distribuição em diferentes esferas e órgãos tem atuação substancial como instrumento de defesa da liberdade dos indivíduos, principalmente pela tendência de grandes poderes concentrados levarem a governos tiranos (JACOB, 2015). Nessa conjuntura vale ressaltar que todo homem ao qual é investido o poder enfrenta a tentação de abusar dele, desse modo é preciso que o próprio poder freie o poder, pois tudo estaria perdido caso um mesmo homem ou um mesmo grupo exercesse o domínio sobre fazer leis, executar resoluções públicas e julgar divergências e crimes dos indivíduos (MONTESQUIEU, 1994).

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER JUDICIÁRIO E SUA ESTRUTURA

A função primordial do Poder Judiciário é a de julgar, a chamada função jurisdicional, essa definida como uma função do Estado, pela qual o direito objetivo atua na composição dos conflitos, a fim de resguardar a paz social e o império do direito (ALVIM, 2022).

Como suas funções atípicas temos a de natureza executivo-administrativa, a qual diz respeito à organização de suas secretarias, concessão de licença e férias a Deus membros, juízes e servidor e imediatamente vinculados; e de natureza legislativa, sendo essa relativa à elaboração de seu regimento interno (LENZA, 2022).

A atual Constituição (BRASIL, 1988), conferiu autonomia institucional, o qual era desconhecida na história do modelo constitucional brasileiro, buscou-se garantir autonomia administrativa e financeira do poder e assegurou a autonomia funcional dos magistrados (MENDES, 2014).

Essa autonomia se faz importante, principalmente no dever do juiz de atuar de forma imparcial e independente, nesse contexto, é válido citar a vedação imposta aos juízes em matéria de participação em atividade político-partidária disposta na Constituição Federal (1988) em seu “Art. 95º, parágrafo único: Aos juízes é vedado, III: dedicar-se à atividade político-partidária” (BRASIL, 1988). Tal vedação é

pautada, inclusive, na importância da não cessão a pressões políticas e na ideia de imparcialidade.

A atividade típica desse poder, é a jurisdicional, a qual também foi conceituada como uma das funções do Estado, mediante a qual este substitui os titulares do interesse em conflito, para de forma imparcial buscar a pacificação, com justiça, mediante a atuação da vontade do direito objetivo, que rege o caso concreto para ser solucionado (PELLEGRINI; CINTRA; DINAMARCO, 2010).

Alguns princípios são a ele direcionados, sendo alguns deles, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (BRASIL, 1988); o princípio do juiz natural, inciso XXXVII, que garante que ninguém será processado e julgado senão pela autoridade competente e veda a criação de juízos e tribunais de exceção; e o princípio da presunção de inocência, art. 5º, inciso LVII, que fixa que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado (BRASIL, 1988).

Um ponto importante a ser abordado é que o poder aqui trabalho é técnico, sendo o único não formado por pessoas escolhidas pelo povo, o que muitas das vezes o carece de legitimação e o faz ser alvo de desconfianças por parte da sociedade, uma vez que o terceiro dos poderes na lição de Montesquieu, não tem a importância política dos outros poderes, mas tem destaque entre os demais, quando encarado pelo ângulo das liberdades e dos direitos individuais e sociais, das quais constitui a principal garantia (PELLEGRINI; CINTRA; DINAMARCO, 2010).

Desse modo, a fundamentação das decisões na lei posta faz-se mister, já que tamanha importância importa em responsabilidades igualmente indispensáveis, entretanto, o que se observa na prática é uma desvinculação ao ordenamento jurídico por parte dos magistrados, que muitas das vezes agem com arbitrariedade e pautados em suas crenças pessoais (ABBOUD; LUNELLI, 2015) o que evidentemente destoa de seus deveres que aqui foram expostos, tal ponto será trabalhado em sequência.

Como último adendo, vale ressaltar a sua estrutura, a qual está posta no art. 92º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), seus órgãos estão nele expostos, sendo eles o Supremo Tribunal Federal (STF) (órgão de cúpula), guardião da Constituição

(BRASIL, 1988); o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; e por fim, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988).

4 O FENÔMENO DO ATIVISMO JUDICIAL E SUAS IMPLICAÇÕES

O fenômeno aqui abordado é alvo de inúmeras divergências no campo científico e doutrinário, sendo apontado por muitos como algo benéfico, o que se concretiza a partir de sua frequente relação admitida em grande escala, principalmente em plano nacional com decisões jurisdicionais que busquem primordialmente assegurar direitos fundamentais, decisões jurisdicionais orientadas à garantia da supremacia da Constituição e decisões jurisdicionais fundamentadas substancialmente em princípios jurídicos, sobretudo em princípios constitucionais (TEIXEIRA, 2012). Nessa esteira, frequentemente é possível observar uma constante aposta, inclusive da própria doutrina, no protagonismo e no ativismo judicial (ABBOUD; MENDES, 2019).

Entretanto, para análise no presente artigo adotaremos a concepção da postura ativista caracterizada pelo abandono, por parte Poder Judiciário, dos pré-compromissos democráticos, Constituição e leis, que são substituídos pela pura e simples subjetividade de quem está julgando, configurando assim, a troca do direito posto nas leis e jurisprudência pela ideologia ou pela política, pelo senso de justiça ou pelo moralismo. Assim, o Judiciário se agiganta e invade, de forma indevida, a esfera dos outros Poderes (ABBOUD; MENDES, 2019).

Anteriormente foi exposta a teoria da separação dos três poderes e a sua adoção no ordenamento jurídico do Brasil, entretanto, como foi visto, este não adota a teoria de forma rígida, tal como esboçada por Montesquieu, são admitidas hipóteses de intercolaboração e fiscalização entre os mesmos, logo, ao buscar orientação apenas por tal premissa, seria legítima a posição aqui abordada e o agigantamento do Poder Judiciário seria levado apenas como uma consequência da posição adotada no texto constitucional.

Entretanto, os poderes são independentes entre si, sendo pautados pela harmonia, o que está assentado no art. 2º da Carta Constitucional (BRASIL, 1988), tal independência é ferida quando o juiz se coloca como legislador, proferindo decisões não pautadas no ordenamento jurídico, inovando. Seguindo essa linha de raciocínio a grande questão é saber em que medida há democracia na utilização dos valores, convicções e ideologias do julgador no momento de construção da norma, os impondo a toda a sociedade. Sob a ótica ativista, a determinação do Direito passaria a depender da subjetividade do que ali decide, passando os sentidos dos textos a pertencerem ao intérprete. A determinação do Direito passa então a depender da subjetividade daquele que decide (ABBOUD; LUNELLI, 2015).

Quando o Judiciário, órgão pautado pela impessoalidade e neutralidade é eivado de convicções pessoais, cria-se um enorme embaraço, pois por mais que a expectativa seja de que haja satisfação da demanda por justiça, há um grande risco de lesões à isonomia e à segurança jurídica quando se admite haver transgressão de limites em nome dela (NASCIMENTO, 2021).

É de extrema importância que haja atentamento a algumas posturas muitas das vezes apontadas como ativistas, mas que, são legítimas, configurando assim, mais uma das confusões decorrentes da falta de determinação concisa e de diferentes posições a respeito do tema, são elas o controle dos atos do Legislativo e do Judiciário, quando se mostrarem contrários, formal e/ou materialmente ao texto constitucional e às leis; a atuação contra majoritária do Judiciário para proteger direitos fundamentais contra agressões do Estado ou de maiorias oriundas da própria sociedade civil e a atuação normativa do STF na correção da ação da omissão legislativa nas hipóteses autorizadas. Essas condutas são atos de submissão e respeito à ordem democrática, e possuem fundamentos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) (ABBOUD; MENDES, 2019), dessa maneira, não devem ser apontadas como extrapolação de limites e nem como exorbitação da função jurisdicional.

Desse óbice, vale destacar que a atuação contra majoritária elencada acima não deve ser deturpada por convicções, mas sim pautada pelo material jurídico relevante, pelos princípios constitucionais e pelos valores civilizatórios, cabendo a

interpretação do sentimento social, o espírito do tempo e o sentido da história, sempre mantendo o equilíbrio entre a prudência e a ousadia (BARROSO, 2015).

O ativismo, por sua vez, caracteriza-se pelo julgamento do juiz de acordo com os seus valores, nesse contexto, a interpretação e as decisões judiciais acabam adquirindo um vício pela vontade dos julgadores, os quais não são detentores de qualquer legitimidade democrática (ABBOUD; LUNELLI, 2015), pois o ser humano ali investido não foi escolhido pela sociedade e ademais, não possui legitimidade para proferir qualquer decisão baseada em seus modos de ver o mundo e em seu senso de justiça, caso tal prerrogativa fosse-lhes concedida estaríamos entregando uma sociedade tão plural como a brasileira a um suposto “herói, “dono da verdade”. Quando há um desrespeito aos limites normativos substanciais da função jurisdicional, ali encontra-se o ativismo, que fatalmente contribui para o enfraquecimento democrático (RAMOS, 2010).

Para concluir esse ponto, a ideia aqui adotada considera o ativismo pernicioso para o Estado Democrático de Direito e não confabula com sua distinção entre espécie boa e má, em um cenário onde ambas se resumem em decisões fundamentadas em convicções pessoais ou no senso de justiça do intérprete, à revelia da legalidade vigente, entendida como legitimidade do sistema jurídico (ABBOUD; MENDES, 2019). Vale, portanto, ressaltar a ideia de que nunca nos excedemos ao lembrarmos que o poder emana do povo e não dos juízes (BARROSO, 2012).

Ademais, o Judiciário não é dotado de capacidade institucional para determinados atos, fato esse que não pode ser ignorado, devendo então haver uma limitação em sua atuação para evitar efeitos sistêmicos danosos (NASCIMENTO, 2021). Em poucas linhas é plausível constatar que o ativismo não corrobora para uma leitura democrática da Constituição Federal (BRASIL, 1988), podendo inclusive ser apontado como sinônimo de desrespeito às premissas por ela estabelecidas (OLIVEIRA, 2019), partindo do exposto, não há que se falar em ponto positivo, restando-se, pois, mera discricionariedade, exorbitação de funções e portanto uma ofensa à tripartição de poderes.

5 EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM TRÂMITE: ANÁLISE ACERCA DA PEC 406/18

Após busca minuciosa nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de Proposta de Emenda Constitucional relacionadas ao fenômeno do Ativismo foi possível constatar que dentre as 8 (oito) propostas em trâmite a que se mostrou mais pertinente foi a PEC 406/2018 (BRASIL, 2018), de autoria do Deputado Federal Jaime Martins, a qual busca alterar a redação do art. 101 da Constituição (BRASIL, 1988), estabelecendo novo modo de escolha e nomeação dos Ministros do STF.

Para o autor da proposta, os mecanismos enraizados na tradição constitucional do Brasil foram inspirados no constitucionalismo norte-americano, e estabelecidos pelo Constituinte de 1891 (BRASIL, 1891), a fim de determinar a forma de composição do Supremo Tribunal Federal, que por sua vez atribuiu ao Presidente da República e ao Senado Federal a incumbência de escolher e nomear os Ministros da alta corte de justiça do País, entretanto, tais mecanismos acabaram por sofrer distorções com o decurso do tempo, o que demandaria revisão por parte do Congresso Nacional ao exercer sua competente constituinte derivada.

O objetivo da iniciativa seria, portanto, recalibrar o método de composição da cúpula da jurisdição nacional, visando o alcance de maior legitimidade democrática, a qual encontra-se em indubitável posição de abalo, o qual seria fruto de diversos fatores, dentre eles: os inúmeros exemplos de Ativismo Judicial por parte da maior instância do Poder Judiciário; da crescente expansão do Tribunal às mais variadas matérias e uma indesejável concentração de nomeações em um mesmo partido, resultando portanto em uma inegável tensão nas engrenagens dos freios e contrapesos tendendo a um desequilíbrio.

A partir da nova redação, o Supremo Tribunal Federal (STF) seria composto por 11 (onze) Ministros, os quais seriam escolhidos dentre os cidadãos entre 35 (trinta e cinco) e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, os quais deveriam possuir notável saber jurídico e reputação ilibada e seriam nomeados pelo Presidente da República para um mandato de 10 (dez) anos, vedada a recondução. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ficaria responsável por atestar, seguindo critérios

objetivos, o saber jurídico e a reputação ilibada de 10 (dez) cidadãos, sendo obrigada a representação de cada uma das regiões geográficas do país neles, além das classes da Magistratura, do MP da Advocacia, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, o que de fato traria maior representação e sentimento de pertencimento dos cidadãos para com a Casa.

A lista seguindo o disposto partirá ao envio, destinada ao Congresso Nacional, que no prazo de 30 (trinta) dias prosseguirá com a formação de lista tríplice e enviará ao Presidente da República. A proposta também busca vedar a nomeação de quem exerça ou já tenha exercido cargo em comissão ou função de confiança subordinado ao Presidente que esteja em exercício, bem como, nos 10 (dez) anos anteriores, pessoa que exerça ou tenha exercido a advocacia de partidos políticos e cargos ou funções que gozem de foro especial por prerrogativa de função perante o STF. Tal proposta ainda segue sem pareceres ou votos.

Os requisitos acima expostos corroboram para a remediação do ativismo e de algumas de suas implicações, já que a temporariedade dos mandatos e a vedação de nomeação de quem já tenha exercido certas funções, principalmente das que resultam em possíveis discricionariedades em prol de determinada pessoa investida no poder ou de determinada vertente ideológica age na preocupante colonização política do Judiciário, que nos remete ao problema da discricionariedade judicial na sua pior e mais atual forma, que reside em negar o direito enquanto paradigma autônomo de normatividade e submetê-lo aos ditames da política (ABBOUD; MENDES, 2019) entretanto, mesmo sendo a mais pertinente não tem o condão de adentrar diretamente a raiz do problema, levando portanto, apenas à minimização de alguns de seus reflexos.

Visando uma efetiva mudança, as funções devem se submeter ao que dispõe a Constituição (BRASIL, 1988), principalmente no exercício da jurisdição, na qual devem ser utilizadas as técnicas hermenêuticas adequadas, compatíveis com a própria Carta Magna (BRASIL, 1988) e o sistema jurídico, para que assim seja encontrado o ponto ideal entre a criatividade do juiz e o indispensável respeito aos princípios do Estado de Direito, em especial o da Separação dos Poderes (SALOMÃO, 2020).

Para combater ao ativismo, é necessário combater a própria noção de discricionariedade judicial, devendo haver uma mudança na mentalidade jurídica dominante, a qual se baseia, em muito, na ideia de um suposto “bom ativismo” e em uma defesa irrefletida do caráter discricionário no que tange à administração da justiça, em seu lugar, há de se colocar, como premissa inquestionável, que nenhum julgador tem o direito de ignorar os textos legais (ABBOUD; MENDES, 2019), a mudança é profunda e deriva principalmente da gradual alteração da mentalidade vigente e da maneira de se ver o papel do Poder, a qual foi construída historicamente e acabou por agiganta-lo. Outro ponto importante diz respeito à efetiva prestação do Executivo e do Legislativo no que os concerne, para que as demandas e a espera de decisões depositadas no Judiciário pela sociedade buscando garantias não contempladas sejam atenuadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se trata de ativismo judicial não existe espécie boa ou ruim, ambas se resumem à discricionariedade e representam imenso perigo à democracia e ao princípio da separação de poderes, o qual mesmo sendo atenuado, permitindo interpenetração entre os poderes, possui status de cláusula pétreia e objetiva evitar a tirania.

