

**VIII ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

EUDES VITOR BEZERRA

TERESA HELENA BARROS SALES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Eudes Vitor Bezerra; Teresa Helena Barros Sales. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-198-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2025, sob o tema geral “Direito, Governança e Políticas de Inclusão”. Trata-se da oitava experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

A publicação reúne pesquisas que analisam os desafios contemporâneos enfrentados pela democracia constitucional brasileira, com especial atenção ao papel das instituições do sistema de justiça. Os trabalhos abordam temas como a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamentos paradigmáticos, a legitimidade e os limites do controle de constitucionalidade, a reputação judicial em contextos de crise como o 8 de janeiro de 2023, e propostas de reformas institucionais, como o mandato fixo para ministros. Além disso, discutem-se os mecanismos de freios e contrapesos entre os Poderes, a influência das fake news e do backlash político na jurisdição constitucional, e a função deliberativa das cortes constitucionais, em perspectiva comparada com a Suprema Corte dos EUA.

O grupo também incorpora estudos que ampliam o debate sobre justiça democrática, incluindo temas como o acesso à justiça, a justiça ambiental, a política antimanicomial, os impactos das tecnologias de vigilância, a igualdade de gênero nas eleições, e a participação popular em regiões vulneráveis, como a Amazônia. São exploradas ainda abordagens teóricas sobre o bloco de constitucionalidade, o constitucionalismo digital, e as tensões históricas entre segurança jurídica e soberania democrática. Em comum, os trabalhos buscam refletir criticamente sobre os caminhos institucionais para a promoção da equidade, da inclusão e da proteção das liberdades fundamentais no Brasil contemporâneo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Eudes Vitor Bezerra

Teresa Helena Barros Sales

A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS COMO GARANTIA DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADPF N. 854/DF

ADPF 854 AND THE PERFORMANCE OF THE FEDERAL SUPREME COURT: THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES AS A DEMOCRATIC GUARANTEE

Roberto Carvalho Veloso ¹
Lara Maria De Almeida Paz ²

Resumo

A presente pesquisa tem como objeto principal de investigação o sistema de freios e contrapesos, a partir do estudo de caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. O caso examinado trata da destinação de recursos oriundos das chamadas “emendas parlamentares” pelo Poder Legislativo Federal. Diante disso, os objetivos centrais deste trabalho são compreender o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, sua origem histórica, desenvolvimento e aplicação no Brasil, bem como analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n. 854, relacionando-a à dinâmica entre os Poderes da República. Busca-se, assim, verificar se houve equilíbrio entre os Poderes ou interferência indevida, à luz do princípio da separação dos Poderes. A metodologia utilizada neste trabalho será o raciocínio indutivo, com método de procedimento descritivo-expositivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica como principal fonte de fundamentação teórica para análise do caso concreto e compreensão do tema.

Palavras-chave: Sistema de freios e contrapesos, Atuação do supremo tribunal federal, Adpf n. 854, Emendas parlamentares, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

The present research focuses primarily on the system of checks and balances, based on the case study of the Allegation of Violation of a Fundamental Precept (ADPF) No. 854, adjudicated by the Supreme Federal Court. The case under examination concerns the allocation of funds derived from so-called 'parliamentary amendments' by the Federal Legislative Branch. Accordingly, the central objectives of this study are to understand the functioning of the checks and balances system, its historical origins, development, and application in Brazil, as well as to analyze the role of the Supreme Federal Court in the judgment of ADPF No. 854, relating it to the dynamic among the Branches of the Republic.

¹ Desembargador Federal do TRF1. Pós-Doutor em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2021). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2008). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2002).

² Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA). Pós-graduada em Direito Empresarial. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

The aim is to assess whether there was a balance between the Branches or undue interference, in light of the principle of the separation of powers. The methodology employed in this work will be inductive reasoning, with a descriptive-expository procedural method, using bibliographic research as the main theoretical foundation for the analysis of the case and understanding of the topic.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Check and balances, Performance of the federal supreme court, Adpf n. 854, Democracy, Legislature

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no sistema de freios e contrapesos a partir do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF, a qual versa sobre a disposição de recursos públicos através das emendas parlamentares pelos congressistas. No caso, o Partido Socialismo e Liberdade propôs a Arguição de Preceito Fundamental face a disposição de recursos federais por congressistas através das emendas parlamentares. No caso, o partido político apontou a inexistência de transparência sobre a destinação dos recursos dispostos pelo chamado “Orçamento Secreto”. Assim, foi requerida a ação do Poder Judiciário para a manifestação sobre a atuação do Poder Legislativo.

