

A batalha entre os Poderes no Estado constitucional contemporâneo

Crise da democracia e o paradigma da separação dos Poderes

JOSÉ TADEU FANIS JÚNIOR

Resumo: As instituições políticas são catalisadoras cruciais do processo de consolidação da democracia constitucional, atuando como instrumentos para a resolução de conflitos capazes de afetar a ordem pública. Consequentemente, a democracia funciona bem quando esses conflitos são processados no âmbito institucional. Ocorre que estamos atravessando um período de descrença e contestação das instituições políticas com reflexos sobre a democracia constitucional. Desde 2013, cada vez mais frequentemente têm-se registrado no Brasil turbulências e confrontos entre os Poderes. Uma nova realidade, centrada no desejo de protagonismo no exercício do poder político, tem gerado embates e até mesmo abusos nas prerrogativas constitucionais dos Poderes e submetido a democracia brasileira a tensões. O objetivo deste artigo é analisar o impacto desses enfrentamentos na estabilidade política. Com base no trabalho realizado, infere-se que a democracia brasileira está em crise devido ao enfraquecimento do paradigma constitucional da separação dos Poderes e dos freios e contrapesos.

Palavras-chave: constitucionalismo contemporâneo; separação dos Poderes; crise constitucional; democracia.

The battle between Powers within the contemporary constitutional State: crisis in democracy and the paradigm of Power separation

Abstract: Political institutions are crucial as catalysts to the process of consolidating constitutional democracy, acting as an instrument for solving conflicts capable of affecting public order. As a result, democracy works well when conflicts are worked through within an institutional

Recebido em 30/9/22
Aprovado em 5/12/22

framework. What happens is that we are going through a period of skepticism and contestation regarding the political institutions, with reflections on constitutional democracy. Since 2013, turbulence and disharmony between the Powers have been registered in Brazil. A new reality, centered on the desire for protagonism in the exercise of political power, has generated episodes of clashes and even abuses in the constitutional prerogatives of the three Powers, which have stressed Brazilian democracy. The aim of this paper is to probe into the impact of these clashes on political stability. Based on the work carried out, it is inferred that Brazilian democracy is in crisis due to the weakening of the constitutional paradigm of the separation of Powers and of checks and balances.

Keywords: contemporary constitutionalism; separation of Powers; abusive constitutionalism; constitutional crisis; democracy.

1 Introdução

Na história da humanidade, as tentativas de ordenar o poder e estabelecer limites para o seu exercício acompanham o desenvolvimento das sociedades politicamente organizadas e da teoria constitucional desde o seu nascedouro.

Na panóplia dos princípios que regem a organização político-institucional e a estruturação do arranjo governamental, o princípio da separação dos Poderes tornou-se fundamental no discurso sobre o arcabouço constitucional do Estado, da democracia e do Estado de Direito.

Por um lado, praticamente todas as democracias constitucionais assentam suas estruturas no modelo de divisão dos Poderes em três ramos distintos – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, invocada como ideal na formação do Estado moderno; por outro, o sistema de separação de Poderes, que permite a interpenetração dos três, tem passado por instabilidades que, em última análise, podem afetar a própria democracia constitucional.

Atualmente atravessamos um período de descrédito e contestação das instituições políticas, de descontentamento e de questionamentos quanto aos rumos da democracia constitucional como sistema hegemônico. A apoteose da democracia, que parecia incontestável, vê-se ameaçada mesmo em países onde parecia mais estável, e esse panorama sugere o epílogo da tendência global de democratização dos últimos trinta anos.

Os sinais visíveis de que a democracia constitucional está em crise incluem perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos, diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos, conflitos explícitos entre instituições democráticas ou incapacidade dos governos de manterem a ordem pública sem repressão. A primeira lição aprendida com experiências recentes é que as democracias não dispõem de mecanismos institucionais que impeçam sua subversão por governos eleitos segundo normas constitucionais (PRZEWORSKI, 2020, p. 47).

Nesse cenário, segue ativo e intenso o debate entre juristas e cientistas políticos sobre o significado dos vários eventos que, ocorridos em especial a partir do início da década de 2010, sinalizam o enfraquecimento da democracia constitucional, até então considerada o sistema político triunfante e aparentemente consolidado após o fim do socialismo soviético.

Para que o processo de construção democrática obtenha êxito contínuo, e não ocorra uma ruptura no tecido institucional com riscos a direitos e garantias, é necessária a legitimação do funcionamento das instituições políticas, pois não existe hipótese de exercício do Poder sem a obediência a essas instituições.

Ademais, situações de desequilíbrio e de grave polarização política entre os Poderes podem promover distorções no arcabouço legal de *checks and balances* e favorecer resultados promotores de instabilidade política. No Brasil, a luta entre os Poderes tem-se refletido negativamente sobre a identidade constitucional democrática delineada em 1988.

Os eventos dos últimos anos, que culminaram nas eleições de 2018, introduziram um novo e premente conjunto de questões para a teoria constitucional. Assim, cabe uma indagação: o que há de errado com o sistema constitucional de separação dos Poderes? O embate entre os Poderes constituídos evidencia que estamos diante de uma crise da democracia constitucional? Nossa resposta preliminar é positiva, pois nos confrontos entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário têm sido corriqueiros os abusos das prerrogativas constitucionais, sugerindo a fragilização da democracia constitucional.

2 Crise da democracia constitucional: o caso brasileiro

Até a década de 2010, apesar dos prognósticos pessimistas, o Brasil conseguiu caminhar com firmeza na transição e consolidação da democracia constitucional iniciada em 1988. Numa perspectiva otimista, sugeriria-se que se manteria no caminho de estabilidade.