No exercício da função típica, a jurisdicional, faz-se mister que haja a imparcialidade, a independência e que dessa forma a justiça se efetive, para tal, a Constituição (BRASIL, 1988), o ordenamento jurídico como um todo, não pode se tornar uma mera sugestão, deve ser seguido, a interpretação é permitida, entretanto isso não significa ignorar os textos legais e deixá-los a mercê de sua conveniência.

Tal perigo assume maior dimensão ao levar em conta a importância do Poder Judiciário, principalmente frente a seu agigantamento. Em uma sociedade plural como o Brasil confiar as decisões em vontades, ideais políticos e senso de justiça dos juízes investidos é dá-los um poder que não condiz com a natureza de sua posição o que acaba por gerar desconfiças e inseguranças, até porque com os atuais requisitos de escolha dos ministros, não há escolha pela sociedade, sendo assim, não a representa e não possui legitimidade para assumir as rédeas.

A partir do exposto, é nitidamente necessário que medidas sejam tomadas, que a atual situação seja revista e que haja atuação visando atenuar o problema gradualmente até eliminá-lo.

Tal postura é pautada no risco das posturas ativistas ceifarem a democracia, a segurança jurídica e darem impulso a um Poder sem limites, se agigantando ao ponto de invadirem além das esferas dos outros poderes, o poder do povo e para o povo em uma república, fazendo assim com que o terceiro dos poderes passe apenas a reproduzir suas vontades, pautados em um “decisionismo” e certo de que seus membros são verdadeiros heróis.

É importante ressaltar que o ativismo na atualidade acaba por se tornar uma pauta amplamente política, onde parcela da sociedade apenas se volta contra o fenômeno quando suas demandas não são atendidas, quando a decisão contraria seus ideais, se agarrando a um verdadeiro amor de verão por ele. Desse modo, a luta que deveria ser contra as posições ativistas acaba sendo uma luta ideológica.

Destarte, é preciso focalizar nas mudanças que devem ser feitas, principalmente no que diz respeito aos requisitos de nomeação, nesse contexto, a PEC 406/2018 (BRASIL, 2018) mostra-se altamente pertinente, uma vez que enrijece os mecanismos de inserção dos ministros no Supremo Tribunal Federal, objetivando atenuar a tensão nas engrenagens do sistema de freios e contrapesos, ademais, é preciso e que seja provocada uma alteração na mentalidade tanto dos magistrados, quanto dos membros do poder e da sociedade como um todo, pois a proposta acima trabalhada age na consequência do problema, mas não em sua raiz, portanto para que haja distanciamento dessa perigosa discricionariedade é preciso sobretudo uma mudança acentuada da coletividade.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 242, p. 21 – 47, abr. 2015. Disponível em: <http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Ativismo-e-Instrumentalidade-do-Processo-v.-digital.pdf>. Acesso em 21 mai. 2022.

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Ativismo judicial: notas introdutórias a uma polêmica contemporânea. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 1008, p. 1 – 9, out. 2019. Disponível em: (26) ATIVISMO JUDICIAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS A UMA POLÊMICA CONTEMPORÂNEA | Georges Abboud - Academia.edu. Acesso em 21 mai. 2022.

ALVIM, J.E Carreira. **Teoria Geral do Processo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

ARISTÓTELES (org.). **A Política**. 1. ed. Minas Gerais: Instituto Elo, 1913. E-book. Disponível em: A Política.PDF (institutoelo.org.br). Acesso em 03 jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n.2, p. 23 - 50, jul.- dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3412>. Disponível em: Íntegra da Revista | Editorial | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br). Acesso em 29 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Editora Forense, 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91. Acesso em 31 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mai. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 406, de 2018**. Dá nova redação ao art. 101 da Constituição Federal, alterando o modo de escolha e nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169454>. Acesso em 08 jun. 2022.

CARLOS, Fabiano Gonçalves. Separação de poderes: da concepção clássica à noção contemporânea. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 151 - 184, jun. 2016. DOI: Disponível em: http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/428/Ajuris_140_DT6. Acesso em 31 mai. 2022.

CAVALCANTI, Wilker Batista et al. A judicialização e o ativismo judicial: breves considerações acerca da separação dos poderes. **Revista Humanidades**, Montes Claros, v. 7, n. 2, jul. 2018. Disponível em: https://www.revistahumanidades.com.br/arquivos_up/artigos/a176.pdf. Acesso em 20 mai. 2022.

CINTRA, Antonio Carlos; PELLEGRINI, Ada Grinover; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DE ARAÚJO, Maria Lírida Calou; BANDIERA, Cezar Luiz. A constituição de 1988 e a nova dimensão do Poder Judiciário. **Diálogo**, Canoas, n. 41, p. 51 - 67, ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18316/dialogo.v0i41.4823>. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Diálogo/article/view/4823/pdf> Acesso em 31 mai. 2022.

JACOB, Muriel Amaral. Ativismo judicial: Uma realidade no judiciário brasileiro. **Status Libertatis**, Mato Grosso do Sul, v.1, n.1, p.64-79, abr. 2018. DOI: Disponível em: Vista do Ativismo judicial: uma realidade no judiciário brasileiro (uems.br). Acesso em 22 ago. 2022.

LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. V. 26. São Paulo: Editora Saraiva. 2022.

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

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 1.ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1993.

NASCIMENTO, Júlia Câmara do. **A Separação dos Poderes e o Ativismo Judicial**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15744/1/J%20C3%BA%20Nascimento%20RA%2021702266.pdf>. Acesso em 16 ago. 2022.

OLIVEIRA, Luana de. **O Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/13778/1/21504290.pdf>. Acesso em 17 ago. 2022.

RAMOS, Elival Da Silva. **Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

SALOMÃO, Pedro Ottoni. **Ativismo judicial à luz do princípio da separação dos poderes**. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14824>. Acesso em 30 mai. 2022.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. Separação de poderes: evolução até a Constituição de 1988 – Considerações. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 115, p. 210 - 218, jul. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175893/000457220.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 mai. 2002.

FORO ESPECIAL: A DISTÂNCIA ENTRE O POVO E SEUS REPRESENTANTES

Ramon Santana Morel Gomes de Oliveira¹

RESUMO

Neste artigo faz uma análise sobre o foro privilegiado e de como essa proteção interfere nos processos contra os parlamentares, transmitindo uma imagem de impunidade para a sociedade brasileira. O conceito do foro privilegiado é de proteger o cargo, não a pessoa que está ocupando a função, contra processos ou acusações más intencionadas e condenações injustas contra o parlamentar. Entretanto, é uma situação pouco evidente no cenário brasileiro, onde os parlamentares ao cometerem o crime durante o mandato, é protegido pelo foro, contradizendo o Artigo 5 da Constituição Federal de que “todos são iguais perante a lei”. Perpetuando um sintoma antigo do Brasil Império, da segregação entre autoridade e o povo. São aproximadamente 22 mil autoridades que possuem o instituto do foro privilegiado no Brasil, congestionando o trâmite dos processos. A partir dessas sequências de fatos, há a seguinte questão: O foro por prerrogativa de função ainda é a solução para a governabilidade do Brasil? Embasados no método de pesquisas bibliográficas, realizadas em revistas eletrônicas, artigos e portais de notícias, foram vistos casos da utilização do foro, sua evolução histórica no Brasil, a partir da primeira Constituição brasileira de 1824 e de como os outros países constitucionalistas utilizam o instituto. Existem 24 PEC's para a revisão e reajuste do foro. Constata-se que a PEC 10/2013 de autoria do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), cumpre e respeita a Emenda Constitucional n.1, de 1969 (art. 153, parágrafo 1º) extinguindo o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.

Palavras-chave: Brasil Império; Emenda Constitucional; Foro privilegiado; Parlamentar; PEC.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar sobre o foro especial por prerrogativa de função dos parlamentares, que é um assunto que reaparece nas pautas e debates do

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB.

meio social. A literatura básica do foro privilegiado é para a proteção do cargo e não ao político em si, evitando que ocorra processos, acusações e condenações má intencionadas contra o parlamentar, retirando-o do cargo.

Ultimamente, o foro especial foi obtendo uma imagem negativa, sendo um instrumento mal sucedido no Brasil, utilizado para postergar e anular atos investigativos e judiciais, deixando de ter a sua excepcionalidade.

No Brasil, há em torno de 50.000 pessoas ocupando cargos que possuem o foro especial, que são os deputados, ministros, comandantes das forças militares, presidente da república, o vice-presidente, chefes de missão diplomático e entre outras ocupações (CARVALHO, 2016; CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017). De acordo com estudos, um dos principais problemas do foro é a falta de agilidade nos processos, sendo pouco eficiente, causando demora nas tomadas de decisões. Com os contratempos, os processos prescrevem, dificultando o final do julgamento. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, de 2011 a 2016, menos de 1% dos processos foram concluídos e que por fim, resultaram em condenação. (BRITTO, 2017). Portanto, é um tema que precisa ser revisado. No Brasil do século XXI, onde a democracia e a igualdade estão em desenvolvimento, principalmente a partir de 1988 com a última Constituição, não faz sentido permanecer costumes e resquícios do período colonial e imperial. O coronelismo não possui mais espaço na atual sociedade. Como diz o artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), “a lei é igual para todos”.

Entretanto, indaga-se: O foro por prerrogativa de função ainda é a solução para a governabilidade do Brasil? Para respondê-la, o objetivo geral da pesquisa é analisar a atuação do instituto, desde a redemocratização brasileira a partir da Constituição de 1988 (BRASIL), até o ano de 2018. Buscando ilustrar como funcionam os recursos do foro especial.

Sendo assim, partindo da exploração mais aprofundada do tema com os objetivos específicos: a análise do conceito básico do foro por prerrogativa de função, o uso do instituto no cenário brasileiro e suas controvérsias e como a pauta repercute na sociedade brasileira. Buscando que o assunto seja discutido de forma técnica e racional, evitando as discussões passionais e panfletárias. Com isso,

refletindo nas mudanças no legislativo, buscando soluções pontuais para serem aplicadas no futuro próximo, com a meta de garantir a igualdade entre os cidadãos, que são um dos fatores que fazem parte do desenvolvimento de uma nação.

Na primeira seção, o instituto do foro é analisado do ponto de vista do artigo 27 parágrafo 10 da Constituição Federal (BRASIL) que garante a imunidade, e como a redemocratização influenciou na reformulação do instituto atual. Na segunda seção, é abordado os pontos positivos e negativos do foro especial, onde é possível identificar as limitações que o instituto possui.

Na terceira seção, é apresentada a PEC 10/2013, proposta pelo Senador do Estado do Paraná Álvaro Dias, que permanece em trâmite no Congresso Nacional, visando o fim do instituto do foro por prerrogativa de função por definitivo. Na quarta e última seção, é apresentada as manifestações finais do sobre o trabalho, onde são tiradas as conclusões da problemática abordada.

A pesquisa seguiu a linha indutiva de raciocínio, partindo de várias amostras e fatos que se repetiram com o passar do tempo, mas com raras exceções. Mesmo que o foro especial por prerrogativa de função seja associado infelizmente às suas falhas, ela tem a intenção de manter o funcionamento do cargo, e de proteger o “bom” parlamentar. Por conta de o tema ter consequências na sociedade, a corrente teórica-metodológica adotada foi a jurídico-sociológica, pois são normas que diferenciam o tratamento jurídico dos altos cargos em relação à população, tendo ênfase na rotina do brasileiro, criando um distanciamento dos cidadãos aos seus representantes. Por fim, a quarta parte trata-se da conclusão da pesquisa.

O estudo se pauta em pesquisa aplicada, tratando-se de um tema que é discutida sempre que possível, não sendo inédito, mas de cunho qualitativo, de estudos já realizados e coletados empiricamente, valendo dos meios de pesquisa bibliográficas de revistas jurídico-acadêmicos, contendo os estudos dos casos.

Ao final, de acordo com todo o material analisado, é possível concluir que se faz necessário realizar mudanças a respeito do foro por prerrogativa de função, em tentativa de atingir uma melhor governabilidade nos futuros mandatos.

2 O FORO PRIVILEGIADO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Do princípio, o instituto do foro especial é um direito para as autoridades dos cargos públicos para que não sejam julgadas em tribunais de primeira instância, desse modo, evita as condenações arbitrárias e injustas contra os parlamentares, que pode partir dos opositores ou até mesmo por companheiros de chapas de governo. No contexto brasileiro:

Sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais brasileiros. (TOURINHO FILHO, 2012, p. 362).

Para entender melhor o conceito e o funcionamento do foro no Brasil, é necessário retornar ao ano de 1988, com a concepção da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988). A redemocratização brasileira, a partir da Assembleia Constituinte de 1988, foi uma mudança marcada por sequelas de 30 (trinta) anos de ditadura militar. Desse modo, pode-se observar melhor o funcionamento do foro a partir do exato momento, na qual é a Constituição (BRASIL, 1988) que o país segue até o presente momento. Com o receio de ressurgir um novo regime autoritário, criou-se o foro especial por prerrogativa de função, mas de uma forma mais abrangente, dando mais proteção aos cargos e para várias funções político-administrativas, como deputados, senadores, ministros, comandantes das forças armadas, presidente da república e o vice.

Diante de tantas formalidades na proteção, o instrumento vem sendo utilizado como ferramenta de proteção contra os crimes que foram praticados, de fato, pelas autoridades, sendo que a finalidade do foro era de proteger o cargo para o funcionamento, proteção e manutenção da democracia. Com certeza, houveram propostas de mudanças sobre a pauta. Para o instituto foram apresentadas 9 PECs, que ampliava o foro para o Presidente do Banco Central, e para os cargos futuramente criados de Comandante da Guarda Nacional e Delegado Geral da República (FRANCE; MOHALLEM, 2018). Entretanto, foi idealizado a PEC Nº 333/2017, que extingue parcialmente o foro por prerrogativa de função, que mantém com foro no STF, para as infrações penais comuns, apenas o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Presidentes da Câmara, do Senado e do próprio

Supremo, mas também retirando a competência do STF para o julgamento de habeas corpus (FRANCE, 2018, p. 06). Existem também as PEC's com o objetivo de reformar as estruturas judiciárias, procurando aprimorar principalmente a agilidade dos processos que são encaminhados ao STF, evitando os congestionamentos e as prescrições das tramitações. Mesmo com as modificações, as dificuldades ainda permanecem.

Filho cita um apontamento de Tourinho Filho, em que descreve com clareza sobre essa questão da universalidade da lei:

Há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado, [...] gozam elas de foro especial, isto é, não serão processados e julgados como qualquer do povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada. (TOURINHO FILHO, 2012, p. 362).

No Brasil, é notável o jogo político com o Supremo Tribunal Federal, onde há expectativas que os interesses políticos não interfiram nas decisões finais. Entretanto, o foro obteve um significado oposto ao concebido inicialmente, tornando um sistema de autossabotagem. Com isso, a casa do povo se distancia da própria nação.

3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO FORO ESPECIAL, E SUAS CONTRADIÇÕES

Relembrando o conceito inicial do instituto do foro, ele não é considerado um privilégio. Sua função tem como objetivo proteger o cargo, não a pessoa em particular que exerce o cargo. Em teoria. Mas do ponto de vista genérico, o foro no dia-a-dia é tratado como uma proteção, segregando os cidadãos das autoridades públicas. Newton Tavares Filho no seu texto “Foro privilegiado: pontos positivos e negativos”, ele explicita que a prerrogativa de foro não contradiz a Constituição, porque a própria Constituição Federal que garante esse instituto, sendo uma exceção no princípio de equivalência (TAVARES FILHO, 2016). Esse recurso é considerado uma exceção porque ele não é vitalício ao sujeito que ocupa o cargo, a exceção tem a mesma duração do mandato do parlamentar. Assim que o tempo do cargo encerra, o sujeito que ocupava o cargo não goza mais do instituto do foro especial, sendo assim, os processos podem ser tramitados em tribunais de primeira instância.