A relevância do estudo se justifica pela necessidade de compreender como a Corte Suprema exerce sua função de equilíbrio entre os poderes e de garantia da ordem democrática, especialmente em decisões que envolvem a transparência e a gestão de recursos públicos.

O problema de pesquisa que norteia a investigação é: como o Supremo Tribunal Federal atua no sistema de freios e contrapesos, considerando o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF? Para responder a essa questão, foram estabelecidos três objetivos principais: compreender o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, sua origem e aplicação no Brasil; realizar um estudo do caso da Arguição de Preceito Fundamental n. 854; e relacionar a atuação do STF com o sistema de freios e contrapesos, a partir da análise da Arguição de Preceito Fundamental n. 854.

Nesse cenário, a hipótese que orienta o estudo é que o STF atua como contrapeso e garantidor das bases democráticas ao estabelecer transparência na disposição de recursos públicos.

A metodologia adotada é baseada em uma abordagem indutiva, utilizando o método descritivo-diagnóstico. Para a obtenção dos dados e fundamentação teórica, serão empregadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e estudo de caso, permitindo uma análise detalhada tanto do contexto teórico quanto da aplicação prática do sistema de freios e contrapesos na realidade jurídica brasileira. Dessa forma, espera-se que o estudo contribua para um entendimento mais aprofundado sobre o papel do Supremo Tribunal Federal no equilíbrio entre os poderes e na consolidação da democracia no Brasil.

1. SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS: A REALIDADE BRASILEIRA

O sistema de freios e contrapesos é entendido como um mecanismo que controla e equilibra os poderes do estado, uma vez que cada poder é autônomo e deve ser controlado pelos demais (Azevedo, 2022, p. 1052). Essa teoria decorre do desenrolar da separação de poderes.

As bases filosóficas sobre esse assunto remontam a antiguidade, com estudos promovidos por Aristóteles, sobre a teoria geral do Estado. Para o filósofo grego, o objetivo do Estado é calçar o caminho em busca do bem comum. Para a consecução deste feito, o governo deve ser dividido em três poderes, cabendo ao legislador a acomodação de cada um deles (Aristóteles, 1991, p. 93). O primeiro poder é o Legislativo, ao qual incube a deliberação dos negócios do Estado, decretar a paz e a guerra, realizar alianças ou rompê-las, fazer as leis e suprimi-las, decretar a pena de morte, de banimento e de confisco, assim como prestar contas aos magistrados. O segundo poder é o Executivo, responsável pelas funções administrativas das cidades-estados, como abastecimentos dos mercados, controle dos prédios públicos, conservação das ruas, manejo das contas públicas, etc. Por fim, o terceiro poder é o Judiciário, encarregado de realizar a apreciação da conformidade dos atos dos cidadãos com as leis da pólis.

Observa-se que, apesar da modernidade dos pensamentos aristotélicos em idealizar a configuração de um poder fracionado, o filósofo não realizou maiores digressões sobre a relação desses poderes.

Outra importante contribuição sobre o assunto, foi trazida por John Locke, filósofo liberal, em o “Segundo tratado sobre o Governo Civil”, quando foi o pioneiro no desenvolvimento da separação dos poderes como uma doutrina. Para Locke (1994, p. 83), o “estado de natureza” é uma condição em que todos são livres e iguais para decidir suas ações, dispor de seus bens dentro do limite do direito natural. Nesse sentido, considerando que cada indivíduo tem o direito natural de exercer “poder executivo da lei da natureza” – situação que poderia gerar desordem e confusão - o governo civil surge como organizador da sociedade (Locke, 1994, p. 83).

Assim, para o filósofo inglês, esse Estado deveria ter um aspecto bipartido, a fim de evitar o abuso de poder do governante. Dessa forma, haveria duas funções soberanas internas: a legislativa, incumbido de criar leis, as quais devem observar o bem do povo, preservação da propriedade e proibição de constrição dela e igualdade entre os indivíduos; e a executiva, cuja função precípua é a execução das leis positivas, estando

ao seu lado o poder federativo, destinado a administração da segurança e do direito público externo (Locke, 1994, p. 169). Não há nos escritos de Locke a expressa menção ao poder judiciário, tendo suas funções guardadas pelo poder executivo.