No entanto, a partir de 2013, o País começou a derivar para a instabilidade política com consequências institucionais para o regime democrático.

Desde então, uma série de acontecimentos têm submetido a democracia brasileira a testes de estresse, com forte impacto sobre os Poderes da República.

Segundo Avritzer (2019), em seu livro *O pêndulo da democracia*¹, entre 2013 e 2018, o País conheceu um processo de depreciação dos valores e das instituições democráticas, e de crescimento do sentimento de *antipolítica*, com um número crescente de protestos (CASTELLS, 2013)², reflexo da recessão econômica e dos escândalos de corrupção. Esse sentimento gerou forte rejeição às instituições e ao sistema político (AVRITZER, 2019)³, culminando no impedimento da presidenta da República.

O ambiente que tomou conta do Brasil nos últimos anos tem sido marcado por turbulência e desarmonia entre os Poderes. Uma nova realidade, centrada no desejo de protagonismo no exercício do poder político, tem gerado episódios de ativismo do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação às competências do Congresso Nacional, prisão e suspensão de mandatos de parlamentares, além do controverso processo de *impeachment* da presidenta.⁴

¹ Com a metáfora do pêndulo, o autor aponta que ao longo dos anos o regime político brasileiro tem oscilado entre o autoritarismo e a democracia. A justificativa para isso seria o fato de convivermos com elementos autocráticos e democráticos em nossa institucionalidade e, como resultado, alternam-se períodos de expansão de direitos (1989-2013) e de retrocessos institucionais (2013-2018) (AVRITZER, 2019).

² “São movimentos emocionais e que se unem pela recuperação de uma dignidade que se perdeu. Às vezes eles começam pequenos e parecem que se mobilizam por pouca coisa, mas que funcionam como apenas uma gota a mais em uma indignação que existe em todos os setores sociais, que as pessoas não aguentam mais” (CASTELLS, 2013, p. 4).

³ Para Avritzer (2019), alguns episódios são sintomáticos para a conjuntura política recente: as manifestações de junho de 2013, a ascensão da Operação Lava-Jato, a política de combate à corrupção, a conturbada reeleição de Dilma Rousseff (PT) em 2014, os protestos contra o Governo Federal em 2015 e 2016, as constantes intervenções do Poder Judiciário na rotina política, o processo de *impeachment* da presidenta, a posse de Michel Temer (PMDB) na Presidência e, por fim, a escalada do conservadorismo expresso no apoio a candidatos da extrema direita, como Jair Bolsonaro (PSL), nas eleições de 2018.

⁴ Segundo Avritzer (2019, p. 273), “o mal-estar” democrático começou “com manifestações importantes, ainda em 2013, por melhores políticas públicas, potencializadoras de um conjunto de ações que dificilmente contribuíram para o fortalecimento da democracia. Entre elas, valeria a pena destacar a hostilização pública de membros do sistema político e a concentração da atenção da sociedade em questões ligadas à corrupção, que acabaram sendo tratadas de forma anti-institucional e antipolítica pela Operação Lava Jato. No ano de 2015, manifestações fortemente conservadoras no Brasil reforçaram o clima de forte intolerância entre diferentes grupos sociais. Em 2016, ocorreu o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, baseado em alegações extremamente frágeis, já que a ideia de pedalada fiscal não constituía um diferencial de comportamento da presidente em relação a outros presidentes ou aos governadores, e devido a fortes evidências posteriores ao *impeachment* de acordos políticos com o intuito de retirada de Dilma Rousseff da presidência. No mesmo ano, teve lugar também o afastamento do presidente da Câmara dos Deputados, sua prisão posterior e a tentativa de afastamento do presidente do Senado. Por fim, a população brasileira tem assistido, pasma, a conflitos importantes entre o Judiciário e o Congresso Nacional. Esses conflitos se expressaram em 2016 na tentativa de reversão de lei aprovada na Câmara dos Deputados contra abusos de autoridade e em conflitos entre o STF e o ex-presidente do Senado, Renan Calheiros. O ano de 2017 acrescentou, a todos esses fatores, um conflito *interna corporis* ao Poder Judiciário acerca da corrupção que terminou com a proibição da assim chamada ‘condução coercitiva’ em dezembro de 2017, um dos instrumentos ‘jurídicos’

De modo geral, a maioria das reflexões acadêmicas sobre a instabilidade política indica que estamos diante de uma crise que se arrasta desde 2013⁵, acirrou-se depois do *impeachment* da presidenta da República em 2016 e modificou a maneira como os Poderes da República se relacionam.

A característica mais marcante do declínio das democracias na atualidade relaciona-se ao desrespeito a valores e princípios constitucionais, e não a golpes de Estado ou a qualquer tipo de ruptura estrutural.

Apesar da natureza conflituosa da democracia, decorrente da heterogeneidade e do pluralismo cultural da sociedade, o respeito aos princípios e às normas da Constituição cria as condições jurídicas para a sua concretização e exige instituições sólidas e harmônicas para evitar arbítrios. Nesse aspecto, nota-se no Brasil uma tensão nas relações entre os Poderes em suas funções típicas e atípicas, que se manifesta no uso instrumental de mecanismos constitucionais aparentemente democráticos, ocasionando rupturas e desestruturando institutos caros à democracia, ou seja, atacando a própria *ratio essendi* do Estado.

Conforme ressalta Dallari (2007), a disputa de poder e a interpenetração entre os Poderes estatais são passíveis de ocorrer, pois o paradigma da separação dos Poderes é dinâmico, o que propicia a atuação mais proativa ou contida, conforme o ambiente político (MENDES, 2008; VIEIRA, 2018).