Newton Tavares Filho pontua uma explicação de Tourinho sobre o período de exceção do parlamentar:

A instituição do foro especial por prerrogativa de função não se trata [...] de um privilégio, o que seria odioso, mas de uma garantia, de elementar cautela, para amparar, a um só tempo, o responsável e a Justiça, evitando, por exemplo, a subversão da hierarquia, e para cercar o seu processo e julgamento de especiais garantias, protegendo-os contra eventuais pressões que os supostos responsáveis pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores. TOURINHO FILHO, 2012, p. 363.

É impossível estender o foro por prerrogativa de função após o término do mandato. Houve um caso que foi apontado por Newton Tavares (2016) em que já houve uma tentativa por parte do Congresso Nacional para prolongar o privilégio, mas felizmente, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional.

O sujeito ao obter o cargo, possui o foro conjuntamente. Desse modo, no contexto brasileiro, todos os processos e julgamentos são realizados pelas instâncias superiores, de responsabilidade do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O motivo alegado de que somente os supremos tribunais são responsáveis pelos processos dos cargos protegidos, é porque o colegiado dos ministros do supremo não fica sob a influência dos movimentos externos das situações que podem ocorrer, garantindo a imparcialidade durante os julgamentos, sem ser usado como uma ferramenta política (TAVARES FILHO, 2016). Algo que um tribunal comum de primeira instância não teria capacidade de realizar. Por exemplo, um juiz de uma cidade do interior que é próximo ao candidato que perdeu nas eleições pela oposição. Com isso, o candidato que foi derrotado, pode utilizar o juiz como instrumento de desestabilização contra o candidato vencedor.

O ponto positivo do foro é que esse recurso tem o objetivo de proteger o cargo contra situações semelhantes ao exemplo. No campo real, houve situações que, graças ao foro privilegiado, foi possível evitar desestabilizações políticas. Newton Tavares Filho citou um exemplo em sua obra sobre os programas de privatizações promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (TAVARES FILHO, 2016, p. 14), que causou um grande movimento no meio político da época. Por conta desses atos, houve a organização de diversos procuradores do Ministério Público para realizar denúncias contra o ex-presidente. Após as investigações, foi

descoberto que um dos procuradores envolvidos nas denúncias, foi influenciado por disputas partidárias. Se a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não garantisse o foro especial, haveria diversos processos abertos contra FHC e seus ministros nos tribunais de primeira instância. O foro ainda se estende por outros cargos estaduais e municipais, reconhecidos pelas Constituições estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios.

O instituto do foro possui peso na Constituição (BRASIL, 1988) que não é possível alterá-la por meios de leis ordinárias de forma simples. São necessárias trabalhosas e longas sessões no Congresso, juntamente com Câmara dos Deputados e do Senado para a aprovação de uma PEC.

Entretanto, todos os processos abertos contra os cargos de administrações federais e estaduais, é da responsabilidade dos tribunais superiores. Esse modus operandi é justificado porque garante um trâmite processual menos demorado, obtendo condenações com mais agilidade e eficácia, alegando que se os processos tramitam em tribunais comuns, o caminhar do processo seria bem mais extenso. Como afirma a ONG Transparência Brasil no texto de Newton Tavares Filho em defesa ao foro especial com base da autora Amanda Almeida (2013, p. 03):

Não havendo privilégio de foro, os processos contra esses políticos correrão na primeira instância, seja nas Justiças estaduais, seja na Justiça Federal. Se condenados, recorrerão aos tribunais de Justiça ou aos tribunais federais. Se os recursos forem negados, recorrerão ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal. Em outras palavras, se os processos nos tribunais superiores já demoram anos e anos para se concluírem, levá-los para a primeira instância fará aumentar ainda mais esse tempo.

Portanto, existem muitas críticas contrárias sobre o instrumento do foro, principalmente associando-o à impunidade. Como destacado no início da leitura, a elaboração do foro a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), ampliou o foro de forma excessiva, abrangendo muitos cargos administrativos, levando em conta que a quantidade de políticos é proporcional a população brasileira, portanto, a quantidade de cargos e funções que possuem o foro é grande. Vale ressaltar que os foros ainda somam outros cargos que são distintos das tarefas político-administrativas, como de comandantes das forças militares e presidente do Banco Central.

As críticas não são exclusivas somente pelos brasileiros e por poucos parlamentares, inclusive, pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, que gozam também pelo privilégio (TAVARES FILHO, 2016). O Ministro Luís Roberto Barroso destaca:

O foro por prerrogativa de função é um desastre para o país, minha posição é extremamente contra. É um péssimo modelo brasileiro e estimula fraude de jurisdição, na qual, quando nós julgamos, o sujeito renuncia, ou quando o processo avança, ele se candidata e muda a jurisdição. O sistema é feito para não funcionar. (TERRA, 2016, p. 1)

Em muitas situações, além do foro ser sinônimo de impunidade, ele ainda é associado por ser um recurso aristocrático. Por que aristocrático? O instrumento que deveria ser uma exceção, somente abrangendo a poucos cargos, como presidente da república, o vice, presidentes do senado e da câmara. O que seria uma exceção, se tornou abuso.

Somado a grandes quantidades de privilegiados pelo foro especial por prerrogativa de função, por consequência, a quantidade de processos a tramitar pelo Superior Tribunal Federal acaba por ser extensa. As altas demandas dos processos tornam menos eficientes e ágeis, somado a diversas solicitações durante o trâmite, vão adiando o andamento sem nenhuma data pré-definida (TAVARES FILHO, 2016). De acordo com Tavares Filho (2016), de 2001 até o ano de 2016, o Supremo recebeu em torno de 560 casos. No início da pesquisa, em 2003, eram necessários 277 dias para o Supremo Tribunal julgar os processos dos sujeitos que possuem o foro. Com o passar dos anos, com entradas de novas ações, em 2016 o número de dias para julgar os processos aumentaram para 1.396 dias, sendo uma evidente sobrecarga para o STF. Valendo constatar, que um Tribunal Comum de primeira instância, demora em média de uma semana para receber uma denúncia, e o Supremo Tribunal Federal durante a Operação Lava-Jato, foram necessários 617 dias para o mesmo procedimento.

Por conta do congestionamento de ações que entram no Supremo, causando atrasos e demoras sem previsão, ocorre a impunidade dos processados. O ritmo lento do Supremo Tribunal Federal ao tomar as decisões nas ações, acabam por percorrer quase todo o mandato do parlamentar processado, por vezes nem sendo julgado ou

encerrado (TAVARES FILHO, 2016). Quando o mandato se encerra, o sujeito que ocupava o cargo perde automaticamente o foro, retornando as ações para o Tribunal de primeira instância. Entretanto, com esses fatores, os processos acabam por prescrever, não havendo uma solução e punição ao processado.

Se torna difícil não associar o foro por prerrogativa de função com a impunidade diante dos fatos apresentados. Com a falta de bons representantes no meio parlamentar, o foro especial se torna um dispositivo de proteção para a prática de crimes comuns (TAVARES FILHO, 2016).

Ainda existe o processo de cassação do mandato do parlamentar ou impeachment no cargo da Presidência da República, onde é previsto nos artigos 54 e 55 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O processo de cassação ou impeachment, se inicia a partir de uma denúncia pelo Conselho de Ética, apresentado por um requerimento seguindo para mesa diretora, onde é dado o ponto de partida do processo, sendo necessário a maioria simples de votos, por fim, sendo decidido pelo plenário por maioria absoluta, sendo deles a palavra final. Entretanto, diante do processo de cassação, é necessário contar com a colaboração dos parlamentares votantes nos processos, em que durante esse movimento, alianças e parcerias possuem um peso significativo para o trâmite do processo, que são fundamentais para a decisão final se ocorrerá cassação ou não. O coleguismo envolvido entre os parlamentares, pode ser uma enorme desvantagem para o processo de cassação do acusado, são eles que ditam o ritmo do processo e o seu final de como acontecerá.

Existem exemplos recentes de cassações que foram longas ou rápidas, como a do Deputado Estadual de São Paulo Arthur do Val, filiado ao partido União Brasil, que após o episódio ocorrido com o Deputado na guerra da Ucrânia em 2022, Arthur do Val teve o processo de cassação em um ritmo eficiente, mas renunciou ao cargo antes mesmo da aprovação do relatório (PODER 360, 2022). Portanto, dependendo da base aliada, será decidido se o parlamentar fica ou ainda permanece na função.

Isso afeta de forma direta na confiança dos cidadãos brasileiros perante aos seus institutos governamentais, afastando o interesse da população nos assuntos políticos, impedindo que os brasileiros desenvolvam uma cultura política sólida para

os debates e para as efetuar as exigências de seus representantes no parlamento. Um recorte feito por Tavares Filho de uma pesquisa do jornal Valor Econômico, ilustra essa realidade no período de 2009 a 2015:

Os partidos políticos aparecem sempre na última posição entre 18 instituições pesquisadas pelo Ibope quanto ao índice de confiança social dos brasileiros em suas instituições. Já o Parlamento federal ocupa a penúltima posição do ranking de 2015, em situação empate com a Presidente da República. Segundo a pesquisa, todas as instituições políticas do País gozam de “quase nenhuma confiança. (TAVARES FILHO, 2016, p. 22).

São poucas as ações do Congresso Nacional para resolver as questões do foro, por muitas vezes, piorando o problema, causando desconfiança entre os brasileiros (TAVARES FILHO, 2016). Houve um momento em que o Congresso resolveu expandir o foro por prerrogativa de função, para ex-parlamentares e as exceções para ações de improbidade administrativa, editando a Lei 10.628/2002. O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional, sendo cancelada a Súmula 392 pela ADI 2797/DF (BRASIL) (TAVARES FILHO, 2016, p. 23). As reformulações do instituto, principalmente as que buscam abranger, podem causar mais desconfiança por parte da sociedade brasileira. O que de início era para ser uma ferramenta protetora da democracia e da política brasileira, para manter o sistema político em funcionamento, se tornou o oposto do que era idealizado inicialmente.

4 PEC 10/2013, A SOLUÇÃO BUSCADA

Houve diversos Projetos de Emenda Constitucional que tinham como objetivo, a reforma do foro por prerrogativa de função, sendo eles reduzindo a abrangência do foro, ou, extinguindo por completo para todos os cargos beneficiados.

A alta demanda para solucionar tantos processos, que no ponto de vista humano é limitado devido a estrutura que o Supremo Tribunal possui, acaba por facilitar as prescrições de diversos casos, com isso, os denunciados não sofrem sanções, dando ênfase a injustiça e aumentando a desconfiança da população em relação aos seus representantes (AGUIAR; OLIVEIRA, 2018). Para solucionar o

problema, foi escolhida a PEC 10/2013 (BRASIL), elaborada pelo Senador do Paraná Álvaro Dias, que sugere o fim do instituto para crimes comuns.

O trabalho de busca foi realizado em meados do mês de abril. O Google Acadêmico foi a principal plataforma de buscas para as fontes desse trabalho, mas em específico sobre a PEC 10/2013, o site do Senado Federal é o fornecedor fundamental sobre as informações do Projeto de Emenda, constando o texto inicial e os nomes dos parlamentares envolvidos. A ementa altera os artigos 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal. Ela foi aprovada pelo plenário, mas ainda se mantém remetida à Câmara dos Deputados desde o dia 06/06/2017. O Projeto já passou por consulta pública, com 56.511 votos à favor e 187 contra, apurados no dia 30/08/2022.

Com o fim foro especial, acaba por colocar ênfase o princípio da isonomia, em que a autoridade política é processada e julgada da mesma forma que um cidadão por conta de seus crimes (OLIVEIRA; LACERDA, 2018, p. 14), fortalecendo a ideia de igualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, o foro por prerrogativa de função, mesmo com tantas críticas contra o instituto, é possível observar na essência que o recurso possui importância para o funcionamento político do Brasil. Após 21 anos do Regime Militar, somados a 8 anos do Estado Novo, a Constituição de 1988 deu ênfase, pela primeira vez na História do Brasil, às emendas dos cidadãos comuns e entidades representativas. Em que o foro, garantido por lei na Constituição Federal, busca promover a democracia no País.

Ao analisar o cenário brasileiro, embasado em todo o material de leitura da presente pesquisa, nota-se que o instituto do foro deixa de possuir a condição de excepcionalidade de proteção, contra os ataques dos opositores de má-fé. Os parlamentares denunciados e processados, acabam por não sofrer as sanções decididas pelas instâncias superiores, devido a proteção que o foro por prerrogativa de função garante.

Devido aos escândalos e a situação, o foro tende a perder credibilidade, obtendo uma imagem negativa e de impunidade para os brasileiros. Desencadeando a instabilidade, a insegurança política, a desordem e a desigualdade social.

O fim da garantia do foro especial, proposto pela PEC 10/2013 do Senador Álvaro Dias (Paraná) é um projeto necessário para dar ênfase ao artigo 5º da Constituição Federal. Em busca do aprimoramento dos procedimentos processuais, e a condenação contra os crimes de “colarinho” branco que retarda o desenvolvimento do País. Ressignificando o termo de igualdade na legislação brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Amanda. Defesa ao foro privilegiado. **Correio Braziliense**, 12 de julho de 2013. Caderno “Política”, p. 3.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002**. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110628.htm. Acesso em 18 set. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013**. Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>. Acesso em 14 set. 2022.

DE AGUIAR, Júlio César de; OLIVEIRA, João Paulo Lacerda. O fim do foro especial por prerrogativa de função. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 115-134, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p115. Acesso em 17 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Embargo de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade, **ED 2.797/DF**. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECISÃO DE MÉRITO. POSSIBILIDADE. AÇÕES PENAIS E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA OCUPANTES E EX-OCUPANTES DE CARGOS COM PRERROGATIVA DE FORO. PRESERVAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS

PRATICADOS ATÉ 15 DE SETEMBRO DE 2005. Embargante: PGR. Embargado: CONAMP. Relator: Min. Menezes Direito. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629993>. Acesso em 18 set. 2022.

BRITTO, Caroline Hoffmann; BARBOSA, Juliana Mizrahy Masson; MOURA, Carla Cristina Ribeiro Campos de. Reflexões sobre o foro privilegiado no Brasil. **Revista de Trabalhos Acadêmicos** – Universo Belo Horizonte, v. 1, n. 2, 2017.

PEREIRA, Milton Luiz; DE JUSTIÇA, Ministro do Superior Tribunal. Foro privilegiado: contravenções penais. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, p. 18-20, 2010.

PODER 360. Cassação de Arthur do Val é publicada no Diário Oficial de SP. **Poder 360**, 21 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/cassacao-de-arthur-do-val-e-publicada-no-diario-oficial-de-sp/>. Acesso em 17 set. 2022.

MOHALLEM, Michael Freitas; FRANCE, Guilherme. **As propostas de reforma constitucional do foro por prerrogativa de função no STF**. 2018.

TAVARES FILHO, Newton. Foro privilegiado: pontos positivos e negativos. **Brasília, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, 2016.