A contribuição de John Locke para a construção do estado moderno é a proteção da soberania popular, resguardando da concentração de poderes em um único governante, com o fito de promover melhor equilíbrio no desenvolvimento das relações sociais (Guedes, 2015, p. 41).

Colhendo frutos do debate milenar sobre a separação de poderes, Montesquieu (2005) compartilhava da mesma inquietação que os demais filósofos: a usurpação do poder quando concentrado em uma única mão. Assim, o filósofo entendia que “quando em uma só pessoa, ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não pode existir liberdade” (Montesquieu, 2005, p. 166). Nesse cenário, apresentou a visão tripartida das funções do Estado, com divisão horizontal de competências em Legislativo, Executivo e Judiciário.

Quanto ao Legislativo, Montesquieu (2005) lhe atribuía a representação do povo, com a disposição de duas câmaras: uma composta pelos nobres e a segunda composta por representantes eleitos pelo povo. Responsáveis pela elaboração das leis, os membros do Legislativo deveriam assegurar a correspondência da norma com os anseios da população.

O Executivo, na percepção montesquiana, deve ser exercido pelo monarca, chefiado por uma única pessoa, pois, “esta parte do governo, que precisa quase sempre de uma ação mais instantânea, é mais bem administrada por um do que por vários” (Montesquieu, 2000, p. 172).

Ao Judiciário, cabia uma função com poder invisível e nulo, pois “não se têm continuamente juízes sob os olhos; e teme-se a magistratura, e não os magistrados.” (2005, p. 169). Dessa forma, aos magistrados guardava-se a função de “boca da lei”, buscando a aplicação exata do que o texto normativo trazia, a fim de traduzir as vontades dos legisladores como uma forma de assegurar a democracia e, conseqüentemente, assegurar os direitos dos cidadãos.

Para o filósofo francês, o poder político é caracterizado pelo Executivo e Legislativo, pois são aspectos da mesma vontade geral (Montesquieu, 2000, p. 174-176). Dessa forma, os dois poderes vivem em uma relação em busca do equilíbrio, no sistema de freios e contrapesos, delineado pela “faculdade de estatuir” e “faculdade de impedir”. Observa-se que o Judiciário, como “poder nulo”, não participava dessa interação dos poderes, demonstrando uma superveniência aos outros poderes, pois, na

ideia de Montesquieu (2005), “os juizes da nação são apenas a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar sua força, nem seu rigor”. (2005, p.170 -175).

Em “O federalista”, Hamilton, Madison e Jay reúnem oitenta e cinco artigos de sua autoria para convencer a população nova-iorquina a ratificar a constituição americana de 1787. Influenciados pelas ideias de Montesquieu sobre a separação de poderes, os federalistas recolheram os pensamentos do filósofo francês e constituíram o seu próprio entendimento sobre o sistema de freios e contrapesos, uma vez que entendiam que os excessos do Legislativo poderiam ser a maior ameaça à liberdade dos cidadãos.

Assim, de acordo com a divisão dos poderes proposta pela Constituição Americana de 1787, o Legislativo é formado por um parlamento com duas câmaras, Câmara com representantes do povo e Senado com os membros da aristocracia, sendo responsável por fiscalizar a atuação do Executivo – inclusive em julgar o presidente em caso de responsabilidade administrativa. O Executivo tem função administrativa e de governar, cabendo-lhe ainda vetar leis caso seja ponderado que não coadunem com a vontade dos cidadãos. Por fim, o Judiciário, composto por membros indicados pelo presidente, tem como função guardar a constituição, sendo autônomo, livre da figura governamental e com estabilidade (Hamilton, et. al., 2003).

Para os federalistas, o poder Judiciário não se mostrava uma ameaça à Constituição, considerando que estaria “[...] em última instância na dependência do auxílio do braço executivo até para a eficácia de seus julgamentos” (Hamilton, et. al., 2003, p. 479). Assim, a garantia de freios e contrapesos no Judiciário se demonstra no poder de declarar nulos os atos dos outros poderes que fossem contrários à Constituição.