Todavia, segundo Vieira (2018), a partir de 2013 o embate entre os Poderes constituídos no Brasil tornou-se mais duro, e o paradigma de conciliação que prevalecia foi substituído por um comportamento conflitivo. Para o autor,

prerrogativas institucionais e mandatos políticos passaram a ser utilizados de forma mais incisiva, ora com o objetivo de entrincheirar-se no poder. A coordenação política parece ter sido substituída por uma constante e recíproca retaliação institucional, em que ferramentas voltadas à estabilização de expectativas jurídicas e procedimentos concebidos para favorecer a competição democrática passaram, em determinadas circunstâncias, a ser empregados como facas afiadas na luta pelo poder (VIEIRA, 2018, p. 16).

amplamente utilizados pela Operação Lava Jato. A todos esses elementos institucionais se soma um conjunto de elementos extrainstitucionais, tais como os enfrentamentos nas redes sociais entre esquerda e direita, o novo nível de repressão dos movimentos populares e padrões renovados de violência policial que culminaram com a intervenção federal no Rio de Janeiro em fevereiro de 2018 e a designação de um general como chefe da segurança no estado. Todos esses elementos apontam para a necessidade de uma análise mais cuidadosa da democracia brasileira e do seu estágio de consolidação.”

⁵“Desde 2013, quando os jovens se rebelaram contra políticas sociais insuficientes, corrupção sistêmica, impunidade e viés na aplicação das leis (o movimento de exigir promessas constitucionais aos políticos), o debate político tornou-se turbulento, com crescente intolerância, uma postura conflitante entre o corpo jurídico e o corpo político, onde prerrogativas institucionais e mandatos políticos são usados como forma de garantir o direito e a integridade do jogo democrático ou como forma de enfraquecer adversários e ‘entrincheirar-se’ no poder” (VIEIRA, 2018, p. 16).

Em regimes constitucionais, é a Constituição a ferramenta mais importante dos Estados para garantir a estabilidade e a ordem democrática. Eventualmente, porém, situações de tensionamento entre os Poderes constituídos a ameaçam, perturbando o sistema político.

É certo que a ideia de crise constitucional, caracterizada pelo confronto entre os Poderes, a princípio parece irremediavelmente vaga. No entanto, atendo-se a nossa realidade político-institucional, não há como deixar de reconhecer um esgarçamento das instituições e um ambiente belicoso, capazes de comprometer a própria Constituição.

O Brasil tem-se mostrado instável, muito em razão do modo como cada Poder interpreta seu papel na Constituição. Em tempos políticos e econômicos turbulentos como os atuais, é importante lembrar os elementos definidores do Estado de Direito, que sujeitam os Poderes constituídos ao ordenamento jurídico não apenas quanto à forma mas também ao conteúdo (FERRAJOLI, 2006). O conceito de separação de Poderes é um princípio de organização política (KELSEN, 2000), que vincula esses Poderes a preceitos substantivos contidos nas normas constitucionais que enaltecem o equilíbrio (ZAGREBELSKY, 2007).

3 O uso abusivo das prerrogativas constitucionais na relação entre os Poderes no Brasil

Ocorrida no final da década de 1980, a transição democrática requereu uma enorme mobilização política de diversos atores, forças políticas e setores da sociedade civil. Apesar do alto grau de ceticismo em torno da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o projeto foi capaz de agregar as instituições e estabelecer a democracia constitucional no País.

Passados mais de 30 anos, o cenário atual demonstra que não escapamos do processo de declínio da democracia constitucional presente no mundo. A democracia brasileira tem vivido em constante crise, refletindo a insatisfação com o não cumprimento de anseios e demandas da sociedade por seus representantes políticos. É esse desapontamento o responsável pelo sentimento *antipolítico* que tem erodido as instituições democráticas.

O acirramento da crise iniciada em 2013 e a radicalização do embate político marcam o intensivo uso instrumental do texto constitucional pelos Poderes para ampliar o próprio predomínio ou arbítrio, tornando cada vez mais frequentes os episódios que ilustram a dinâmica de confronto instaurada no País. Um dos primeiros foi a promulgação pelo Congresso Nacional do Decreto nº 424/2013 (BRASIL, 2013a), que, com fundamento no art. 49, XI, da CRFB (BRASIL, [2022a]), sustou a Resolução do Tribunal

Superior Eleitoral (TSE) nº 23.389/2013, que modificava o número de deputados por estado e Distrito Federal (DF) para as eleições de 2014 (BRASIL, 2013b).

Com o argumento de que o TSE não teria poder para definir o tamanho das bancadas nos estados e no DF na Câmara dos Deputados, a resolução foi julgada inconstitucional na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 33 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 4.947, 4.963, 4.965, 5.020, 5.028 e 5.130 (BRASIL, 2014). No mesmo julgamento, o decreto legislativo também foi considerado inconstitucional pelo STF, sob a alegação de que não haveria previsão constitucional para a edição de decretos legislativos com o objetivo de sustar atos do Poder Judiciário. Nesse caso, o uso do instrumento do decreto legislativo para a superação da decisão exarada pelo TSE foi uma reação do Congresso Nacional com o intuito de zelar por sua prerrogativa constitucional frente à invasão de suas competências pela Corte Eleitoral.

No intuito de frear a atuação mais ativista do STF sobre o que os congressistas acreditam ser competência do Poder Legislativo, têm sido apresentadas várias Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que autorizariam a revisão de atos do Poder Judiciário. Um exemplo dessa articulação legislativa é a PEC nº 93/2019 (BRASIL, 2019a), de autoria da deputada Chris Tonietto (PSL-RJ), que sugere alterar o art. 49, V, da CRFB para ampliar o poder do Legislativo para sustar atos do Poder Judiciário, alterando a atuação do STF principalmente no que se refere ao controle de constitucionalidade de normas que alterem a CRFB, isto é, o controle de constitucionalidade das emendas constitucionais.