INTERVENÇÃO FEDERAL: PEC N° 64/2005 E A HIPÓTESE DA INTERVENÇÃO FEDERAL COMO MECANISMO DE ASSEGURAR ÀS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Júlia Figueiredo Bleme¹

RESUMO

O presente artigo analisa características, requisitos e peculiaridades da Intervenção Federal, além de apresentar um panorama histórico de intervenções no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal, verificando ainda ocorrências de Intervenções em Estados-Membros e no Distrito Federal. Diante disso, o trabalho busca responder ao seguinte questionamento: Houve, no Brasil, após o ano de 1988, alguma Proposta de Emenda à Constituição – PEC que tivesse como finalidade ampliar as hipóteses de Intervenção Federal? Em caso positivo, esta PEC seria constitucional ao ampliar as possibilidades desse ato político, ou inconstitucional por conferir mais poderes à União? Por meio de revisão bibliográfica, conjugada com pesquisas documentais, almeja-se estudar se essa PEC seria constitucional, de modo a manter a autonomia desses entes, diante dos artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL). Por fim, analisará a PEC n° 64/2005, de autoria do Senador Tião Viana- PT/AC, não aprovada por motivo de arquivamento ao final da legislatura, por motivo formal, a qual pretendia disciplinar nova hipótese de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal. Tal hipótese tem o fito de assegurar o Funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo em unidades da Federação, visto que o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro apresentou lacuna com relação à problemática de suspeição dos parlamentares estaduais ou distritais e dos Governadores, conferindo poderes privativos do Presidente da República ao Senado Federal, sendo assim, configurando um aspecto de inconstitucionalidade na PEC apontada.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; Federalismo; Entes Federativos; Intervenção Federal.

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: julia.fbleme@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar as Intervenções Federal no Brasil e aprofundar sobre a existência de alguma proposta de Emenda à Constituição que eventualmente pretenda ampliar as possibilidades desse mecanismo excepcional após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL).

A relevância de tal estudo reside no envolvimento de questão de ordem social, visto que as intervenções que sucederam no país, após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL), implicam impacto de ordem pública ou repasse de verbas, além de constituir-se em debate político, posto que a intervenção é um ato político realizado pelo Poder Executivo, apreciado e podendo ser ampliado pelo Poder Legislativo e, em algumas hipóteses, levado ao Poder Judiciário.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: Será que houve, no Brasil, após o ano de 1988, alguma Proposta de Emenda à Constituição que tivesse como objetivo ampliar as hipóteses de Intervenção Federal ou Estadual? Caso tenha havido, esta Proposta de Emenda à Constituição seria constitucional ou inconstitucional, já que ampliaria os poderes da União?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira, será tratado o que é a Intervenção Federal, suas características e suas ocorrências no Brasil. Na segunda, o tema a ser estudado será a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 64 de 2005 (BRASIL) e a possibilidade de modificação, pelo Poder Legislativo, do tratamento constitucional conferido à intervenção, de forma a expandir as hipóteses de Intervenção Federal. Na terceira parte, abordará as conclusões do estudo. A linha de raciocínio usada foi a dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-dogmática, pois apresentará os artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), além de artigos acadêmicos e revisão bibliográfica.

O estudo se pauta em pesquisa do Tipo aplicada de cunho qualitativa, ou seja, que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, além de artigos de mestrado e de revistas acadêmicas e a Constituição Federal (BRASIL, 1988). O objetivo deste trabalho foi explorar o tema para com isso debater a

possibilidade de mudança legislativa a fim de acrescentar outra hipótese para intervenção federal.

Destarte, nota-se que no ano de 2005, o Senador Tião Viana apresentou a PEC nº 64 de 2005 (BRASIL), a qual apresentava uma nova hipótese de Intervenção Federal no Brasil. Essa PEC apontou uma possibilidade constitucional de Intervenção Federal nos Estados-Membros, o qual discorre que acerca da suspeição tanto do Poder Legislativo Estadual ou Distrital quanto do Poder Executivo Estadual ou Distrital. No entanto, o Senador evidenciou que o Senado Federal decretaria a Intervenção Federal, o que seria inconstitucional, visto que esse é um ato privativo do Presidente da República, nos termos do art. 84, inciso X da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

2 O QUE É INTERVENÇÃO FEDERAL E CASOS DESSA INTERVENÇÃO NO BRASIL

A República Federativa do Brasil apresenta, como o próprio nome já diz, as características de ser um Estado que apresenta como forma o Federalismo.

Destaca-se que o modelo federativo nasce com as treze colônias nos Estados Unidos da América, visto que o Tratado Internacional feito pelas colônias se mostrou insuficiente para solucionar os problemas que elas enfrentavam, tais como não conseguir recursos e as deliberações do Congresso se tornavam recomendações, já que não podiam obrigar os Estados adotarem as decisões. Dessa forma, para se defender de sua antiga metrópole e uniformizar as interpretações de cúpulas, dos tribunais norte-americanos, as colônias decidiram em 1787, na Convenção de Filadélfia, que cada Estado iria ceder parte de sua parcela de Soberania e receber autonomia para que possam legislar, se auto-organizarem, se autogovernarem e auto administrarem, de forma a realizar assim um movimento de aglutinação (BRANCO; MENDES, 2021).

De maneira oposta, o Brasil nasceu de um Estado Unitário, no qual se caracteriza como uma Forma de Estado que concentra o poder no Poder Central e que a execução das decisões do Poder pode ser descentralizada, além de ser permitido que seja conferida a alguma autonomia política às entidades

descentralizadas para que elas possam decidir o melhor método a ser aplicado, no caso concreto, a realização do comando central (BRANCO; MENDES, 2021).

Em 1891, o Brasil torna-se uma Federação, a qual apresenta em sua estrutura quatro entes autônomos: a União indissolúvel, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, de maneira a descentralizar o poder entre esses quatro entes federativos (BRANCO; MENDES, 2021). Dessa forma, a República Federativa do Brasil apresenta - com relação a sua origem - o Federalismo por desagregação, a qual o Estado Unitário resolve se descentralizar (LENZA, 2022).

Com relação às competências, predomina o Federalismo Cooperativo, na qual as atribuições são exercidas de modo comum ou concorrente entre os entes autônomos, estabelecendo-se uma aproximação entre eles. No que tange à concentração das competências, o Brasil adota o modelo centralizador, concentração no ente central, mas que tende ao modelo de equilíbrio, segundo o qual há a dosagem contrabalançada de competências. O Federalismo brasileiro é o modelo moderno, em que há a dilatação dos poderes da União com novo mecanismo de repartição de competências, de forma a discriminar as competências legislativas exclusivas do poder central e também as competências comuns ou concorrentes, mista, que podem ser exploradas tanto pela União quanto pelos Estados-Membros (LENZA, 2022).

O Estado brasileiro, cumpre destacar, possui repartição de competências tanto de forma horizontal quanto vertical. A primeira, a horizontal, se caracteriza como a não admissão de concorrência de competências entre os entes federativos, de modo a enumerar as competências da União e dos Municípios, e as residuais são as competências dos Estado-Membros. A vertical é a repartição a qual realizar-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-Membros, de maneira que, com relação às competências legislativas, restam para a União, os temas gerais, e autorizando os Estado-Membros a adequar, a suplementar as normas gerais em pontos específicos, ou seja, adequar a legislação às suas peculiaridades locais (LENZA, 2022).

O Brasil apresenta um federalismo simétrico quanto aos fatores língua e cultura, mas é assimétrico com relação ao desenvolvimento entre as regiões e os

Estados, apresentadas nos artigos 3, 41, 45 §1º, 151, inciso I, 155 §2º, inciso VI e 159, inciso I, alínea “c” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Art. 151. É vedado à União:

[...]

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

[...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

Nessa perspectiva, nota-se que o Brasil apresenta seus 4 (quatro) entes federativos autônomos: a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal. Esses entes possuem a capacidade de autolegislação, a qual cada ente pode realizar edições de lei, como leis federais, estaduais, municipais e distritais; capacidade de autoadministração, que os entes podem fazer sua gestão, políticas públicas e cobrar tributos; capacidade de autogoverno, a qual a população pode eleger, por meio do voto, o Presidente da República, os Deputados Federais, os Senadores, os Prefeitos, os Vereadores, os Governadores, os Deputados Estaduais e os Deputados Distritais; e, por último, a capacidade de auto-organização, a qual cada ente pode editar a sua organização, seja na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica (BRANCO; MENDES, 2021).

Isto é, os entes da Federação brasileira são a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, sendo estes autônomos entre si. Nota-se que não há soberania desses entes. A soberania brasileira é do Brasil e a União é o ente que representa essa característica (MANFREDINI, 2021).

Importa ressaltar que, no Brasil, a forma Federativa de Estado constitui cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 (BRASIL), no artigo 60, §4º, de modo que não se admite o direito de sessão dos entes federativos, ou seja, os entes não podem se separar do Estado brasileiro.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL).

A intervenção constitui-se, do exposto, em hipótese constitucional excepcional em que a autonomia política de um ente é afastada por outro ente de forma temporária, com a finalidade de manter a integridade dos princípios base da Constituição (BRASIL, 1988). As hipóteses de intervenção estão enumeradas nos artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

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

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

[...]

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.

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

[...]

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal. (BRASIL).

A intervenção é, assim, um mecanismo que deve ser interpretado restritivamente, cujas hipóteses são taxativas, previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nota-se que somente a União e os Estados-Membros podem ser sujeitos ativos de intervenção, ou seja, os Municípios e o Distrito Federal nunca podem intervir nos Estados-Membros ou na União. Além disso, a intervenção é um ato político, sempre adotado pelo Chefe do Poder Executivo, seja ele estadual ou federal. A intervenção pode ser total, a qual retira o prefeito ou o governador do poder temporariamente, ou parcial, a qual interfere em uma área ou gestão específica.

Nesse sentido, a intervenção federal é a intervenção feita pela União nos Estados- Membros, Distrito Federal e Municípios pertencentes ao Território Federal (que será abordado na parte acerca de Intervenção Estadual). Nesse prisma, cabe à União exercer a função de resguardar a integridade jurídica, política e física da federação (BRANCO; MENDES, 2021).

Por exemplo, o Presidente da República não manda nos atos do Governador, embora a exceção seja o período da intervenção federal uma vez que os poderes do Chefe do Executivo em âmbito estadual ficam suspensos para corrigir o problema dentro do pacto federativo (MANFREDINI, 2021, p.80).

As hipóteses intervenção federal estão previstas no artigo 34 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo cabíveis no objetivo de: manter a integridade nacional, a qual confere eficácia na proclamação de que a união dos Estados é indissolúvel; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra, a

qual um ente federativo não pode impor a sua autonomia em outro; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, para a qual basta a realidade da grave perturbação da ordem para que se decrete intervenção; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, a qual ocorre se algum poder está impedido de funcionar ou dificultado de funcionar; reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei, ou seja, trata da hipótese por desorganização administrativa; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, ou seja, “confirmado comportamento impróprio do Estado pela magistratura, e mantida a situação de desrespeito ao comando da lei concretizado na sentença, é possível a intervenção” (BRANCO; MENDES, 2021, p. 437); assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta; 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, isto é, busca proteger o cumprimento dos princípios constitucionais sensíveis, que visam garantir uma unidade princípios organizativos indispensáveis para a identidade jurídica da Federação (BRANCO; MENDES, 2021).

As possibilidades de Intervenção Federal são taxativamente elencadas no artigo 34 da Constituição Federal de 1988, sendo assim, não há margem analógica fora dessa lista restrita inserida pelo legislador para justificar seu uso, nem tampouco uma margem interna inferior à gravidade exigida pela lei maior para que tal dispositivo fosse acionado. Portanto, há requisitos importantes para que se coapte os fatos a lei, a fim de que toda essa ação interferente da União sobre um Estado seja um ato legal, urgente e resolutivo. (SILVA; RIBEIRO, 2018, p.125).

São espécies de Intervenção Federal, a intervenção espontânea e a intervenção provocada, conforme a seguir caracterizadas.

A Intervenção Federal espontânea se caracteriza como a Intervenção em que o Chefe do Executivo decide conforme sua discricionariedade, ou seja, independe da provocação de outros órgãos. São hipóteses para essa espécie de intervenção: manter a unidade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma Unidade da Federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (MORAES, 2022, p.371).

A Intervenção Federal espontânea é efetuada por meio de decreto presidencial de intervenção, a qual especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, a qual é uma opção do Presidente da República se nomeia ou não a um interventor. Além disso, o Presidente da República deverá ouvir os conselhos do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional, mas são conselhos não vinculantes, ou seja, o Presidente pode ou não seguir os Conselhos. O Congresso Nacional deverá fazer o controle político no prazo de vinte e quatro horas, e se este não estiver funcionando, será realizada convocação extraordinária. O Congresso pode aprová-la, por decreto-legislativo, ou determinar a sua suspensão, na qual a intervenção deve ser cessada imediatamente, sob pena de crime de responsabilidade (MANFREDINI, 2021)

A Intervenção Federal provocada depende da provocação de outro órgão e o Presidente da República não pode tomar a iniciativa e executar.

A Intervenção Federal provocada se subdivide em: por solicitação, a qual o Chefe do Poder Executivo não está obrigado a decretar; por requisição, a qual o Presidente não possui a discricionariedade de decretar ou não o ato político; e por representação do Procurador-Geral da República - PGR.

Noutro giro, são hipóteses da intervenção por solicitação: garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades de federação; defesa dos Poderes Executivo e Legislativo, a qual pode ser solicitada pelo Poder Legislativo do ente ou o Governador ao Presidente da República; defesa do Poder Judiciário, a qual é realizada pelos Tribunais de Justiça ao Supremo Tribunal Federal - STF, e torna-se requisição se o STF acolher a solicitação. As possibilidades de intervenção provocadas por requisição são: se o STF acolher o pedido feito pelos Tribunais de Justiça e do STF, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior Eleitoral, no caso

de desobediência à ordem ou decisão judicial, ao Presidente da República. E, por último, a intervenção provocada por representação do PGR, ao STF, que pode requisitar para promover a execução de lei federal ou para defender os princípios sensíveis. Observe-se que, se o STF acolher, o Presidente da República está vinculado a decretar a intervenção nos Estado-Membros ou no Distrito Federal (LENZA, 2022).

Destaca-se que, durante a Intervenção, a Constituição Federal não poderá ser alterada.

Após a vigência da Constituição Federal (BRASIL, 1988), houve no Brasil apenas duas situações de efetiva decretação de Intervenção Federal implementadas. Ambas datam de 2018, uma, efetivada pelo Decreto nº 9.602 (BRASIL, 2018), no Estado de Roraima, e, outra, pelo Decreto nº 9.288 (BRASIL, 2018), no Estado do Rio de Janeiro (MANFREDINI, 2021)

A Intervenção Federal no Estado de Roraima, estabelecida pelo Decreto nº 9.602, de 2018 (BRASIL), foi uma intervenção espontânea pelo então Presidente Michel Temer, que durou de 10 de dezembro de 2018 até 31 de dezembro de 2018, que teve como objetivo “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, restaurar a ordem pública e reorganizar as finanças públicas, de modo a abranger todo o Poder Executivo do Estado, tendo em vista a grave crise na segurança pública e no sistema carcerário, ainda acrescentado o enorme risco de rebelião e a política de acolhida humanitária a imigrantes venezuelanos.

Agentes penitenciários do estado deixaram de trabalhar e policiais civis deflagraram paralisação de 72 horas em razão de meses de salários atrasados. Os policiais militares, que não podem fazer greve, receberam o apoio de suas esposas, que bloquearam as entradas e saídas de batalhões como forma de protesto. No início de novembro, a Procuradoria-Geral da República já havia pedido a intervenção federal “imperiosa e urgente” no sistema penitenciário do estado, devido ao risco de rebeliões. Em seu pedido, a PGR descreveu situações, baseadas em relatórios do Ministério Público, como falta de separação entre detentos de regimes aberto, semiaberto e fechado, atraso no pagamento de salários de agentes penitenciários, fornecimento de comida azeda e insuficiente aos presos e falta de combustível para transportar os presos para audiências. (GIRALDI; CAVALCANTE, 2018, P.1).