Hamilton et. al (2003, p. 483) ainda defendia que sustentava que a Constituição era a lei fundamental e que cabia aos juizes interpretá-la, porém sempre dentro dos limites por ela estabelecidos. Além disso, por ser o Judiciário o guardião da Constituição, era essencial que lhe fosse conferida uma “parcela de força incomum” para protegê-la contra possíveis violações.

Logo, ao Judiciário, com a força das decisões judiciais fundamentadas nos preceitos constitucionais, cabia a garantia da soberania popular, como um exercício de proteção da democracia americana. Assim, caberia aos juizes garantir que uma lei injusta, parcial ou muito severa não violasse os direitos civis dos cidadãos (Braz de Sousa, 2022, p. 231).

No Brasil, a divisão de poderes já era uma preocupação na primeira carta constitucional brasileira de 1824, a qual previa quatro poderes: Poder Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial¹. Ao longo da história constitucional do Brasil, o Poder Moderador acabou sendo extinto², mas a disposição dos poderes se manteve. Nesse cenário, o direito constitucional brasileiro, o qual sofreu grande influência da constituição americana de 1787, também detém seus próprios mecanismos de freios e contrapesos entre os poderes.

Isto pois, o Brasil é uma República Federativa fundamentada no princípio da separação dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), essencial para a configuração de um Estado Democrático de Direito. O preâmbulo da Constituição Federal de 1988³ define o Brasil, conforme estabelecido pela Assembleia Nacional Constituinte, como um Estado Democrático voltado à garantia dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça. Esses valores supremos sustentam uma sociedade fraterna, pluralista e livre de preconceitos, pautada na harmonia social e no compromisso, tanto interno quanto internacional, com a resolução pacífica de conflitos.

Ao analisar os princípios, regras e valores estabelecidos na Constituição de 1988, observa-se que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário foram organizados com base na independência e na harmonia entre si. A separação dos poderes, elevada à categoria constitucional, representa uma garantia fundamental decorrente da intenção dos constituintes de estruturar funções distintas, equilibrando princípios que, à primeira vista, podem parecer divergentes. Seu objetivo primordial é assegurar e proteger o exercício dos direitos individuais e coletivos.

Diante disso, verifica-se que a separação dos poderes constitui o princípio essencial de legitimação do Estado brasileiro, sendo o alicerce do Estado Constitucional Democrático de Direito. Nesse contexto, cada um dos três poderes deve desempenhar sua função respeitando sua finalidade social. Percebe-se então que a separação dos poderes organiza o exercício do poder ao definir funções específicas para cada órgão, limitando a atuação dos agentes públicos dentro de um escopo determinado de

¹ Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

² Poder Moderador foi extinto na Constituição de 1891.

³ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

competências. Esse modelo busca impedir a concentração de poder e garantir o equilíbrio entre as instituições por meio de freios e contrapesos.

Nesse cenário, cada poder possui limitações explícitas e implícitas em sua atuação e no exercício de suas funções. Como exemplos, podemos citar: o veto presidencial, previsto no § 1º do artigo 66⁴; o controle dos atos do Executivo pelo Congresso Nacional, estabelecido no artigo 49, inciso X⁵; e a nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República, sujeita à aprovação do Senado, conforme o parágrafo único do artigo 101⁶. Essas e outras disposições demonstram o equilíbrio e a interdependência entre os poderes, garantindo a harmonia institucional dentro do Estado Democrático de Direito.

Dentre esses mecanismos constitucionais, destaca-se o papel do Poder Judiciário com o controle de constitucionalidade dos atos realizados pelo Poder Executivo e das leis ou atos normativos realizados desenvolvidos pelo Poder Legislativo. Dessa forma, o controle de constitucionalidade pode ser realizado por diferentes meios, como através da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Ação Declaratória de Inconstitucionalidade e, o objeto desse estudo, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental⁷.

Nesse cenário, observa-se que o instituto da separação dos poderes, apesar de ser uma ideia que remonta a antiguidade, é um pilar que constitui a formação e sustentação dos estados modernos, dentre eles, o Brasil. Assim, decorrente disso, considerando a pungente relação entre os poderes, necessária a determinação um sistema de freios e contrapesos. Dentre esses mecanismos, ocupa posição de destaque o controle de constitucionalidade, exercido pelo Poder Judiciário em face do Poder Legislativo e Executivo.