No texto da PEC, faculta-se ao Poder Legislativo sustar os atos do Poder Judiciário que exorbitem o poder regulamentar e invadam a competência exclusiva do Congresso Nacional.

O objetivo é claro: desacelerar o ativismo. É provável que o mérito da proposta tenha sua constitucionalidade questionada, pois não explicita as competências e os atos que poderiam ser sustados.

Para melhor compreender os objetivos da proposta, é preciso entender o conceito de atos normativos: atos de natureza infralegal, cujo objetivo é regulamentar ou explicitar uma lei, como decretos, regulamentos, regimentos, resoluções. Atos normativos não podem criar direito novo ou obrigações que não estejam previamente estabelecidos em lei e têm como característica a generalidade e a abstração. Não podem inovar o ordenamento jurídico, devem respeitar o princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da CRFB (BRASIL, [2022a]) e podem ser impugnados por meio de ação direta de inconstitucionalidade, desde que respeitados os procedimentos corretos para essa ação.

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Legislativo tem previsão constitucional (natureza de controle de constitucionalidade); mas, para que ocorra, há que se configurar exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo. Em ambas as situações, configura-se inconstitucionalidade. De acordo com essas definições e com os termos da PEC, não fica claro que atos do Poder Judiciário poderiam ser sustados. Atos referentes às funções típicas do Poder Judiciário, como acórdãos, sentenças? Ou somente os atos normativos atípicos do Judiciário, não jurisdicionais, como as resoluções da Justiça Eleitoral?

Ainda sobre os questionamentos relativos à invasão de competências, o deputado Sóstenes Cavalcante (PSD-RJ) apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 4.754/2016 (BRASIL, 2016a), para tipificar como crime de responsabilidade dos ministros do STF a usurpação de competência do Poder Legislativo. Outros 23 deputados

assinaram a proposta em apoio à iniciativa do autor, que altera a Lei nº 1.079/1950, conhecida como *Lei do Impeachment*, que regula os procedimentos para o afastamento de presidente da República, ministros do STF, procurador-geral da República e governadores por crime de responsabilidade. Para o autor, o PL tem como objetivo evitar que as decisões emanadas pelo STF esvaziem as atribuições do Poder Legislativo. Em 2021 a matéria foi rejeitada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, mas voltou à baila após a decisão da Primeira Turma do STF no *Habeas Corpus* (HC) nº 124.306 (BRASIL, 2016h), que descriminalizou o aborto no primeiro trimestre da gravidez. O colegiado considerou não recepcionados os artigos do Código Penal (CP) que criminalizam o aborto, segundo o voto-vista do ministro Luís Roberto Barroso.

A decisão foi muito criticada pelos deputados e levou o presidente da Casa a criar uma comissão especial para analisar a PEC nº 58/2011 (BRASIL, 2011) e nela inserir uma regra clara sobre o aborto. O presidente da Câmara dos Deputados à época, Rodrigo Maia (DEM-RJ), justificou a medida como uma resposta à decisão do STF de descriminalizar o aborto (SIQUEIRA, 2016).

Ainda em 2016 o STF julgou, nos autos da ADI nº 4.983 (BRASIL, 2016g), a inconstitucionalidade da prática desportiva denominada *vaquejada*. Como reação, o Congresso Nacional aprovou e encaminhou à sanção o PL nº 24/2016, convertido na Lei nº 13.364/2016 (BRASIL, 2016e, [2019d]), que reconheceu a vaquejada como patrimônio cultural e imaterial do Brasil. Além disso, para reverter a decisão sobre a inconstitucionalidade da vaquejada, os parlamentares promulgaram a Emenda Constitucional (EC) nº 96/2017 (BRASIL, 2017), conhecida como *Emenda da Vaquejada*,

acrescentando o § 7º ao art. 225 da CRFB, que deixa de considerar cruéis as práticas desportivas em que se utilizam animais, se forem reconhecidas legalmente como manifestações culturais. Em seu papel de constituinte reformador, o Congresso claramente procurou reverter o entendimento do STF quanto à vaquejada.

Em outra frente de confronto entre o Judiciário e o Legislativo estão as decisões monocráticas exaradas por ministro da Corte Suprema. Um caso emblemático de uso abusivo dos poderes constitucionais foi a liminar concedida pelo então ministro do STF Marco Aurélio de Mello nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 402, em 2016, que afastou o presidente do Senado Federal da linha sucessória da Presidência da República.

Em reação à decisão liminar, a Mesa Diretora do Senado Federal decidiu não cumprir a determinação emanada do STF (BRASIL, 2016d). Tanto a liminar quanto a decisão da Mesa do Senado foram criticadas por agravarem o risco de uma crise institucional entre o Legislativo e o Judiciário. Somente após a derrubada da liminar, os ânimos se restabeleceram.

Outra decisão polêmica do STF foi a suspensão da tramitação no Senado Federal – com o consequente reenvio para a Câmara dos Deputados – do PL nº 4.850/2016 (BRASIL, 2016b). O projeto, conhecido como *Dez medidas contra a corrupção* – apresentado na Câmara dos Deputados como iniciativa popular depois da coleta de milhares de assinaturas –, continha propostas do Ministério Público Federal de combate à corrupção. O ministro do STF Luiz Fux deferiu liminar no Mandado de Segurança (MS) nº 34.530 (BRASIL, 2016i). Para o então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (MDB-AL), a decisão de Fux de encaminhar de volta para a Câmara o pacote anticorrupção era “indefensável” e uma interferência indevida

no Legislativo (CLÁUDIO; CARAM, 2016). Segundo ele,

[a] prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade (NOTA..., 2016).