O Presidente Michel Temer, por meio do Decreto nº 9.602 (BRASIL, 2018), colocou como interventor o Governador eleito Antonio Oliverio, a qual ficará subordinado ao Presidente da República e não está sujeito à legislação estadual que conflitem com as medidas necessárias à Intervenção Federal (GIRALDI; CAVALCANTE, 2018, p.1).

A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, implantada pelo Decreto nº 9.288 (BRASIL, 2018), de 2018, foi uma intervenção espontânea instituída pelo Presidente Michel Temer, no dia 16 de fevereiro de 2018 com duração prevista até 31 de dezembro de 2018, com a finalidade de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, a qual se limitou a área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O Decreto foi aprovado pelo Congresso Nacional no dia 20 de fevereiro de 2018 por ampla maioria. Foi nomeado como interventor o General do exército Walter Souza Braga Netto, a qual assumiu as competências do Governador do Rio de Janeiro na área de segurança pública, isto é, o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública. O motivo da intervenção foi a guerra entre facções e a problemática das milícias.

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. (MANFREDINI, 2021, p.88).

A iniciativa da Intervenção Federal no Rio de Janeiro foi uma iniciativa do Presidente da República, sendo esse poder de decretação uma competência do Chefe do Governo e Chefe de Estado, conforme o art. 84, X, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, ao passo que a Intervenção no Estado de Roraima foi total, a qual substituiu a Governadora em exercício pelo interventor- de modo a assumir todas as suas atribuições-, no Estado do Rio de Janeiro, a Intervenção Federal foi parcial, a qual o interventor apenas assumiu as competências do Governador em relação a área de segurança pública (MANFREDINI, 2021).

3 ABORDAGEM DA PEC Nº 64/2005 E A POSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO, PELO PODER LEGISLATIVO, DE TRATAMENTO CONFERIDO À INTERVENÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 64 de 2005 (BRASIL) é de autoria do Senador Tião Viana do Partido dos Trabalhadores do Acre - PT/AC, a qual foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ e arquivada ao final da Legislatura. Tal PEC objetivava disciplinar nova hipótese de Intervenção da União, ou seja, Intervenção Federal nos Estados e no Distrito Federal, a fim de assegurar o funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo em unidades da Federação (BRASIL, 2005).

A PEC, em apreço, pretendia acrescentar incisos VIII e IX ao art. 34 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para incluir entre as hipóteses apresentadas no artigo a possibilidade da Intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal nas hipóteses de manter o funcionamento do Poder Legislativo do Estado ou do Distrito Federal, quando houver indícios de que a maioria absoluta dos seus membros esteja sujeita à perda do mandato, quando eles forem suspeitos, em face das hipóteses previstas nas respectivas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal; e afastar o Governador do Estado ou do Distrito Federal, envolvido em contexto que configura fundado indício de prática incompatível com o exercício do cargo e indicar o respectivo interventor e os poderes que este disporia. Além disso, a retromencionada PEC pretendia acrescentar inciso V ao artigo 36 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) para incorporar como requisito da intervenção a aprovação de resolução por três quintos dos membros do Senado Federal, nas hipóteses dos incisos VIII e IX, a qual se tencionava incorporar à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ademais, a PEC nº 64 (BRASIL, 2005) intencionava inserir incisos XVI e XVII ao art. 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para incluir entre as competências privativas do Senado Federal aprovar, por três quintos dos votos, resolução que decreta intervenção de que trata os incisos pretendidos de acrescentar; e exercer, a partir da decretação da Intervenção da União, na hipótese do art. 34, inciso VIII, e até a sua cessão, a competência do respectivo Poder Legislativo, referente à perda do mandato de seus parlamentares (BRASIL, 2005).

Ou seja, a PEC nº 64 (BRASIL, 2005) do Senador Tião tratava de disciplinar uma hipótese, até pouco provável, de determinado Poder Legislativo Estadual ou Distrital estar impedido de deliberar por haver fundadas suspeitas de que a maioria absoluta dos seus membros estivesse sujeita à perda do mandato, em face das hipóteses previstas nas respectivas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal. Diante disso, abordava o processo de perda de mandato se a maioria absoluta dos parlamentares estivesse suspeita de envolvimento em atos que dessem ensejo a essa medida política extrema (BRASIL, 2005).

Outrossim, a PEC determinava a necessidade legiferante da manifestação do Congresso Nacional de modo a garantir o adequado funcionamento do Poder Legislativo e, dessa forma, preservar o equilíbrio democrático entre os Poderes distritais ou estaduais, bem como manter completo o pacto federativo. Essa Casa exerceria a competência do Poder Legislativo estadual ou distrital, referente à perda do mandato de seus parlamentares, desde a decretação da intervenção até a sua cessação. Nesse sentido, o Senador propôs a ampliação de competências privativas do Senado para abranger esse contexto de decretar a intervenção e exercer o Poder Legislativo desses entes da federação (BRASIL, 2005).

A PEC ressaltava que essa situação, que se pretendia implementar, não teria solução no âmbito do próprio Estado ou do Distrito Federal, já que a Assembleia Legislativa ou a Câmara Legislativa são instituições que tratam da perda do mandato, no julgamento político, necessário à cassação de mandato de deputados estaduais ou distritais. Tendo em vista a suspeição da maioria de seus integrantes, evidentemente, sob a justificativa da PEC ora analisada, tornar-se-ia difícil a instalação de processo com um mínimo de legitimidade. Quanto a conceder posse temporária aos suplentes, também não parecia – igualmente - adequada, pois aos suplentes interessaria a cassação do mandato dos titulares (BRASIL, 2005).

A justificativa do parlamentar Tião Viana para tal proposta foi os casos recentes do Estado de Rondônia e do Distrito Federal, a qual ambas apresentaram problemas no Poder Legislativo e no Poder Executivo locais, de forma a prejudicar o funcionamento desses poderes nestes entes federativos. (BRASIL, 2005).

Lamentavelmente, os recentes episódios ocorridos no Estado de Rondônia demonstram que uma situação considerada excepcional pelo legislador constituinte originário se transformou, com o passar dos anos e com o afastamento dos princípios éticos regentes da vida parlamentar, em situação fática no Poder Legislativo de unidade federada, em determinados momentos históricos. (BRASIL, 2005).

Com relação à intervenção federal para afastar o Governador devido ao seu envolvimento na hipótese de crime de responsabilidade oriundo dos mesmos indícios que envolvem a maioria dos integrantes do Poder Legislativo Estadual e Distrital, a PEC determinava que o julgamento do Chefe do Poder Executivo deveria ser efetivado pelo Senado Federal, na ausência de condições de submetê-lo ao Poder Legislativo envolvido. Ao interventor nomeado, caberia, como ocorre nos casos de intervenção, o exercício do Poder Legislativo, enquanto durasse esse ato. Sendo considerados culpados, Deputados e Governador, seriam afastados e substituídos segundo as disposições presentes na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Distrital.

A PEC nº 64, de 2005 (BRASIL), abordava uma hipótese a qual os deputados estaduais ou distritais e o Governador encontrassem-se suspeitos, com o risco de perda de mandato. Nesse prisma, a PEC apresentava forma de operacionalização do processo de perda de mandato se a maioria absoluta dos parlamentares se encontrasse suspeita de envolvimento em atos que dessem ensejo a essa medida política extrema.

Caso concreto que poderia – eventualmente – dar azo à intervenção nos moldes propostos da PEC nº 64, de 2005 (BRASIL), seria a ocorrência no Distrito Federal - DF, relativamente recente, da denominada Caixa de Pandora.

A Operação Caixa de Pandora foi uma atividade da Polícia Federal do Brasil desencadeada em novembro de 2009, com o apoio do informante Durval Barbosa, ex-secretário de Relações Institucionais do governo do DF, a qual envolveu grande número de políticos do ente federativo, entre eles o ex-governador José Roberto Arruda. (PEIXOTO, 2010)

Segundo a BBC NEWS (2010), conforme consta do inquérito policial, o ex-governador teria recebido recursos financeiros de empresas de modo ilegal e usado

parte dessa verba para cooptar parlamentares na Câmara Legislativa do DF (PEIXOTO, 2010).

A Polícia Federal tem em mãos uma série de vídeos que mostram parlamentares e empresários recebendo maços de dinheiro das mãos de Durval Barbosa, então secretário de Relações Institucionais do governo, que contribuiu com a PF nas investigações em troca de redução de pena.

A situação do governador ficou ainda mais complicada com a divulgação de um novo vídeo, no início de fevereiro, mostrando um suposto episódio de suborno a uma das testemunhas do processo, o jornalista Edson Sombra.

O episódio fez o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decretar a prisão preventiva do governador, com o argumento de que, em liberdade, Arruda poderia obstruir as investigações. (PEIXOTO, 2010).

Tendo em vista, que a investigação apontou o comprometimento tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, haveria a subsunção fática a hipótese normativa descrita na PEC n° 64, de 2005 (BRASIL), a qual a Assembleia Legislativa ou Câmara Distrital e o Governador encontram-se suspeitos com risco de perda de mandato.

Entretanto, naquele período, houve um pedido de intervenção federal feito pela representação do Procurador-Geral da República ao STF.

Os processos de intervenção de um ente federado sobre o outro geralmente têm a finalidade de assegurar a manutenção e o equilíbrio da Federação. Um dos casos mais recentes e polêmicos de pedido de Intervenção Federal (IF 5179) foi negado por maioria de votos pelo STF no dia 30 de junho deste ano. Requerida pela Procuradoria-Geral da República, a intervenção no Distrito Federal buscava, segundo a PGR, resgatar a normalidade institucional e a própria credibilidade das instituições e dos administradores públicos no DF, colocada em xeque após a crise política instaurada na capital federal a partir da Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal.

Após investigar denúncias de corrupção, formação de quadrilha, desvio de verbas públicas e fraude em licitações no DF, a operação culminou nas renúncias, no início de 2010, do então governador, José Roberto Arruda, e do vice-governador, Paulo Octávio, e no afastamento de diversos integrantes do governo e do Poder Legislativo locais.

Ao analisar o pedido, a maioria dos membros do Plenário do Supremo entendeu que a intervenção estaria condicionada à omissão ou à ineficácia de medida político-jurídica para sanar

a situação, devendo tal quadro estar mantido à época do julgamento. Como a normalidade institucional já havia sido restabelecida, os ministros compreenderam não ser o caso de uma intervenção federal no DF. (BRASIL, 2010).

Dessarte, a PEC apresentava uma hipótese de Intervenção Federal que se afigurava passível de compatibilidade constitucional, há razão de cunho constitucional para a propositura. Entretanto, veja-se que o Instituto da Intervenção Federal detém características próprias, dentre as quais, a Decretação pelo chefe do Executivo e não pelo Legislativo. A Intervenção é um ato político, no qual somente o Presidente da República, no caso de Intervenção Federal, pode decretar. Por conseguinte, a PEC nº 64, de 2005 (BRASIL), apresentava essa problemática, seria inconstitucional nesse aspecto, na configuração da decretação da intervenção feita pelo Senado Federal.

Nesse aspecto, pode-se considerar que a propositura, de forma geral, da PEC nº 64, de 2005 (BRASIL), seria passível de reparo – especialmente - nesse último ponto. Nesse caso de suspeição da maioria da Assembleia Legislativa ou da Câmara Distrital e do Governador, o Presidente da República poderia decretar a Intervenção Federal e nomear como interventor algum senador ou alguém de confiança que assumiria temporariamente o poder de Governador e solucionaria a situação de suspeição dos Poderes Legislativo e Executivo de forma assegurar as instituições democráticas, a segurança jurídica da população e garantir a autonomia, a auto-organização, a autolegislação, autogoverno e autoadministração do Estado ou do Distrito Federal, visto que o Senado Federal, a qual faz parte da União, caso intervisse na autonomia desses entes federativos, só que como uma das Casas do Congresso Nacional, ele representaria os interesses da federação perante a União, o que geraria um embate entre os interesses do Distrito Federal ou do Estado com os interesses da União.

Todavia, destaca-se que visto que a Intervenção é uma medida excepcional, é um ato político, somente o Chefe do Poder Executivo pode decretar, o que fere a competência privativa do Presidente da República decretar e executar a Intervenção Federal, cabendo somente ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário apreciar a Intervenção Federal.

Para Masson (2015), é de competência exclusiva do Presidente da República a decretação da intervenção, vide artigo 84, inciso X, da Constituição Federal. Nesse decreto conterà a amplitude da intervenção; o prazo; as condições da execução; a indicação de interventor. O Presidente da República irá nomear um interventor federal, se achar imprescindível para a intervenção, já que o interventor irá executar essa medida extraordinária e substituir as autoridades locais detentoras das atribuições que serão abrangidas pela intervenção. O interventor irá praticar os atos de império, os quais são decorrentes da delegação do cargo de interventor, ou seja, será uma autoridade federal, representante da União. Outro ato praticado é de gestão, o qual o interventor irá executar, são as atividades para a manutenção da Administração Estadual (MASSON, 2015). Correlaciona Bastos (2000) que a efetivação do ato interventivo ocorre sempre por um decreto Presidencial, no qual o Presidente da República ouvirá conselho da República, que ditará a amplitude, o prazo, as condições de execução, a nomeação de interventor. (SILVA, A.; SILVA, A. F., 2018, p. 11).

A PEC nº 64 (BRASIL, 2005), torna-se relevante, portanto, por trazer esse contexto para um debate que é constitucional e que pode ocorrer no Brasil. No entanto, essa proposta, já arquivada, apresentava vício de inconstitucionalidade, ao passo que segundo sua redação, o Senado Federal seria quem decretaria a intervenção federal nos Estados ou no Distrito Federal. Todavia, visto que a intervenção é uma medida excepcional, é um ato político, somente o Chefe do Poder Executivo pode decretar, tal proposição feriria a competência privativa do Presidente da República decretar e executar a Intervenção Federal, cabendo ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário tão somente apreciar a Intervenção Federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Intervenção é uma hipótese constitucional excepcional em que a autonomia de um ente federativo é afastada temporariamente. Essa é uma medida que deve ser interpretada restritivamente, visto que os entes federativos são autônomos entre si, e essa autonomia deve ser respeitada, pois não há hierarquia entre eles. As hipóteses desse ato político são taxativas, previstas nos artigos 34 a 36 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL), e que possuem como objetivo preservar a unidade da federação brasileira.

A Intervenção só pode ser feita da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios dos Territórios Federais ou dos Estados nos Municípios em seu território. Nota-se que o Distrito Federal não possui Municípios, por isso esse ente somente sofre intervenção, nunca realiza intervenção (BRANCO; MENDES, 2021).

A Intervenção é uma medida política, a qual é sempre tomada pelo Chefe do Poder Executivo, seja ele Estadual ou Federal. Existem duas espécies de Intervenção, a Intervenção Federal e a Intervenção Estadual. A Intervenção Federal se caracteriza como a intervenção feita pelo Presidente da República, isto é, somente ele detém o poder de decretar essa medida. Essa Intervenção pode ser espontânea, o Presidente da República possui discricionariedade para decretar ou não esse ato e independe da aprovação de outros órgãos; e pode ser provocada, a qual o Chefe do Poder Executivo não pode tomar a iniciativa e decretar a intervenção, e subdivide-se em por solicitação, por requisição e por representação do Procurador-Geral da República (BRANCO; MENDES, 2021).