⁴ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

⁶ Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 122, de 2022)Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

2. ESTUDO DE CASO: ARGUIÇÃO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 854/DF

A primeira experiência brasileira com o instituto do controle de constitucionalidade foi na Constituição de 1891, com evidente influência do cenário americano, o qual experimentou seu primeiro julgamento nesse sentido no caso *Marbury vs. Madison*⁸ em 1803, quando surgiu o instituto do controle difuso de constitucionalidade.

Desde então, o mecanismo de adequação das normas e atos à constituição tomou grande espaço no ordenamento jurídico brasileiro, com a criação da cláusula de reserva de plenário e suspensão do Senado Federal de leis ou atos normativos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, inseridos pela Constituição de 1934, com ainda a legitimação do Procurador Geral da República para a representação de inconstitucionalidade, a partir da Constituição de 1946.

A partir da Constituição Federal de 1988, o controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro rebuscou-se e aperfeiçoou-se, com a inserção de instrumentos de controle difuso e concentrado. Dentre eles, instituiu-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)⁹.

De acordo com Mendes (2010, p. 11), a ADPF é um instrumento de controle de constitucionalidade concentrado, a qual pode ensejar impugnação à lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, ou então situações concretas que levem à impugnação de lei ou ato normativo. No primeiro caso, exerce-se um controle principal das normas, de forma direta em relação à lei ou ato normativo. Já no segundo caso, trata-se de questionamento sobre a legitimidade da lei na sua aplicação concreta, de caráter incidental.

Os legitimados para propor ADPF estão previstos no art. 103 da Constituição de 1988¹⁰, tendo como requisito objetivo a existência de controvérsia judicial ou

⁸ Trata-se do mandado de segurança impetrado por Wilian Marbury, um juiz de paz que não conseguiu tomar posse de seu cargo por ordem James Madison, à época secretário de estado. O pedido de Marbury encontrava fundamento no § 13 da Lei do Judiciário de 1789, que instituía competência originária da Suprema Corte para julgar a referida ação. O relator do caso, o juiz John Marshall, entendeu que disposto da lei era incompatível com constituição ao instituir a competência originária da suprema corte para julgar a ação, pois afrontaria o artigo 3º da Constituição Norte-americana, acarretando em uma inconstitucionalidade.

⁹ Apesar de ter surgido na CF de 1988, o procedimento da ADPF foi instrumentalizado pela Lei n. 9.882/199.

¹⁰ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V -

jurídica relativa à constitucionalidade da lei ou à legitimidade do ato para a instauração da arguição de inconstitucionalidade (Mendes, 2010, p.18). Portanto, assim como na ação declaratória, na arguição de descumprimento de preceito fundamental também se exige a demonstração de controvérsia judicial, a qual deve ser compreendida como a existência de uma controvérsia jurídica relevante. Essa controvérsia deve ser capaz de afetar a presunção de legitimidade da lei ou da interpretação judicial adotada e, conseqüentemente, impactar a eficácia da decisão legislativa.

Entendido o instrumento processual aplicado, passa-se ao caso de estudo dessa pesquisa.

Trata-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 14/06/2021. Originalmente, a controvérsia apresentada diz com a constitucionalidade dos atos do Poder Público relativos à execução de despesas discricionárias decorrentes de emenda do Relator-Geral do orçamento (identificadas pelo indicador de resultado primário (RP 9), no que não correspondem à recomposição e correção de erros e omissões, à luz dos princípios republicanos e democráticos que conformam a atividade administrativa do Estado e o exercício dos Poderes estatais. Questionando se as emendas de relator RP 9 no que extrapolam a finalidade, o escopo originário de proceder à recomposição e à correção de erros e omissões de ordem técnica. Como pedido principal, requereu-se a declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator geral do Orçamento de 2021, sendo posteriormente aditada para incluir ainda a declaração de inconstitucionalidade (i) do Ato Conjunto n.º 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021; (ii) da Resolução nº 02/2021, do Congresso Nacional, que deu nova redação da Resolução n.º 01/2006, do Congresso Nacional; e (iii) do Decreto nº 11.190/2022. Em suma: discute-se a constitucionalidade de disposição de recursos pelo Legislativo através das emendas de relator e orçamento secreto.