Na mesma linha do presidente do Senado Federal, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, manifestou-se contrário à decisão do STF, afirmando que se tratava de supressão de um direito parlamentar, que poderia trazer insegurança jurídica e impactar outros projetos já aprovados. Na ocasião, citou o projeto da *Lei da Ficha Limpa* (BRASIL, 2009), também de iniciativa popular (CARAM, 2016).

Aqui cabe fazer um parêntese e lembrar os ensinamentos do jurista e ex-ministro do STF, Paulo Brossard, que, num dos momentos mais críticos da história brasileira pós-redemocratização – o *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992 –, apresentou o seguinte voto no MS nº 21.564, que questionava atos do Poder Legislativo:

Senhor Presidente, hoje, mais do que ontem, estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional, agora da Câmara, depois do Senado, da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo, nem mesmo na ordem de seus trabalhos. Cada poder tem sua área própria de atuação, da qual decorre a regra segundo a qual a ele, e só a ele, compete dispor. Tenho como sacrilégio a interferência do Poder Judiciário na intimidade de outro

poder, para dizer o que ele pode e como pode obrar (BRASIL, 1992, p. 289).

No caso específico da tramitação de proposições nas Casas parlamentares, a intromissão do STF em assuntos privativos do Congresso Nacional motivou – na mesma semana em que os presidentes das duas Casas do Congresso Nacional manifestaram contrariedade à decisão exarada pelo ministro Fux – a discussão do PL nº 280/2016, de autoria do senador Renan Calheiros. Tal projeto define os crimes de abuso de autoridade cometidos por membro de Poder ou agente da Administração Pública, servidor público ou não, da União, estados, Distrito Federal e municípios, que, no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe foi conferido (BRASIL, 2016f).

Segundo a justificativa do autor, o projeto estaria calcado na necessidade de atualizar os crimes de abuso de autoridade em situações específicas, para coibir e punir condutas que escapem ao Estado Democrático de Direito. Entretanto, várias entidades representativas dos magistrados e do Ministério Público alegaram que o projeto atacava as prerrogativas do Poder Judiciário⁶. Após a ameaça de votá-lo com urgência, o presidente do Senado encaminhou o projeto à Comissão de Constituição e Justiça da Casa para análise e discussão mais aprofundadas.

Entretanto, após o episódio, outras decisões monocráticas continuaram sendo proferidas, as quais, no entendimento dos parlamentares, invadiam a competência do Congresso Nacional. Para enfrentar o problema dessas

⁶Em encontro ocorrido em julho de 2016, na cidade de Curitiba (PR), que teve o apoio da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e das entidades que compõem a Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público da União (Frentas), a AMB alertou que “a pauta do Congresso Nacional precisa estar alinhada com os anseios da sociedade em temas que fortaleçam leis e medidas de combate à corrupção, e não ao contrário” (ATO..., 2016).

decisões monocráticas, foi apresentada pelo senador Oriovisto Guimarães (Podemos-PR) a PEC nº 82/2019 (BRASIL, 2019e) com o propósito de limitar a concessão de medidas cautelares pelo presidente do STF e impedir a concessão de liminares e cautelares de forma monocrática em procedimento de controle concentrado de constitucionalidade.

Em sua justificativa, o autor defende que o desenvolvimento da jurisdição constitucional tem avançado perigosamente na direção de transformar o STF em um legislador positivo e que no Brasil haveria grandes riscos à separação dos Poderes e ao Estado de Direito “provocados pelo ativismo irrefletido, pela postura errática, desconhecedora de limites e, sobretudo, pela atuação francamente atentatória ao princípio da colegialidade [no STF]” (BRASIL, 2019e). A proposta acabou sendo rejeitada, mas o autor afirmou ter a intenção de apresentar uma nova PEC com o mesmo objetivo.

Ainda no âmbito dos embates entre os Poderes, o Congresso Nacional e o presidente da República também já protagonizaram algumas batalhas. Até 2015, o orçamento federal tinha natureza autorizativa na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. A situação mudou após um processo de constitucionalização da obrigação das emendas parlamentares com a aprovação da EC nº 86/2015, que tornou obrigatória a vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais (BRASIL, [2016c]).

Em 2019, o Congresso Nacional novamente modificou a Constituição e promulgou a EC nº 100/2019, que tornou obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais ao Orçamento federal. De certa forma, essas ECs revelam o ativismo legislativo do Congresso Nacional, já que a medida tira do Poder Executivo o manejo das contas públicas (BRASIL, 2019c).

A obrigação de executar as emendas parlamentares altera o caráter autorizativo do orçamento, segundo o qual o Poder Executivo detém predominância quanto às decisões de gastos. Além disso, introduz o modelo impositivo, que fortalece o Poder Legislativo na definição das políticas públicas e gera a preocupação de que a obrigatoriedade possa engessar a máquina estatal, já que o Governo Federal fica com uma margem menor para remanejar o orçamento. Quando da aprovação da primeira EC relativa ao modelo de orçamento impositivo, houve preocupação com a possibilidade de a PEC afetar a separação dos Poderes, “na medida em que o Legislativo não poderia interferir no caráter autorizativo do orçamento, impedindo o equilíbrio fiscal e impossibilitando o exercício de funções administrativas” (BRASIL, 2015a, p. 11).