Ademais, ocorreram no Brasil, após a vigência da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), duas situações de intervenção federal, uma no Estado do Rio de Janeiro em 2018, decretada pelo Decreto n° 9.288, de 2018, e no Estado de Roraima, realizada pelo Decreto n° 9.602 também em 2018.

Já a intervenção estadual se define como a intervenção em Municípios a qual decorre do decreto do Governador ou da União em Municípios localizados em Território Federal. Essa intervenção está prevista taxativamente no artigo 35 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A PEC n° 64, de 2005 (BRASIL), não aprovada por motivo de arquivamento ao final da legislatura, por motivo formal, de autoria do Senador Tião Viana - PT/AC, pretendia disciplinar nova hipótese de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal com o fito de assegurar o Funcionamento dos Poderes Legislativo, a Assembleia Legislativa, e Executivo, o Governador em unidades da Federação. Ou seja, a mencionada PEC, não aprovada, relevante para debate, poderia assegurar às instituições públicas e democráticas para que a população se sentisse mais segura com relação aos seus governantes e com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, apresentava procedimento com vistas a suprir,

eventualmente, lacuna com relação à problemática de suspeição dos parlamentares estaduais ou distritais e dos Governadores (BRASIL, 2005).

Tal PEC trata especialmente de uma situação em que há suspeição, podendo ocorrer perda de mandato, da maioria dos deputados na Assembleia Legislativa ou na Câmara Distrital. Diante dessa situação, há o questionamento em que como garantir a efetividade, a segurança do processo de perda de mandato se a maioria do Poder Legislativo Estadual ou Distrital esteja suspeita. Outrossim, há juntamente a hipótese de haver também a suspeição do Governador.

Neste contexto, a proposta de emenda à Constituição trouxe para o debate constitucional hipóteses que poderiam ocorrer no Brasil. No entanto, essa proposta apresentava uma inconstitucionalidade, ao passo que segundo a proposta do Senador Tião Viana, o Senado Federal seria quem decretaria a Intervenção Federal nos Estados ou no Distrito Federal. Todavia, visto que a Intervenção é uma medida excepcional, é um ato político, somente o Chefe do Poder Executivo pode decretar, eventual decretação pelo Senado Federal feriria, assim, a competência privativa do Presidente da República de decretar e executar a Intervenção Federal, conforme o artigo 84, inciso X da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), pois cabe somente ao Poder Legislativo exercer a função de apreciar a Intervenção Federal.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[..]

X - Decretar e executar a intervenção federal; (BRASIL, 1988)

Diante disso, o Senado Federal não pode decretar a Intervenção Federal, posto que esta é uma função do Presidente da República, a qual pode nomear um interventor, se necessário, e os poderes que este interventor disporá, já que desempenha as funções próprias do governo no âmbito do poder ou do órgão submetido a intervenção. O interventor é escolhido segundo a avaliação do Presidente da República, podendo ser qualquer agente público, como visto na Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, a qual o interventor foi o General Braga Netto.

Portanto, a PEC nº 64, de 2005 (BRASIL), apresentava um debate importante para que se assegura às instituições democráticas e os interesses da população, em

cujo ordenamento jurídico-constitucional verifica-se lacuna com relação à essa situação de suspeição do Poder Legislativo e do Poder Executivo Estadual ou Distrital. Entretanto, há que se avaliar melhor alternativa à eventual propositura, já que o Senado Federal não pode decretar a Intervenção Federal, visto que é de uma função que cabe somente ao Presidente da República, detendo, o Congresso Nacional competência tão somente para aprovar a Intervenção Federal.

REFERÊNCIAS

BALSAMO, Denis Fernando. **Intervenção federal no Brasil**. 2013. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado. Universidade de São Paulo-Faculdade de Direito, São Paulo, 24 de out. 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo G. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **SÉRIE IDP - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 16. ed. Local: Editora Saraiva, 2021. p 435- 475. Acesso em 28 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28 maio 2022.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm#textoimpressao. Acesso em 26 ago. 2022.

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 26 de ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 64, de 2005**. Objetivava disciplinar nova hipótese de Intervenção da União, ou seja, Intervenção Federal nos Estados e no Distrito Federal, a fim de assegurar o funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo em unidades da Federação. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-64-2005-sf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pacto Federativo é pilar de atuação do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: STF, 2010. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=165750&ori=1>. Acesso em 12 jun. 2022.

DA CONCEIÇÃO, Andryeli Broedel et al. INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL: O CASO DO RIO DE JANEIRO. **Revista Dimensão Acadêmica**, v. 4, n. 2, p. 8-26, 2019. Disponível em: <https://multi.vix.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/revista-dimensao-academica-v04-n02-artigo01.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

DA SILVA, João Ricardo Anastácio; RIBEIRO, Matheus Henrique Parra. Intervenção Federal. **Revista Jurídica da UniFil**, v. 15, n. 15, p. 119-130, junho de 2019. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/1084>. Acesso em 22 mai. 2022.

GIRALDI, Renata; CAVALCANTE, Talita. **Começa hoje intervenção federal em Roraima**. Agência Brasil, Brasília, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/comeca-intervencao-federal-em-roraima>. Acesso em 28 mai. 2022.

LENZA, Pedro. **Divisão Espacial do Poder-Organização do Estado**. In: LENZA, Pedro. *Esquematizado - Direito Constitucional*. 26. ed. Local: Editora Saraiva, 2022. P. 464- 547. Acesso em 22 mai. 2022.

MALUF, Sahid. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo; Sugestões Literárias, 1979. Acesso em 10 set. 2022.

MANFREDINI, Isabela. **Desafios da separação de poderes no Brasil**: Colaboração ou Contenção? 1ª ed. Brasília, Centro Universitário de Brasília-CEUB, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15399/1/Ebook%20Desafios_da_separacao_de_poderes_no_Brasil_CEUB_2021.pdf. Acesso em 12 jun. 2022.

MASSON, N. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. Bahia: JusPodivm, 2015. Acesso em 10 set. 2022.

MORAIS, Guilherme Peña. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Local: Atlas, 2022. P. 365-376). Acesso em 10 set. 2022.

PEIXOTO, Fabrícia. **Entenda o escândalo envolvendo José Roberto Arruda**. BBC NEWS, Brasília, 30 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/11/091130_arrudaqanda_fp_ac. Acesso em 12 jun. 2022.

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. Disponível em: https://repositorio.ceub.br/jspui/bitstream/prefix/15399/1/Ebook%20Desafios_da_separacao_de_poderes_no_Brasil_CEUB_2021.pdf. Acesso em 10 set. 2022.

UMA FERIDA À DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER, A MEDIDA PROVISÓRIA: USURPAÇÃO DA FUNÇÃO PRIMÁRIA LEGISLATIVA E REFORMA À LUZ DA PEC 173/2012

Yago Rocha de Almeida¹

RESUMO

Este artigo demonstra o impacto e conflito entre os poderes Executivo e Legislativo por conta de um ato arbitrário conferido ao Presidente da República, a medida provisória conforme expressa no artigo 62 da CFRB/88. A pesquisa se fundamenta na correlação entre a medida provisória, *tribunicia potestas* do Império Romano e o *decreto legge* italiano a fim de demonstrar a possibilidade do uso arbitrário e como o processo legislativo é atrapalhado. A pesquisa esclarecerá a pergunta: Como a medida provisória pode ser reformulada a fim de diminuir o autoritarismo presidencial e melhorar o sistema legislativo? Por meio de referências bibliográficas e da análise da PEC 173/2012, na qual é de autoria do deputado Bernardo Santana Vasconcellos, é proposta uma mudança estrutural de emprego das medidas provisórias ao elaborar que serão pautadas até doze medidas por ano a fim de que o Presidente perca o exercício, porque sua implicação demonstra abuso da forma pelo número exacerbado de medidas provisórias decretadas por não demonstrarem, explicitamente, a exigência constitucional de relevância e urgência citados no caput do Art. 62 da CFRB/88. Para isso, o direito romano e o *decreto legge* serão abordados pela relevância temática na concepção da origem da medida provisória com a finalidade de expor a pertinência da reforma da medida provisória por deter, em seu cerne, um caráter do sistema parlamentarista ao invés de presidencialista; o uso arbitral é um perigo à estabilidade constitucional, deturpada pelo neoconstitucionalismo.

Palavras-chave: Medida provisória; Poder Executivo; Poder Legislativo; Abuso da Forma; Direito Romano; Direito Italiano; Parlamentarismo; Centralização do poder

¹ Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: yago2282@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende estudar a relação da medida provisória e a centralização de poder. Isso é importante para o Direito tendo em vista que a medida provisória tem força de lei e de ato administrativo, simultaneamente, sendo exercida, primariamente, pelo Presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal.

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: Como a medida provisória pode ser reformulada a fim de diminuir o autoritarismo presidencial e melhorar o sistema legislativo?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em 4 partes. Na primeira, será tratada a noção do conceito legal e reflexões sobre a medida provisória. Na segunda, o enfoque se dará em reforços históricos da progressão e mudanças dos institutos que guardam relação com a medida provisória por serem. Na terceira, o tema a ser estudado visa demonstrar o excesso da medida provisória pelo seu uso ou conteúdo por meio da PEC 173/2012 (BRASIL) que pretende reformular a quantidade de edições que um Presidente pode fazer ao ano. Na quarta, as conclusões sobre o exercício dos poderes, interferências e possibilidades de limitação da medida provisória e o dever ser de uma constituição. A linha de raciocínio usada foi a dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-política.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada de cunho qualitativo que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e estudo de caso, devido ao subsídio apresentado para novas pesquisas.

O objetivo deste trabalho é de descrever e trazer à tona o criticismo analítico para com isso instigar uma mudança legislativa que vise a ponderação entre institutos que trazem o desbalanceamento de poderes que conferem ao Presidente da República, a centralização do poder.

A fim de esclarecer possíveis discussões temáticas, ressalta-se a diferenciação da matéria de Direito e da de Ciência Política, ao se perceber a problemática dos ajustes institucionais por conta da contradição entre a competência do Congresso em legislar, com a atribuição do Presidente da República em editar medidas provisórias, por ser uma competência legislativa e ter força de lei. Ressaltando a reserva legal, se

faz coesa a necessidade de um controle discricionário de um outro Poder em detrimento do poder presidencial a fim de que o uso do Presidente seja limitado. Logo, por não se tratar de lei, mas de um juízo de valor da reforma de uma instituição por meio do estudo de uma PEC, mais se aproxima do campo político que do de Direito, como é dito por Kant na *Metafísica dos Costumes*:

Denomina-se doutrina do direito (*ius*) a soma daquelas leis para as quais é possível uma legislação externa. Se houve realmente uma tal legislação, é a doutrina do direito positivo, e diz-se daquele nesta versado – o jurista (*iurisconsultus*) – que é experiente na lei (*iusperitus*) quando não somente conhece leis externas, como também as conhece externamente, isto é, na sua aplicação a casos que ocorrem na experiência. Pode-se também dar o nome de jurisprudência (*iurisprudencia*) a tal conhecimento; porém na falta de ambas as condições, ele permanece mera ciência jurídica (*iurisscientia*). Esse último título diz respeito ao conhecimento sistemático da doutrina do direito natural (*ius naturae*), embora alguém versado nesta tenha de suprir os princípios imutáveis a qualquer legislação do direito positivo. (KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes: Contendo a Doutrina do Direito e a Doutrina da Virtude*. Edipro, 2020 p. 45).

Tendo em vista a necessidade de elucidar a diferenciação, nota-se a aproximação do juízo de valor científico-político do conhecimento literal do direito, pois, se não há ainda lei que ajuste o Congresso, estamos no campo de debate metafísico por se tratar de possibilidades. Porém são campos que permeiam uma diferença sutil, na falta da condição do *iusperitus* e *iusprudencia* temos a noção mais clara de ciência política, portanto o debate acerca na possibilidade da criação de uma lei e reformas do Congresso se dá no campo da política por se tratar de reflexões nas alterações descritivas ou normativas sobre função e divisão do Estado, várias formas de governo e tratados naturais (BOBBIO,1998).

De certa feita, o Congresso Nacional é o único que cabe a competência legislativa de elaborar leis sobre a União, por elaboração de emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias e atos normativos. Pela lógica, a possibilidade de alterar a organização da união por meio de lei só se dá pelo Congresso Nacional, sendo um possível contraste com o próprio Congresso, detentor da possibilidade de alteração, reformar em seu detrimento uma instituição conferida a ele por meio do seu exercício (legislar) e do controle presidencial que, ainda assim, edita medidas que possuem força de lei.

Toda a assertiva presidencial sobre o seu poder, tal qual um poder imperial, se faz muito presente nas abordagens acerca das motivações, históricas ou de poder das medidas provisórias. Dessa forma, ao se questionar a parte histórica, detém-se o conhecimento, mesmo que prévio, das influências na sociedade mesmo não sendo a brasileira. O conhecimento histórico não é necessário para uma erudição vazia, mas sim para buscar a compreensão acerca do porquê da utilização de uma medida provisória uma vez que, talvez, outra forma de agir também seria eficaz.

De outro modo, ao se analisar a abordagem do poder (*potentia*) percebe-se a articulação política, mais uma vez sendo demonstrado esse posicionamento, por conta da possibilidade de o presidente efetuar ações com finalidades semelhantes ou iguais com conduta diversa. Por que se utilizar de um decreto com eficácia legislativa para promover tal ação? A assertiva deve ser posta à casos concretos para se entender o objeto e o meio utilizado, mesmo sendo frequente a realocação de recursos, seria então o objeto que sempre se pautasse como uma situação de urgência? Tais questionamentos são válidos para se pensar criticamente sobre os fatos e não apenas reproduzir e aceitar (ARENDETT, 2005)

Adiante, com a diferenciação de direito e política esclarecida, a noção de poder deve ser reiterada. O poder condiz à centralidade da hegemonia do controle de conduta, que a exerce por meio do direito, sendo necessária essa concepção para a separação de poderes que, por conseguinte, divide para diluir o seu controle soberano, não induzir à tirania. A separação é fundamental para se conceber o problema da centralização do próprio poder, um ajuste para se garantir as liberdades individuais (BOBBIO, 1998).

A necessidade da compreensão objetiva dos termos é basilar para utilizá-los corretamente a fim de não provocar contradições por tautologia ou anacronismo (como imaginar direito apenas em uma democracia). Quem nega as construções metafísicas do conhecimento incidem sobre esse erro, como a de direito de Hans Kelsen (BRAGA, 2005), direito controlando o poder.

Com uma análise instrumental os fatos são entendidos, mas em uma análise crítica (GONZÁLEZ, 2005) se percebe o fenômeno e suas causas. Por isso, será

seguida a abordagem crítica e expositiva para começar a discussão fenomenológica da medida provisória.

2 SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA

O estudo que tem como ou crítica ou reforço de um objeto o deve expor conceitualmente para sua compreensão. Ao se referir à medida provisória é possível de alguns pensarem sobre atos comuns por serem tratados com frequência em jornais de telecomunicação, porém a compreensão da medida provisória se dá anteriormente ao mundo fático ao estar expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A medida provisória, em síntese, compreende a elaboração de atos normativos primários pelo presidente (MENDES, 2020). Atualmente, o texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988) aponta, em seu artigo 62, *caput* o seguinte:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Logo, depreende-se fundamentalmente a situação na qual a medida provisória se insere, uma qualidade de condição. Condição esta que é explicitada propositalmente pelo legislador nas primeiras palavras em sua definição: relevância e urgência. Os termos indeterminados por apuração máxima textual demonstram um juízo de valor próprio discricionário do Presidente em seu exercício.