O planejamento do orçamento público é dividido em três principais diplomas legislativos orçamentários: plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Voltado a contabilizar receitas e gastos da administração federal, o

o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

orçamento público da União tem funções sociais e distributivas, tendo as leis orçamentárias o intuito de reduzir as desigualdades regionais¹¹.

Esse planejamento dos recursos públicos federais ocorre em etapas sucessivas, sendo elas: (a) fase de elaboração; (c) fase de autorização; (d) fase de execução; e (d) fase de controle. Na primeira fase, cabe ao Executivo estabelecer as expectativas de receitas e despesas. Na segunda fase, esse orçamento é apreciado pelo Legislativo, o qual pode aprovar ou rejeitar a proposta do Executivo, além de poder modificá-lo através das emendas parlamentares. Essas emendas – estando inclusa as emendas de relator - visam viabilizar a participação ativa dos deputados e senadores no orçamento, podendo atender às reivindicações mais diretas da população que representam.

O problema relacionado às emendas de relator tem sido a histórica opacidade do uso de recursos e a falta de critérios para a utilização de emendas o que ocasionou a sangria do orçamento público, em episódios como o “escândalo das ambulâncias”¹².

No caso em comento, o que gerou a propositura da ADPF n. 854 foi a ocorrência do “esquema do Orçamento Secreto”¹³. De acordo com a reportagem intitulada “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”, publicada em 8 de maio de 2021, haveria indícios de um esquema de troca de favores entre o Executivo e sua base parlamentar, no qual a liberação de emendas orçamentárias estaria condicionada ao apoio legislativo no Congresso Nacional¹⁴. Segundo a investigação, teria acontecido a alocação de três bilhões de reais em emendas orçamentárias em troca de apoio político.

A discussão entabulada nessa ADPF reclama sobre a exorbitância dos valores direcionados às emendas de relator, além da ausência de transparência da disposição desses recursos. Isto pois, as emendas do relator foram consignadas no orçamento da

¹¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

¹² “A CPMI ‘das Ambulâncias’ foi instalada a partir da denominada ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, em 4 de maio de 2006, para desarticular um esquema de fraudes em licitações na área de saúde. De acordo com a PF, a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo - que também tinha um integrante ocupando cargo no Ministério da Saúde - manipulava as licitações valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. O ‘lucro’ era distribuído entre os participantes do esquema, dentre os quais foram acusadas dezenas de parlamentares, especialmente deputados federais.” (Relatório Parcial da CPMI, Rel. Senador Amir Lando, p. 35, Congresso Nacional, Brasília, 2006).

¹³ O “orçamento secreto”, no plano contábil, nada mais é do que uma parcela do orçamento público da União reservado a um tipo específico de emenda parlamentar: as emendas do Relator-Geral do orçamento

¹⁴ <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>

União em favor de um grupo restrito e incógnito de parlamentares, encobertos pelo véu da rubrica RP 9. Nesse cenário, não havia registro dos solicitadores dessa verba, tampouco do local a que se destinava.

Esse problema de transparência se mostrava de tal forma que, de acordo com Ministra Rosa Weber¹⁵, nem mesmo o Congresso Nacional e o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Ministério da Economia) foram capazes de identificar, os ordenadores das despesas registradas sob o classificador RP 9 (emendas do relator), os critérios adotados para justificar esses gastos, que obras, serviços ou bens foram adquiridos ou contratados com tais valores e mesmo os programas e objetivos vinculados ao planejamento orçamentário foram alcançados com esses recursos.

Assim, na ocasião do julgamento da ADPF n. 854/DF, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade das práticas caracterizadas como “orçamento secreto”, declarando a incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União. Assim, fixou-se a seguinte tese:

“As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”¹⁶.

Percebe-se, nesse caso, a participação do Supremo Tribunal Federal no sistema de freios e contrapesos, a partir da análise da adequação constitucional dos atos praticados pelo Poder Legislativo, quanto a disposição dos recursos orçamentários federais.

3. PROTEÇÃO DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

¹⁵ (STF - ADPF: 854 DF, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 06/12/2021, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 07/12/2021 PUBLIC 09/12/2021)

¹⁶ (STF - ADPF: 854 DF, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 06/12/2021, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 07/12/2021 PUBLIC 09/12/2021)

O apreço pela adequação das ações do Legislativo e do Executivo às normas constitucionais não constitui mera preocupação formal de manutenção do ordenamento jurídico, mas incide em verdadeira guarda dos princípios basilares da democracia brasileira. No caso do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, busca-se preservar a publicidade e transparência e o princípio republicano da responsabilidade dos governantes.