Todavia, não é somente o Poder Legislativo que tem mantido um acirrado embate com o Poder Judiciário. O quadro institucional tem sido afetado também por desentendimentos entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Durante a última década, a combinação de diversos acontecimentos tem criado riscos para o equilíbrio entre esses Poderes e a estabilidade das instituições.

Em setembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro editou o Decreto nº 10.003/2019, alterando a estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Ao reduzir de 56 para 36 o número de representantes no Conselho, o decreto enfraqueceu o principal órgão do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. A destituição de todos os membros eleitos, bem como a alteração da quantidade de organizações da sociedade civil presentes no Conanda, a garantia de um controle majoritário do Estado e as reuniões ordinárias trimestrais e à distância alteraram significativamente o funcionamento

do Conselho e suas características democráticas (BRASIL, 2019b).

Ao alterar a composição, reduzir a representatividade e a autonomia do Conselho, o decreto atentou contra a Lei nº 8.242/1991, que regulamenta o Conanda. O art. 5º da Lei permite que o presidente da República nomeie ou destitua o presidente do Conselho, mas não autoriza a alteração completa do colegiado nem a destituição de membros eleitos (BRASIL, 1991). Ademais, o decreto fere o art. 227 da CRFB, que estabelece ser

dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, [2022a]).

Como resposta ao Decreto nº 10.003/2019, o STF julgou a ADPF nº 622 (BRASIL, 2021e), que considerou inconstitucional toda norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos. Além disso, o ministro relator Luís Roberto Barroso alertou sobre a eventualidade de o decreto inserir-se no conceito de *constitucionalismo abusivo*.

Outra polêmica entre os Poderes ocorreu em abril de 2020, quando o ministro Alexandre de Moraes do STF suspendeu a nomeação do delegado Alexandre Ramagem para a direção geral da Polícia Federal. O ministro sustentou na decisão do MS nº 37.097 (BRASIL, 2020b) que o presidente da República feriu o princípio da impessoalidade, da moralidade e do interesse público. Em sua decisão, o ministro argumentou que o presidente detém diversas atribuições, mas

seus atos devem ser balizados pelos princípios constitucionais.

Um novo episódio da batalha entre os Poderes ocorreu em 20/8/2021, quando, pela primeira vez na história do País, o presidente da República protocolou no Senado Federal um pedido de *impeachment* de um ministro do STF (BRASIL, 2021d). Encaminhada ao presidente do Senado Federal, a peça aponta uma série de desvios que estariam sendo praticados em afronta à Lei nº 1.079/1950 (*Lei do Impeachment*), e pede que o ministro do STF Alexandre de Moraes seja destituído do cargo por crime de responsabilidade, além da aplicação da pena de oito anos de inabilitação para exercer cargo público.

O argumento principal defendido pelo então presidente Jair Bolsonaro foi o de que o ministro perseguia seu governo, procedendo de modo incompatível com a honra e o decoro necessários às suas funções.

[N]ão se pode [*sic*] tolerar medidas e decisões excepcionais de um Ministro do Supremo Tribunal Federal que, a pretexto de proteger o direito, vem ruindo com [*sic*] os pilares do Estado Democrático de Direito. Ele prometeu a essa Casa (Senado Federal) e ao povo brasileiro proteger as liberdades individuais, mas vem, na prática, censurando jornalistas e cometendo abusos contra o Presidente da República e contra cidadãos que vêm tendo seus bens apreendidos e suas liberdades de expressão e de pensamento tolhidas (BRASIL, 2021d).

Em outro trecho, o presidente destaca que o STF “vem ocupando um verdadeiro espaço político no cotidiano do país” e critica algumas decisões que extrapolariam os limites constitucionais daquele Poder (BRASIL, 2021d).

Um dia após o pedido feito pelo presidente da República, coube ao presidente do Senado Federal anunciar a rejeição da petição. Para

motivar o arquivamento da peça, o senador Rodrigo Pacheco invocou a independência dos Poderes, alegou tratar-se de petição sem justa causa e acolheu o parecer da Advocacia do Senado Federal (BRASIL, 2021c), que incluiu o alerta de que a continuidade do processo de *impeachment* poderia afetar o sistema de freios e contrapesos e, conseqüentemente, o próprio regime democrático.

Em 2022 presenciamos outro embate entre o presidente da República e o STF. Dessa vez, a crise deveu-se ao fato de o Supremo ter condenado o deputado federal Daniel Silveira (PTB-RJ), aliado político do presidente, a oito anos e nove meses de reclusão, à perda do mandato eletivo e à suspensão dos direitos políticos enquanto durassem os efeitos da condenação. No entendimento da Corte, o deputado ultrapassara seu direito de livre expressão e exercício do mandato parlamentar, tendo incorrido no crime de coação no curso do processo (art. 344 do CP) e tentado impedir o livre exercício dos Poderes da União (art. 23 da Lei nº 7.170/1983, mais conhecida como *Lei de Segurança Nacional*) (BRASIL, [2021a], [2022b]).

O relator da Ação Penal (AP) nº 1.044, ministro Alexandre de Moraes, destacou em seu voto que, além de promover ameaças físicas, o réu pediu a cassação de ministros do STF e disse que desejava “um novo AI-5” para essa finalidade. Para o relator, a gravidade das intimidações teve potencial danoso relevante, especialmente porque foram disseminadas em ambiente virtual e amplamente divulgadas pela mídia e entre os seguidores de Silveira (BRASIL, 2022d, p. 123).

No entanto, antes mesmo da publicação do acórdão da decisão do STF, o presidente Jair Bolsonaro publicou o Decreto s/n de 21/4/2022 (BRASIL, 2022c), nos termos do art. 84, *caput*, XII, da CRFB, combinado com o disposto no art. 734 do Decreto-lei nº 3.689, de 3/10/1941

(Código de Processo Penal), concedendo graça constitucional ao deputado Daniel Silveira.