Cleusa Aparecida da Costa Maia (2015) cita algumas vertentes doutrinárias que possibilitam o entendimento possível dos termos relevância e urgência. Porém, com efeitos de síntese e objetividade, será exposto de forma objetiva a problemática da doutrina sobre os termos do texto constitucional. André Ramos Tavares (2001) incide sobre a relevância ser algo de interesse público, sendo inafastável o subjetivismo presidencial por se tratar de atividade jurisdicional. Em contrapartida, Celso Antônio Bandeira de Mello expõe que não é qualquer interesse que virá a ser relevante, pois todos os interesses públicos são relevantes, mas a relevância diz respeito a uma qualificação à natureza do interesse.

Sobre a urgência, esta é condição que se dá quando é comprovada a inexistência de tempo hábil para que a medida, sem grandes prejuízos à Nação venha

a ser disciplina por lei ordinária. Ainda aponta que é possível a lei ordinária ser aprovada no prazo de 45 dias, portanto, a urgência se dá por algo que não pode ser aguardados 45 dias para sua aprovação.

Diante do exposto, é válido citar sobre a falha que compreende ao neoconstitucionalismo:

Destarte, passadas mais de duas décadas da Constituição de 1988, e levando em conta as especificidades do direito brasileiro, é necessário reconhecer que as características desse neoconstitucionalismo acabaram por provocar condições patológicas, que, em nosso contexto atual, acabam por contribuir para a corrupção do próprio texto da Constituição. Observe-se que, escandalosamente, sob a bandeira neoconstitucionalista, defende-se, ao mesmo tempo, um direito constitucional de efetividade; um direito assombrado por uma vulgata da ponderação de valores; uma concretização *ad hoc* da Constituição e uma pretensa constitucionalização do ordenamento a partir de jargões vazios de conteúdo(...) STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 3, n. 4, p. 4, 2011).

O neoconstitucionalismo proporciona margem interpretativa à critério de quem possui o exercício máximo do poder de direito, que, conseqüentemente, confunde o termo vago a pacificar o entendimento por conta de finalidades políticas. A liberdade de modificar e comandar uma hermenêutica é prejudicial ao Estado democrático de direito por colocá-lo em risco pelas mãos do poder arbitral que reflete a tirania do detentor da interpretação. Ao relembrar o período do *dominato* romano, o impacto do imperador na incerteza do direito provocada por advogados se dava pelo uso de constituições imperiais que determinavam uma linha de interpretação, juntamente com o fato de Constantino ter declarado sem eficácia notas que Paulo e Ulpiano fizeram acerca da obra de Palpiniano e após um período curto, o mesmo imperador reconheceu as obras de Paulo (ALVES, 2007). A determinação hermenêutica gera instabilidade política e ações de quem detém essa capacidade implica em erro do direito pela política, ao observar fatos históricos na política.

A fim da contextualização da medida provisória no Brasil, é mister observar o caminhar ao longo das constituições. Seu antecessor foi o decreto-lei da Constituição de 1937 (BRASIL) no qual apenas seria usada mediante autorização do parlamento,

recesso ou dissolução da Câmara. A Constituição de 1946 (BRASIL) não previu o uso do decreto-lei, por existir apenas no parlamentarismo. A de 1967 trouxe novamente a vida do decreto-lei, mas com matéria específica e com os termos de interesse público relevante e urgência. O poder constituinte de 1988 permitiram a edição ao Presidente de medidas provisórias, com força de lei, com os termos de relevância e urgência aliado à motivação de dar mais presença ao legislativo; com uma redefinição de tratamento na EC 32/2001 (BRASIL) (MENDES, 2020).

Como demonstrado, o instituto jurídico pode ser repensado e alterado ao longo do tempo. Por conta disso, é válido ressaltar o instituto jurídico que inspirou o brasileiro e como há a crítica deste por ser um modelo originariamente tido no parlamentarismo.

Escludere l'emendabilità del decreto-legge avrebbe significato circondare di un confine il potere legislativo delle Camere, un confine al di là del quale sarebbe stato il riconoscimento dell'esistenza in capo al Governo di un potere normativo primario autonomo, perché impermeabile ad un 'ausilio' delle Camere diverso dalla mera approvazione.²

Somado a isto, uma forma de controle do Legislativo frente à medida é sua edição, sendo-lhe conferido o veto ou a sanção caso o texto normativo seja desapropriado ao juízo da Câmara. A necessidade de controle é legítima porque o Presidente não pode subjugar nenhum poder ao seu, caso acontecesse, seria tirania.

In questo contesto normativo e dogmatico, la non emendabilità del decreto-legge non è neppure pensabile perché invertirebbe la direzione di senso di quel circuito di produzione normativa, giacché il potere di conversione sarebbe condizionato dalla volontà governativa, che circoscriverebbe l'ambito e la direzione dell'attività parlamentare³. (FILIPPETTA, Giuseppe. L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista. Rivista AIC, v. 4, p.4, 2012).

Com o exposto, é percebido a problemática entre Executivo e Legislativo por ser uma interferência em uma função primordial, como é visto na competência

² Excluir a possibilidade de alteração do decreto-lei teria significado cercar o poder legislativo das Câmaras com um limite, este que além do qual teria sido o reconhecimento da existência de um poder regulador primário autônomo nas mãos do Governo, porque era impermeável a uma "ajuda" das Câmaras que não fosse mera aprovação (tradução livre).

³ Neste contexto normativo e dogmático, a não alteração do decreto-lei não é sequer concebível porque inverteria a direção do sentido desse circuito de produção normativa, uma vez que o poder de conversão seria condicionado pela vontade governamental, que circunscreveria o âmbito e a direção da atividade parlamentar (tradução livre).

legislativa do Congresso. O ocaso da medida provisória se dá pelo sistema de governo, com a base do *decreto legge*, o instituto constitucional se faz inapropriado por conta de o modelo presidencialista brasileiro não ser como o parlamentarista italiano, base de inspiração do instituto constitucional.

*Gli interventi di Mortati, di Tosato, di Einaudi, di Bozzi, di Nobile, di Uberti sono lì a mostrare che il punto cruciale della discussione sulla decretazione d'urgenza è l'intangibilità della titolarità parlamentare del potere legislativo. Al decreto-legge si guarda con profonda avversione, più che con diffidenza o sospetto, perché si teme che esso possa rivelarsi un cavallo di Troia capace di minare ed erodere l'esclusività di quella titolarità⁴ (FILIPPETTA, Giuseppe. L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista. **Rivista AIC**, v. 4, p.1, 2012).*

Diante disso, é fulcral a percepção da não perfeição da medida provisória. Tendo base na reserva legal constitucional:

percibimos a la reserva de ley como un principio, en cuanto constituye una base, origen e razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo, que permite al intérprete iluminar la solución de problemas concretos en materia de distribución de competencias constitucionales⁵ (FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo. La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece. P. 2. 2001).

Por se tratar de um princípio absoluto ou relativo (FERMANDOIS VÖHRINGER, 2001) ou como simples e qualificada (MENDES, 2020), a reserva legal possui um núcleo duro que aponta à qualificação legal e o cumprimento de funções cedidas. Mesmo sendo atrelada, amplamente, aos direitos fundamentais previstos, a lógica da reserva legal aplicada ao artigo 44 da CFRB/88 (BRASIL) também é eficaz. Porém, ao se pensar na medida provisória ter força de lei e ser alvo de deliberações no congresso, começa a ser questionável a expressão puramente legislativa do Congresso Nacional.

⁴ Os discursos de Mortati, de Tosato, de Einaudi, de Bozzi, de Nobile, de Uberti estão lá para mostrar que o ponto crucial na discussão de decretos urgentes é a intangibilidade da propriedade parlamentar do Poder legislativo. O decreto-lei é visto com profunda aversão, e não com desconfiança ou suspeita, porque se teme que possa vir a ser um cavalo de Tróia capaz de minar e corroer a exclusividade dessa propriedade (tradução livre).

⁵ Entendemos a reserva legal como um princípio, na medida em que constitui uma base, origem e razão fundamental para proceder, que permite ao intérprete iluminar a solução de problemas concretos relativos à distribuição das competências constitucionais (tradução livre)

3 SEMELHANÇAS HISTÓRICAS E POLÍTICAS DA MEDIDA PROVISÓRIA

A contextualização histórica do objeto é fundamental para o entendimento progressivo da concepção do trabalhado pelas bases em que o levou a ser analisado. Desse modo, é crucial a relevância do estudo de institutos legais do passado, como a *tribunícia potestas*. O poder tribunicio (*tribunícia potestas*), é de suma importância para se entender o controle legal e a centralização do poder.

Sobre o estudo do direito romano, se faz necessário entender que não se dota de erudição vazia, mas sim de um aprofundamento histórico necessário para a compreensão fidedigna do objeto estudado. Para isso, a importância se mostra no entendimento lógico que permeia a discussão sobre objeto, os fundamentos que tornaram sua concepção plausíveis. Logo, a ida ao direito romano é um mecanismo útil ao se discutir a questão das medidas provisórias, não sendo um elogio infundado, mas sim, a forma de valoração e aperfeiçoamento do instituto jurídico. Como explora Windscheid:

*È stato mio proposito offrire in questo scritto un contributo all'adempimento del grande compito che è posto alla odierna scienza del diritto: quello di trasfondere il diritto romano, di cui non vogliamo né possiamo fare a meno in un diritto che non sia più un diritto estraneo ma il nostro diritto di superare il diritto romano nel suo proprio campo. Possa questo proposito non essere rimasto senza frutto.⁶ (WINDSCHEID, Bernhard; MUTHER, Theodor. *Polemica intorno all'" actio"*. Sansoni, 1954, P.3-4).*

Tendo isso em vista, a necessidade de se trabalhar o tribunato da plebe (*tribunícia*) é importante para a concepção da centralização do poder e sua correlação com a medida provisória.

No período da República, o poder político do Estado se repartiu em três: aos cônsules, senadores e tribunos; tribunos eram a parcela da participação popular (GISSONI, 2018) que detinham legitimidade e foi a forma de aproximação do governo com a plebe. Ao longo do tempo, os tribunos se tornaram indispensáveis ao

⁶ Foi meu propósito ao escrever este artigo contribuir para o cumprimento da grande tarefa da ciência jurídica atual: a de transformar o direito romano, que não queremos nem podemos dispensar, em uma lei que não é mais uma lei estranha, mas nosso direito de superar o direito romano em seu próprio campo. Que este esforço não tenha sido infrutífero (tradução livre).

processo legislativo romano. Entretanto, o poder tribunício se esvaiu no fim da República por conta do segundo triunvirato romano, no qual Otaviano venceu e deteve o papel do primeiro cidadão romano que, em tese, não havia discrepância política; com a contemplação da atitude, a maioria do povo confere ao Otaviano o exercício do tribunato (ALVES, 2007).

O poder tribunício se refere aos direitos (*rights*) da plebe, incluído o sagrado, à inviolabilidade pessoal durante o mandato e depois à reivindicação imperial aos privilégios dos tribunos. Estatuto que também indicava o sucessor no exercício do poder, ou seja, a escolha cabia a quem detivesse o poder, Otaviano de início. Além disso, a nomeação do *pontifex maximus* e as aclamações dos cônsules (BRENNAN, 2017).

Com toda a articulação do Otaviano, o Senado confirma a ele o título de *imperator*; *princeps senatus*, Augusto, *imperium proconsulare*, *ius edicendi* e o *cura legum et morum*, Sumo Pontífice, Pai da Pátria. Com tudo isso, a *tribunicia* concedia poderes iguais ou superiores aos magistrados, mas de caráter negativo, ou seja, de vetar. Sua inviolabilidade sacrossanta o tornava o Poder central, com a inclinação dos outros poderes diante dele (POLETTI, 2007). Diante do exposto, a função demonstrativa foi a dedução da *tribunicia* com a centralização do poder e como essa centralização traz problemas estruturais à separação dos poderes.

O poder de império (*imperium*) se ramifica e uma das formas de seu exercício durante a história romana foi a agregação deste à figura do governante por meio do comando militar e jurisdição; para a apreciação da dimensão do seu exercício, há a afirmação no Digesto, por Ulpiano: *Quod principi placuit legis habet vigorem*⁷ (*Digesta, I, 4, 1 pr.*)

Diante disso, a correlação fica clara. A expressão “força de lei” não veio por acaso, ela se remonta ao Digesto, mais uma expressão fundamental do direito romano para a concepção do direito.

Aliado a isso, é de suma importância a concepção de mais um instituto romano. O poder de exercício do *princeps* não era de início legislativo, porém com o

⁷ *Digesta, I, 4, 1 pr.* “O que agrada o príncipe tem força de lei” (tradução livre).

avanço do principado este poder conferiu a capacidade de modificar editos (MACHADO, 2000) e interferir no direito com as *constitutiones*, que não criavam direito, mas se emanava novo preceito jurídico (BRASIL, 1824).

Deduz-se, portanto, na complicação do objeto deste artigo, a medida provisória como mecanismo de função centralizadora do poder Executivo. Ao se focar na junção de poderes feitos apenas por um, é fato se relembrar do Poder Moderador no primeiro reinado do Brasil.

Dessa forma, foi criado o Poder Moderador na Constituição de 1824 (BRASIL) outorgada por D. Pedro I. Sua profundidade e centralização são claros, como no artigo 98:

O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. (BRASIL. Constituição [1824]. Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.)

A referência do poder tribúncio é tão marcante nos governos representativos que, José Joaquim Carneiro de Campos na carta de 1824 estipulou o poder tribúncio com o poder de império (*imperium*):

Ele é sua primeira autoridade vigilante, guarda nossos direitos e da constituição. Esta suprema autoridade que constitui a sua pessoa sagrada e inviolável e que os mais sábios publicistas deste tempo têm reputado um poder soberano, distinto do poder executivo por sua natureza, fim e atribuições, esta autoridade, digo, que alguns denominam *Poder Neutro* ou *Poder Moderador*, e outros *tribúncio*, é essencial nos governos representativos (FILÓ, 2020).

Portanto, a aproximação do direito romano com a concepção do processo histórico que se desdobrou até a atualidade não é absurdo. Uma vez que as expressões guardam muito significado como *quod principi placuit legis habet vigorem* que diz, expressamente, do que agrada o príncipe tem força de lei. Deduz-se o aproveitamento dessa expressão para o texto constitucional sobre a medida provisória, porém, cabe verificar o outro elemento, não apenas de direito, mas político, do aproveitamento dessa expressão. Não diz apenas de força de lei, mas

remonta ao príncipe, mais um indício da centralização dos poderes, como feito pelo Moderador brasileiro.

4 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Em virtude de se auferir o real propósito do objeto em questão, a possibilidade de reforma da medida provisória a fim de controlar o exercício centralizador do Presidente, é de suma importância levar em consideração a Emenda Constitucional pois ela enseja essa finalidade, a de reformar um instituto ou texto legal, salvo o previsto no artigo 60 parágrafo 4º:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. (Brasil. Congresso Nacional. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set 22).

E para se emendar a Constituição Federal é necessária uma proposta para viabilizar esse processo legislativo, por isso a Proposta de Emenda à Constituição é uma forma viável cedida no próprio texto constitucional (artigo 60, CFRB/88).

A PEC (Proposta de Emenda à Constituição) é um instituto dotado de uma alta relevância pelo fato de se alterar um texto forte e consolidado, que é o de uma constituição, e provocar mudanças pela nova redação, acréscimo ou decréscimo de um texto. Pelo fato de ser um mecanismo com tanta “força” se faz importante a legitimidade de quem se pode propor uma questão necessária para se avaliar nessa parte.

O texto constitucional das PECs delimita aspectos para a formação de uma proposta, cujas necessidades importam pela questão da mudança que isso geraria. Portanto, no texto remonta a possibilidade de se propor uma emenda quando se dá por um terço dos membros de uma das casas do Congresso, no mínimo; do Presidente da República; ou mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação com a manifestação de maioria relativa de seus membros. Esse rigor técnico faz sentido com a força legal que uma emenda carrega, isso

também é dado pela forma de tramitação de, no mínimo, três quintos em dois turnos em cada casa.

Além de tudo isso, a parte estrutural de grande relevância é a falta de participação do Presidente no que toca à sanção ou veto, é lógico por não deliberar ao Presidente a capacidade de veto por qualquer natureza, seja jurídica ou política (interesse particular ou por conta do seu cargo e governo). Por isso que a promulgação se dá pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nesse espectro, a organização dedutiva de PEC é bem fundamentada por levar em consideração esses importantes pontos enunciados, uma vez que não orienta o processo legislativo de trâmite a outros poderes senão ao Legislativo. Essa formalidade possui embasamento ao se perceber a função primordial dos poderes, sem interferências e, não obstante a formalidade, o exercício da fundamentação material também é dada por conta do exercício de produzir normas e a averiguação destas ao Legislativo.

A função de exercício da literalidade e da forma dadas somente ao Legislativo remonta a uma instituição que é de suma importância ao controle dessa literalidade da norma constitucional, o *graphe paranomon* (*graphe paranomon*). Tal procedimento se dá na Grécia no século IV e permitia a qualquer cidadão propor essa medida por alegar descumprimento da forma ou contrária à lei em sua essência e literalidade. Essa instituição guardava à sociedade a proteção da Constituição, sendo um impulsor da arguição de inconstitucionalidade (ACCIOLI, 1966).

Embora o controle constitucional seja relevante, as decisões populares não detinham legitimidade e deixava amplo o uso para se abusar do seu poder de destituir a credibilidade de governantes pelo bel prazer popular (HEFTNER, 2012) e, para evitar o processo de escalada caracterizado pelo exagero levando a um abuso de sua forma:

Bei der graphe paranomon lag der konfliktlösende Aspekt darin, dass sie Streitigkeiten, die sich aus der Frage, der mangelnden Legitimität von Volksbeschlüssen ergaben, in die Formen eines gerichtlichen Verfahrens kanalisierte und o der

*Gefahr einer Eskalation vorbeugen konnte.*⁸ (HEFTNER, Herbert. *Rechts-und Verfassungsinstrumente als Mittel der Konfliktbewältigung in der athenischen Demokratie: Stasisgesetze, Ostrakismos und graphe paranomon*. *Dike-Rivista di Storia del Diritto Greco ed Ellenistico*, v. 15, p. 2, 2012).

O instituto passou a ser utilizado por representantes populares que trariam os anseios populares e o controle constitucional à tona (YUNIS, 1988).

Embora exista a arguição de inconstitucionalidade, a relação da *graphe paranomon* com a necessidade de requisito da forma de trâmite de PECs é notável, uma vez que quem agiria de acordo com a norma constitucional seria o poder Legislativo e, caso haja fraude na formalidade, o Supremo Tribunal Federal seria o apreciador dessa fuga ao texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Por conta desse recorte, a necessidade de um controle da forma e da matéria são demonstrados que não são atuais, mas sim de séculos atrás.

Tendo isso em vista, a parte que diz respeito ao início da Proposta de Emenda é de procedência mais abrangente, mas a posterior é de natureza do Congresso Nacional, respeitando a competência que lhe é atribuída de legislar e fiscalizar.

Destarte, ao se unir o que fora dito acerca da medida provisória até a proposta de emenda é válido perceber uma ideia que as correlacione, uma forma de alterar o texto constitucional de forma que limite o presidente de usá-las de modo arbitrário para não corromper a separação dos poderes e a centralização do poder, visto os perigos da centralidade do poder na parte histórica abordada.

A PEC 173/2012 (BRASIL) demonstra uma forma de controlar o exercício de edição de medidas provisórias pela parte do Presidente da República ao suscitar uma forma de delimitar o uso de medidas provisórias a 12 (doze) vezes por ano. A referida PEC, de autoria do Deputado Bernardo Santana Vasconcellos, demanda esta reforma estrutural pela nova redação do artigo 62 da CRFB88 (BRASIL):

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, em número máximo de 12 (doze) medidas provisórias por ano civil, devendo submetê-las de imediato ao Congresso

⁸ No caso do *graphe paranomon*, o aspecto de resolução de conflitos residia no fato de canalizar as disputas decorrentes da questão da falta de legitimidade das decisões populares para as formas de um procedimento judicial e, assim, evitar o perigo de escalada.

Nacional. (Brasil. Congresso Nacional. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set 22).

Sendo a atual redação dessa forma:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Brasil. Congresso Nacional. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set 22).

Portanto, a definitiva mudança se dá pelo número de medidas provisórias possíveis por ano, pois seu uso não está definido na atual redação do artigo.

O Deputado na justificativa de sua proposta, rodeia alguns temas centrais de cunho fundamental para a análise e desenvolvimento de sua ideia. Primeiramente trata do *decreto legge* italiano e se refere ao exercício deste instrumento como um uso no sistema parlamentarismo, o que faz sentido com as inspirações para o decreto-lei de 1937 (BRASIL). Continuando a exposição, o deputado versa sobre como instrumento jurídico-político pela doutrina majoritária e do problema do instrumento, uma vez que este era excepcional, com a realidade de usurpar o modo “legal” da competência legislativa. Diante disso, é trabalhado a banalização do uso das medidas provisórias como algo rotineiro, pelo fato da relevância e urgência ser de cunho discricionário do Presidente, pacificado este entendimento pelo STF. Além disso, expõe a quantidade de medidas provisórias editadas desde a promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional 32 de 11 de setembro de 2001 (BRASIL), onde é visto o uso de 2.230 medidas provisórias e, após a EC 32/2001 (BRASIL) até 24 de agosto de 2011 foram editadas 543 medidas provisórias.

Diante disso, o Deputado conclui que o caos legislativo também se dá por conta do número desenfreado de medidas provisórias expedidas, sendo impossível aos profissionais da área e aos cidadãos comuns o conhecimento de todas as leis. Também correlaciona que o número desnecessário de medidas gera uma dificuldade de tramitação regular no Congresso e acaba que não são apreciadas eficientemente no tempo correto.

Conclui o Deputado que com a limitação no número de medidas a 12 (doze) por ano, o uso errado será diminuído pelo fato do Presidente se ater, fielmente, à relevância e urgência, e a fuga de seus próprios interesses que cumulam desrespeito ao processo legislativo e à separação de poderes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da problemática das MPs, o questionamento acerca do direito e da ciência política se mostrou necessário por se dar em embate o texto constitucional atual com o *decreto legge* italiano, decreto-lei brasileiro e o parlamentarismo necessário para o molde da medida provisória atual por se dar em relação ao instituto italiano; a fim de esclarecer os problemas que as palavras relevância e urgência geram, foi importante a explicação pelo neoconstitucionalismo e a parte discricionária do Presidente em conceber o porquê.

A preponderância do Executivo ao Legislativo foi abordada ao longo dos capítulos porque sua significância é de alto valor pelo fato de: a medida provisória proporcionar um desacordo com a real competência do Congresso e dos dotes de centralização do poder pela sua definição e uso; que nas abordagens históricas ser demonstrado a dificuldade de gerir a separação dos poderes pela centralização do poder hegemônico e os problemas causados; como o instituto *graphe paranomon* traz similaridades com a fixação e controle da lei objetivamente e os desajustes decorrentes do uso subjetivo da discricionabilidade presidencial pelo caos que o mau uso gera ao processo legislativo.

A justificativa da PEC 173/2012 (BRASIL) traz à tona o que fora explicitado, principalmente pela complicação do desacordo entre poderes, *decreto legge*, parlamentarismo e abuso da forma.

Diante disso, ainda é válido ressaltar o abuso da forma pelo número de edições e questões de interesse ao invés de relevância ou urgência. Na época da PEC, o Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos constatou a ocorrência de 543 medidas provisórias no recorde da publicação da EC 32 (BRASIL), que reformulou a forma das MPs, até 24 de agosto de 2011. Complementando, de forma posterior, ao argumento, no governo do atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro

foram editadas 249 medidas provisórias até então. A primeira de seu governo foi a 870/2019 (BRASIL) no dia 1 de janeiro e está em tramitação a medida provisória número 1.119 de 25 de maio de 2022 (BRASIL).

Ou seja, se o recorte do Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos foi de 543 MPs em aproximadamente 10 anos e já era um número desproporcional, no quarto ano de mandato de um presidente foram editadas 249 MPs, um índice em 4 anos de aproximadamente 45,8% do que fora editado em 10 anos. Diante do exposto percebe-se a continuidade da desproporcionalidade de medidas provisórias, defendido este argumento pelo deputado na PEC 173/2012 (BRASIL), reforçando a dúvida “será que estão sendo atendidos os requisitos de relevância e urgência?”.

Além disso, um fator determinante é o fundamento do porquê tantas edições são feitas e se o uso de reedições das medidas provisórias ferem o processo legislativo por inchar a máquina estatal, ofendendo a integridade do Congresso, como diz o Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos, e artificializando as necessidades de relevância e urgência que ferem a separação de poderes, como visto no julgamento da ADI 3964 MC/DF (BRASIL) na qual foi-se julgada improcedente na medida cautelar da ação direta de inconstitucionalidade do partido PSDB a medida provisória sobre lei 10.826 (BRASIL) que regula registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição.

O necessário da abordagem do julgado é na ferida à descentralização dos poderes pela reedição de medida provisória revogada e como o uso discricionário de determinação sobre a relevância e urgência pode ser adulterado para servir interesses próprios sobre algo que já se deu como revogado pelo Congresso.

Em suma, a centralização do poder é penosa à separação de poderes por lógica linguística e na parte argumentativa dedutiva exposta. A parte histórica é fundamental para atender aos erros e acertos de um instituto ao se elaborar uma lei nova, quem dirá elaborar institutos, remédios ou princípios constitucionais. É necessário se obter o panorama lógico ao se observar conflitos do passado para prevenir desavenças que comprometem a ordem legislativa, judiciária e executiva. Não errar de novo deveria ser o lema do constituinte, ou se ater ao que gera margem de uso indevido pela decisão da discricionariedade dada pelo STF.

De todo modo, o direito guarda uma estrutura lógica que fora inspiração, positiva ou negativa, para cada forma de interpretação legal que veio se alterando por meio dos séculos e que ainda se alterará. Como a finalidade de promover uma norma que venha a ter efetividade e eficácia não é devido o descaso com sua redação, pois isso geraria o crepúsculo da sociedade por não seguir o texto base de um país, sua constituição.

A constituição de um país deve ser seguida principalmente em momentos de crise pois, nos estáveis, ela foi criada com clareza e pelo uso da racionalidade. Logo, a continuidade das normas, como o estado de sítio e intervenções federais, medidas para situações adversas, devem ser mantidas pois se a cada instabilidade as constituições mudarem, não haveria segurança jurídica e a finalidade de algumas instituições jurídicas e normas norteadoras perderia seu sentido. Portanto, a necessidade de repensar textos legais e alterá-los não pode ser à bel prazer nem com falta de fundamento, para que em períodos turbulentos, a boa redação possa ser eficaz. Por isso na Odisseia, ao passar pelo canto das sereias, Ulisses ordena que fosse amarrado para não sucumbir ao sedutor canto que o faria desvirtuar de seu caminho e não chegar ao seu objetivo final (BACHOF, 1994).

Em suma, é necessária uma reflexão na melhor mudança do texto normativo constitucional da medida provisória, sendo feito anteriormente ao período turbulento que pode ser incidido pelo número demasiado de medidas editadas pelo Presidente. Ou seja, a reformulação da redação é preciosa para que passemos pelo canto das sereias sem mudar nosso objetivo, como Ulisses.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLI, Wilson. **Origens do controle da constitucionalidade das leis**. Senado, 1966. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180788/000349467.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 2 set. 2022.
- ALVES, José Carlos Moreira. **Direito romano**. 2007.
- ARENDT, Hannah. **Essays in Understanding: 1930-1954**. New York: Schocken Books, 2005.

BACHOF, Otto; DA COSTA, José Manuel Moreira Cardoso. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Coimbra: Almedina, 1994.

BOBBIO, Norberto; et al. Dicionário de Política. vol. 1. **Brasília: Editora Universidade de Brasília**, v. 674, 1998.

BRAGA, Gustavo Lima. **A estrutura estática e a dinâmica do direito subjetivo**. 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 173/2012**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node04dslpde1wgjs8lw88em91yv010281813.node0?codteor=995388&filename=Tramitacao-PEC+173/2012. Acesso em 2 set. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 32**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em 2 set. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o37&text=Art%201%C2%BA%20%2D%20O%20Brasil%20%C3%A9,obrigat%C3%B3rio%20em%20todo%20o%20Pa%C3%ADs. Acesso em 5 set. 2022

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 4. set 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 7 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 1 set. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Superior. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3964**, 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur3979/false>. Acesso em 2 set. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 1119, 2022**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/153287>. Acesso em 3 set. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 870, 2019**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#:~:text=MPV%20870&text=Estabelece%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20dos,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.&text=%C3%A2mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios

Acesso em 3 set. 2022.

BRENNAN, T. Corey. tribunicia potestas. In: **Oxford Research Encyclopedia of Classics**. 2017.

FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo. **La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece**. 2001.

FILIPPETTA, Giuseppe. L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista. **Rivista AIC**, v. 4, 2012.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. Aspectos da formação jurídica do Estado brasileiro. **Boletín mexicano de derecho comparado**, v. 53, n. 159, p. 995-1025, 2020.

GISSONI, Antonio Carlos Maia. **O republicanismo maquiaveliano: a importância dos tribunos da plebe para a política**. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

GONZÁLEZ, Agustín. El criticismo kantiano. **Themata revista de filosofía**, v. 34, n. 1, 2005.

HEFTNER, Herbert. Rechts-und Verfassungsinstrumente als Mittel der Konfliktbewältigung in der athenischen Demokratie: Stasisgesetze, Ostrakismos und graphé paranomon. **Dike-Rivista di Storia del Diritto Greco ed Ellenistico**, v. 15, p. 1-32, 2012.

KANT, Immanuel. A metafísica dos costumes. Doutrina do Direito. **São Paulo: Abril Cultural**, 1973.

MACHADO, Carlos Augusto Ribeiro. O senado romano e a corte imperial no Baixo Império: uma revisão. **PHOÏNIX**, v. 6, n. 1, p. 90-105, 2000.

MAIA, Cleusa Aparecida da Costa OS PRESSUPOSTOS QUE LEGITIMAM A EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA: RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXV, Nº. 000071, 13/08/2015. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/os-pessupostos-que-legitimam-edicao-de-medida-provisoria-relevancia-e-urgencia>
Acessao em 05 set. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional-Série IDP-2020**. Saraiva Educação SA, 2020.

MENDES, GILMAR. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Direito Público**, v. 5, n. 20, 2008.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. **Elementos para um conceito jurídico de império**. 2007.

RAMOS, Elival da Silva. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: delineamento do instituto. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da Lei n. 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 109-127.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 4, p. 9-27, 2011.

WINDSCHEID, Bernhard; MUTHER, Theodor. **Polemica intorno all'" actio"**. Sansoni, 1954.

YUNIS, Harvey. Law, politics, and the graphe paranomon in fourth-century Athens. **Greek, Roman, and Byzantine Studies**, v. 29, n. 4, p. 361-382, 1988.