A publicidade pode ser entendida como a possibilidade dos cidadãos em conhecer o conteúdo e os motivos que levam os agentes públicos às tomadas de decisões, enquanto a transparência traduz a clareza e exatidão das informações dispostas aos cidadãos. Nesse sentido, a Constituição Federal¹⁷ visualiza ambos os conceitos como valores republicanos, uma vez que a observância desses princípios traduz o compromisso da Administração Pública com a veracidade, fidelidade do conteúdo e acessibilidade.

De acordo com Tavares (2018, p. 376), ao assegurar o direito à informação, impõe-se ao Estado e seus agentes o dever de veracidade na sua prestação. Se as informações fornecidas não fossem amplamente confiáveis, esse direito constitucional se tornaria ineficaz. De nada adiantaria obrigar o Estado a informar se lhe fosse permitido distorcer, manipular ou omitir dados.

Isso implica que o Estado não pode divulgar informações contrárias aos seus registros nem alegar desconhecimento para ocultar indevidamente dados sob sua posse. O direito à informação abrange todos os registros disponíveis, sejam documentos, gravações ou qualquer outro tipo de suporte.

Veloso e Oliveira (2015, p. 139) apontam a relação de dependência entre democracia e transparência é evidente, sendo esta última essencial para viabilizar o controle social e institucional, com o propósito de responsabilizar os agentes públicos por atos que prejudiquem o bem comum e o Estado Democrático de Direito. Isso ocorre porque, na visão dos autores, quanto maior a participação cidadã e a pressão social, mais o poder público perceberá a força do controle popular e da ação coletiva, o que pode abrir novos espaços para a participação social.

Segundo Rodrigues (2014), defende-se a importância da participação cidadã nas decisões administrativas, porém, sem pleno acesso às informações da administração pública, instala-se uma assimetria de dados. De um lado, o órgão administrativo detém

¹⁷ O direito de informação (CF, art. 5º, XXXIII), do direito de petição aos Poderes Públicos e de obtenção de certidões em repartições públicas (CF, art. 5º, XXXIV, “a” e “b”), do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública (CF, art. 37, caput), da garantia de acesso dos cidadãos aos registros e informações sobre os atos de governo (CF, art. 37, § 3º, II).

todas as informações; de outro, o cidadão é chamado a participar, mas sem o devido esclarecimento ou compreensão total. Essa retenção excessiva de dados dificulta o raciocínio político da população. O acesso à informação equilibra a relação entre cidadão e administração pública, evidenciando o papel democratizador da transparência e da publicidade.

Nessa senda, evidente que a disposição dos recursos federais através das emendas de relator de forma que nem mesmo o Executivo e o Legislativo fossem capazes de distinguir para qual fim estavam sendo destinados, revela, de forma brutal, a ausência de compromisso com os princípios democráticos quanto a disposição do dinheiro público.

O princípio republicano disposto na Constituição Federal de 1988 pode ser entendido em três dimensões principais: o da eletividade do Chefe do Poder Executivo e membros do Legislativo, a periodicidade dos mandatos eletivos e a responsabilidade dos governantes. Dessa forma, a ideia de “república” não traduz apenas a forma de governo, mas delinea anseios que revelam a construção de um pensamento em volta de igualdade e liberdade, em antagonismo a qualquer outro regime que implique e autoritarismo.

Nesse sentido, Canotilho (1993, p. 488) explica que o ideal republicano ultrapassa a noção de um estado jurídico de direito e de democracia. A república, nas palavras do autor, é uma “uma possibilidade espiritual e uma distanciação: possibilidade de uma sociedade mais livre, justa e fraterna”.

Dessa forma, o sentido atual atribuído à ideia de república nos remete a observância da administração da coisa pública em benefício de todos, do ambiente coletivo.

Logo, a disposição de recursos públicos de “secreta” e não rastreável demonstra incompatibilidade com a forma republicana e o regime democrático de governo. Nas palavras do Ministro Celso de Mello, “numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível”.¹⁸

Observa-se que, no caso em comento, não há uma assunção da competência do Executivo e do Legislativo de dispor sobre a orientação do orçamento pelo Judiciário. Não se vislumbra a invasão de competências ou discutível afronta à separação dos

¹⁸ (MS 24725-MC/DF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 28/11/2003, Publicação: 09/12/2003, DJ 09/12/2003 PP-00042)

poderes. Em verdade, o que se vislumbra de forma clara é a atuação do Supremo Tribunal Federal em seu momento mais puro no interior de suas atribuições: guardar a higidez das normas constitucionais e, por consequência, a democracia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854 permitiu compreender a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no sistema de freios e contrapesos, especialmente no que tange à fiscalização dos atos do Legislativo e à proteção dos princípios constitucionais. A decisão da Corte, ao declarar inconstitucionais as práticas associadas ao chamado “orçamento secreto”, reafirmou a necessidade de transparência na destinação de recursos públicos, evidenciando que a publicidade dos atos administrativos é um requisito essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Esse posicionamento do STF demonstrou que a separação de poderes não significa isolamento, mas sim um equilíbrio institucional que visa evitar abusos e garantir a conformidade dos atos estatais com a Constituição.

O estudo também revelou que a ausência de critérios claros e a falta de divulgação sobre a destinação dos recursos comprometem não apenas a moralidade administrativa, mas também a participação cidadã na gestão pública. A transparência e o acesso à informação são elementos fundamentais para que a sociedade possa exercer o controle social e cobrar maior responsabilidade dos agentes públicos.

Além disso, a decisão do STF reforçou o princípio republicano, ao determinar que a destinação de recursos deve ser feita de maneira clara, acessível e dentro dos parâmetros constitucionais. A falta de publicidade dos gastos públicos enfraquece a relação de confiança entre a sociedade e as instituições, além de comprometer a legitimidade das ações governamentais. Assim, o julgamento da ADPF 854 se apresenta como um marco na jurisprudência brasileira, estabelecendo um importante precedente para futuras discussões sobre a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e transparência no orçamento público.

Por fim, o estudo do caso evidencia que o Supremo Tribunal Federal, ao exercer seu papel de guardião da Constituição, não apenas garante a legalidade dos atos administrativos, mas também protege a democracia contra práticas que possam comprometer sua essência. A ADPF 854 demonstrou que a atuação do Judiciário no controle de constitucionalidade é uma ferramenta essencial para corrigir distorções e assegurar que a administração pública opere dentro dos limites éticos e normativos

estabelecidos pela Constituição. Dessa forma, conclui-se que a decisão do STF não apenas reafirma a importância do sistema de freios e contrapesos, mas também fortalece a transparência e o respeito aos princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

AZEVEDO, Ursula Eustórgio Oliveira de. O estado democrático de direito pela teoria dos freios e contrapesos como alicerce da soberania popular. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 1047–1058, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i1.3934. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3934>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1834)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**.

BRAZ DE SOUZA, Gisele. Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. **Revista Vianna Sapiens**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 19, 2022. DOI: 10.31994/rvs.v13i1.793. Disponível em: <https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/793>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Consitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

GUEDES, Maurício Pires. A Separação de Poderes e a Função Judiciária em John Locke, Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, p. 36–53, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9652/2015.v1i1.669. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/view/669>. Acesso em: 26 fev. 2025.

HAMILTON, Alexander et. al. **O federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994

MENDES, G. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 20, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PELICIOLO, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006, p. 21-30.

VELOSO, Roberto Carvalho; OLIVEIRA, Diego Ferreira de. Accountability Vertical e a Atuação das Instituições do Sistema de Justiça. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 1, p. 133-156, 2015.

RODRIGUES, J. G. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 266, p. 89–123, 2014. DOI: 10.12660/rda.v266.2014.32142. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32142>. Acesso em: 28 fev. 2025.

VELOSO, Roberto Carvalho; GUIMARÃES, José Alberto Lucas Medeiros. Diálogo Institucional e Estado de Direito: O Papel das Instituições do Sistema de Justiça No Fortalecimento da Democracia. In: **CONPEDI**, 2024, virtual. VII Encontro Virtual do CONPEDI Teorias da Democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado. Florianópolis: CONPEDI, 2024. V. 1. P. 273-289.