De acordo com o texto do decreto, o Presidente concedeu o perdão judicial e determinou a anulação de todos os efeitos secundários da condenação, incluindo a inelegibilidade resultante da condenação do deputado. Esse ato do Presidente foi motivo de críticas e alegações de abuso de poder e desvio de finalidade – além dos temores de novo embate entre os Poderes da República.

Por fim, deve-se apontar o abuso das funções constitucionais na relação entre o Congresso Nacional e o presidente da República. Nesse sentido, tem sido cada vez mais frequente a utilização do instituto da “devolução” de medidas provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo.

Por definição, as MPs são normas com força de lei, editadas pelo presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MP precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional para converter-se definitivamente em lei ordinária. Contudo, ultimamente o Congresso Nacional tem devolvido ao presidente da República medidas provisórias sem a apreciação colegiada quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais necessários à edição da norma. Na maioria desses casos, o presidente do Congresso Nacional alegou que o presidente da República estaria violando a prescrição constitucional prevista no art. 62. Foi o que aconteceu, por exemplo, em relação às MPs nºs 669/2015, 979/2020 e 1.068/2021.

No caso da MP nº 669/2015 (BRASIL, 2015b), o presidente do Congresso Nacional à época, senador Renan Calheiros, decidiu pela devolução da medida provisória sob a alegação de que a presidenta Dilma Rousseff fora além do poder de legislar ao encaminhar com urgência ao Congresso uma proposta que visava

aumentar impostos, sem respeitar o prazo constitucional de 90 dias. Em 2020, o senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), então presidente do Congresso Nacional, devolveu a MP nº 979/2020 (BRASIL, 2020a), que concedia ao ministro da Educação a prerrogativa de nomear livremente, em caráter *pro tempore*, os reitores de instituições do sistema federal de ensino, enquanto durasse a pandemia da Covid-19. Como justificativa para a devolução, alegou-se que a MP violava os princípios constitucionais da autonomia e da gestão democrática das universidades dispostos no art. 207 da CRFB e, desse modo, não merecia ser analisada pelo Congresso.

O presidente do Congresso Nacional, o senador Rodrigo Pacheco, devolveu a MP nº 1.068/2021 (BRASIL, 2021b) – que versava sobre alterações de critérios no uso das redes sociais, de regras para a moderação de conteúdos e que dificultava a remoção de publicações ou a suspensão de contas – com a justificativa de que a medida atingia a atividade legiferante do Poder Legislativo e tinha consequências sobre o processo eleitoral.

Todavia, a devolução de medidas provisórias pelos presidentes do Congresso Nacional não tem previsão constitucional. Sobre a sua edição e deliberação, o art. 62 da CRFB (BRASIL, [2022a]) estabelece a eficácia das medidas provisórias desde a sua edição por decisão do presidente da República, observado o devido prazo legal.

Nos casos apresentados, a análise dos requisitos constitucionais foi feita monocraticamente pelo presidente do Congresso Nacional. Contudo, a Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, que define os procedimentos para a apreciação das MPs, determina que uma comissão mista formada por deputados e senadores deve emitir parecer sobre os pressupostos constitucionais, encaminhar a MP ao Plenário de cada Casa para a deliberação e prevê, no parágrafo

único do art. 8º, que, “[s]e o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada” (BRASIL, [2012]). Assim, para rejeitar preliminarmente uma MP, é necessária a decisão colegiada de ao menos um dos plenários das Casas do Congresso Nacional. Não se permite a rejeição preliminar da matéria por decisão monocrática do chefe do Poder Legislativo.

Os fatos aqui descritos ilustram a luta política entre os Poderes por prerrogativas, o que fragiliza o sistema democrático constitucional.

4 Conclusão

Numa análise superficial, constata-se que não há harmonia entre os Poderes, e sim uma competição política por mais espaço de poder e por meios de operacionalizá-lo. O conflito tem ocorrido devido ao fato de os próprios Poderes contrariarem e desrespeitarem as decisões uns dos outros.

Os sinais são difusos, visto que embates pontuais entre um Poder e outro são naturais e até saudáveis numa democracia, mas o que tem ocorrido é uma guerra de todos contra todos: os Poderes da República têm testado os limites da Constituição e gerado sucessivas crises políticas. Contudo, apesar da invasão de competências de um Poder por outro, o acirramento de ânimos, ao menos por enquanto, ainda não transbordou para uma crise da democracia constitucional. Os Poderes parecem estar numa fase de equalização de seus limites, de calibragem institucional.

O pluralismo, a diversidade das sociedades contemporâneas e o aumento de suas demandas têm promovido quase um reordenamento institucional, com o deslocamento cada vez maior

das resoluções políticas dos centros naturais de decisão – Executivo e Legislativo – para o Poder Judiciário.

Há de se reconhecer uma crise política, cujo cerne indicaria que o princípio da separação de Poderes tem falhado na função de conter o arbítrio. Assim, é necessária uma reformulação institucional que restabeleça a representatividade, a harmonia entre os Poderes e, conseqüentemente, fortaleça a democracia.

Sobre o autor

José Tadeu Fanis Júnior é mestre em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: tadeufj@senado.leg.br

Este trabalho foi desenvolvido com base na dissertação de mestrado do autor, defendida em 2022 no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Como citar este artigo

(ABNT)

FANIS JÚNIOR, José Tadeu. A batalha entre os Poderes no Estado constitucional contemporâneo: crise da democracia e o paradigma da separação dos Poderes. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 59-77, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p59

(APA)

Fanis, J. T., Jr. (2023). A batalha entre os Poderes no Estado constitucional contemporâneo: crise da democracia e o paradigma da separação dos Poderes. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(238), 59-77. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p59

Referências

ATO contra mudanças na Lei de Abuso de Autoridade reúne magistratura e entidades de outras carreiras jurídicas em Curitiba. *AMB Notícias*, [s. l.], 28 jul. 2016. Disponível em: <https://www.amb.com.br/ato-contra-mudancas-na-lei-de-abuso-de-autoridade-reune-magistratura-e-entidades-de-outras-carreiras-juridicas-em-curitiba/>. Acesso em: 7 dez. 2022.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina

outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.754, de 2016*. Altera a redação do art. 39 da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079700>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.850, de 2016*. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016b. Atual PL nº 3.855/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2011*. Altera a redação do inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para estender a licença maternidade em caso de nascimento prematuro à quantidade de dias que o recém-nascido passar internado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=513290>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 93, de 2019*. Altera a redação do inciso V do art. 49 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207351>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 424, de 2013*. Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Congresso Nacional. *Estudo técnico conjunto nº 1, de 2015: o regime do orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, 2015a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2002*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2012]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/27423643>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019*. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Decreto de 21 de abril de 2022*. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2022c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-21-de-abril-de-2022-394545395>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *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. Brasília, DF: Presidência da República, [2016c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017*. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Revogada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016*. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015*. Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Revogada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020*. Dispõe sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Revogada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 1.068, de 6 de setembro de 2021*. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Rejeitada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1068.htm. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Decisão da Mesa [Diretora] do Senado Federal*. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2016d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/decisao-da-mesa-do-senado-federal-em-face-da-decisao-do-ministro-marco-aurelio-mello>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Petição nº 20, de 2021*: Parecer nº 659/2021. Denúncia por crime de responsabilidade contra o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes. Art. 52, inc. II, da Constituição da República. Lei nº 1.079/50 [...]. Brasília, DF: Senado Federal, 2021c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/08/25/parecer-da-advocacia-do-senado-federal>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Petição nº 20, de 2021*. Requer pedido de *impeachment* em face do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, com fundamento no art. 52, inciso II, da Constituição, e no art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Brasília,

DF: Senado Federal, 2021d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149531>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2016*. Eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Brasília, DF: Senado Federal, 2016e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125802>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2016*. Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2016f. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126377>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2019*. Modifica os arts. 93, 97 e 102 da Constituição Federal, para disciplinar os pedidos de vista nos tribunais e dispor sobre a declaração de inconstitucionalidade e a concessão de cautelares por tribunais. Brasília, DF: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136913>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.947/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional eleitoral. Art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar nº 78/1993. Definição da representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. Art. 45, § 1º, da Constituição da República [...]. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redatora do acórdão: Min. Rosa Weber, 1º de julho de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081176>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE*. Processo objetivo – Ação direta de inconstitucionalidade – Atuação do Advogado-Geral da União [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Ceará; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 de outubro de 2016g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Penal nº 1.044/DF*. Ação penal originária. Deputado federal. Não incidência de liberdade de expressão ou de imunidade parlamentar (art. 53, *caput*, da Constituição Federal) nas hipóteses de propagação de discursos de ódio, ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de direito [...]. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Revisor: Min. Nunes Marques, 20 de abril de 2022d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761505043>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF*. Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido [...]. Requerente: Procuradora-Geral da República. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Roberto Barroso, 1º de março de 2021e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918124>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Habeas Corpus nº 124.306/RJ*. Direito processual penal. *Habeas corpus*. Prisão preventiva. Ausência dos requisitos para sua decretação. Inconstitucionalidade da incidência do tipo penal do aborto no caso de interrupção voluntária da gestação no primeiro trimestre. Ordem concedida de ofício [...]. Pacientes: Edilson dos Santos; Rosemere Aparecida Ferreira. Impetrante: Jair Leite Pereira. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, 9 de agosto de 2016h. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12580345>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 21.564/DF*. Constitucional. “Impeachment”. Processo e julgamento: Senado Federal. Acusação:

admissibilidade: Câmara dos Deputados. Defesa [...]. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Octavio Gallotti. Relator para o acórdão: Min. Carlos Velloso, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 37.097/DF*. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 29 de abril de 2020b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MSRamagem.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Interessado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de dezembro de 2016i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013*. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014. Brasília, DF: TSE, 2013b. Declarada inconstitucional. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CARAM, Bernardo. Decisão de Fux ‘é supressão do direito do parlamentar’, diz Maia. *GI*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/decisao-de-fux-e-supressao-do-direito-do-parlamentar-diz-maia.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CLÁUDIO, João; CARAM, Bernardo. Renan chama liminar de Fux de ‘indefensável’ e diz que vai pedir revisão. *GI*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/renan-diz-que-decisao-de-fux-e-indefensavel-e-interfereno-legislativo.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. O Estado de direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). *O Estado de direito: história, teoria, crítica*. Tradução de Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 417-464. (Coleção Justiça e Direito).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Coleção Justiça e Direito).

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de Poderes e deliberação*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 7 dez. 2022.

NOTA pública do presidente do Senado. *Agência Senado*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/nota-publica-do-presidente-do-senado>. Acesso em: 7 dez. 2022.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

SIQUEIRA, Carol. Depois de decisão do STF sobre aborto, Maia cria comissão para discutir tema. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, DF, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/503814-depois-de-decisao-do-stf-sobre-aborto-maia-cria-comissao-para-discutir-tema/>. Acesso em: 7 dez. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Traducción de Marina Gascón. 7. ed. Madrid: Trotta, 2007. (Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho).