

ADI 6595: o texto constitucional como ferramenta de contenção do populismo pelo Supremo Tribunal Federal

ADI 6595: The constitutional text as a tool to contain populism by the Brazilian Supreme Federal Court

Fabio Ribeiro Soares da Silva*

Resumo: O presente artigo visa indicar a edição da Lei 13.967/2013 como expressão do populismo no Brasil e o papel do Texto Constitucional como ferramenta disponível ao Supremo Tribunal Federal na sua contenção. Estabelecerá a premissa segundo a qual o populismo é fenômeno político e social de relevância global com características comuns em suas expressões nos diferentes países em que surgiu. Pretende o presente trabalho, ainda, indicar que, embora haja traços comuns às experiências populistas pelo mundo, há peculiaridades do caso brasileiro, em que se enquadra a citada Lei 13.697/2019, podendo ser considerada como expressão também da prática de constitucionalismo abusivo. O trabalho abordará a relevância da forma e do conteúdo do Texto Constitucional no manejo pela Suprema Corte brasileira como barreira contra os avanços populistas no país.

Palavras-chave: constitucionalismo abusivo; Supremo Tribunal Federal; ADI 6595; Prisão Administrativa; Forças Auxiliares de Segurança.

Abstract: This article aims to indicate the edition of Law 13.967/2013 as an expression of populism in Brazil and the role of the Constitutional Text as a tool available to the Brazilian Federal Supreme Court in its containment. It will establish a common premise according to which the political and social phenomenon called populism has common characteristics in its expressions in the different countries where it emerged. This paper also intends to indicate that, although there are a lot in common in the populist experiences around the world, there are peculiarities in the Brazilian case, as said about the Law 13.697/2019, that can be considered as an expression of the practice of abusive constitutionalism. The paper will identify how the form and content of the Constitutional Text may be managed by the Brazilian Supreme Court against populist advances.

Keywords: abusive constitutionalism; Brazilian Federal Supreme Court; Administrative arrest; State security forces.

Recebido em: 02/05/2023
Aprovado em: 05/07/2023

Como citar este artigo:

SILVA, Fabio Ribeiro Soares da. ADI 6595: o texto constitucional como ferramenta de contenção do populismo pelo Supremo Tribunal Federal. Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, vol. 5, n. 1, 2023, p. 121-134.

* Defensor Público do Distrito Federal. Mestrando em Direito e Políticas Públicas (UNICEUB).

Introdução

Não apenas o Brasil, mas diversas nações pelo mundo vêm experimentando o avanço populista no cenário político. A ascensão ao poder no Brasil de figuras ou grupos políticos sem espaço anteriormente não chega a ser uma surpresa se levarmos em conta a longa lista de casos exitosos no manejo do populismo para a cooptação do poder ao redor do mundo. Viktor Orbán e o partido Fidesz na Hungria, Recep Tayyip Erdogan na Turquia e Donald Trump nos Estados Unidos são exemplos da tendência.

O movimento é, de fato, tão consistente que Ghita Ionescu e Ernest Gellner (2016, p.7), já em 1969 já afirmavam que “*a spectre is haunting the world: populism*”.

Nem mesmo as denominadas grades de proteção da democracia (*guardrails of the democracy*) indicadas por Levistky e Ziblatt (2018) como obstáculos à erosão do regime foram suficientes para conter o avanço populista na maior democracia do mundo, os Estados Unidos.

O Brasil sempre flertou com o populismo. No governo Bolsonaro as práticas populistas se tornaram mais frequentes e evidentes, bem como outras tantas condutas podem ser consideradas como constitucionalismo abusivo, conforme delineado por David Landau (2013, p. 189)

Nesse cenário, o governo Bolsonaro se insere como um caso típico de manejo do populismo como ferramenta de chegada e, principalmente, de manutenção no poder.

Neste ponto, a referência ao populismo não é feita em uma concepção mais antiga, no sentido de sempre visar as pesquisas eleitorais e o apoio popular. Apesar de Jan-Werner Müller (2016, p. 2) indicar a inexistência de uma teoria do populismo, o próprio autor formula traços em comum às experiências populistas recentes ou contemporâneas.

Assim, submersa no populismo, foi promulgada e sancionada a Lei 13.697 de 26 de dezembro de 2019, que, primordialmente, acabou com a prisão administrativa dos praças das forças auxiliares de segurança (polícias militares e bombeiros militares).

Questionada a constitucionalidade da referida lei pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do diploma em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade¹.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.595. Rel. Min Ricardo Lewandowski. Publicado em 23 mai 2022.

ADI 6595: o texto constitucional como ferramenta de contenção do populismo pelo STF

Assim, para a correta compreensão das razões da feitura da Lei 13.967 de 26 de dezembro de 2019 e, também, das razões de decidir do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.595, o presente artigo pretende realizar uma incursão no populismo, na visão de Jan-Werner Müller.

De igual modo, a compreensão de que o manejo do populismo mascara o avanço do constitucionalismo abusivo que, por via direta, corrói os pilares democráticos do Estado de Direito.

O presente artigo busca evidenciar, por fim, que ao STF compete exercer seu papel de intérprete último da Constituição, valendo-se do Texto Constitucional para frear eventuais avanços populistas e as práticas de constitucionalismo abusivo, sem que necessariamente tenha que atuar como *player* político ativo.

1. A teoria do populismo de Jan-Werner Müller e sua expressão no Brasil

A denominação populista nos parece caber em alguma medida em todos os governistas brasileiros desde a redemocratização, ao menos em algum momento dos respectivos mandatos. Vários presidentes ou seus grupos políticos ao menos tentaram implementar medidas populistas². Após 2019, com a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência, o movimento se intensificou claramente.

A compreensão do que se considera um governo populista atualmente não é tarefa das mais fáceis. Müller (2016) chega a especular se razão assiste a Christopher Lasch ao afirmar que o populismo seria uma autêntica voz da democracia.

Em verdade, é possível traçarmos linhas gerais nos comportamentos dos líderes populistas ao redor do mundo, traços estes que se repetem em maior ou menor medida no Brasil.

Müller ainda aponta ainda que o populismo em termos contemporâneos corresponde a uma resposta às crises e às falhas do liberalismo democrático. Francis Fukuyama (1992) estaria equivocado ao afirmar que o fim da história corresponderia ao advento das democracias liberais, uma vez que nenhum outro sistema seria capaz de superá-lo. O populismo entendido como uma

² Um exemplo claro dessas tentativas é a PEC 275/2003, proposta pela então Deputada Federal Luiza Erundina do PSB/SP, durante o primeiro governo Lula, buscando o aumento para quinze o número de ministros do Supremo Tribunal Federal. A proposta foi desengavetada em 2021, cabendo a relatoria à Deputada Federal Bia Kicis, da base do governo Bolsonaro.

superação de estágio das democracias liberais por ele afetadas, desencadearia democracias iliberais³.

Fixada a premissa de que o populismo é um movimento não convergente com o ideal das democracias liberais, torna-se mais fácil compreendermos os comportamentos comuns aos líderes populistas.

Em primeiro lugar, classicamente os populistas avançam sobre o poder Judiciário, principalmente sobre as cortes mais altas, notadamente sobre as Supremas Cortes.⁴ A experiência húngara com Viktor Orbán e o Partido Fidesz é citada por David Landau (2013) como exemplo clássico. Com uma nova constituição, aumentou-se o tamanho da Suprema Corte, diminuiu-se a idade de aposentadoria compulsória dos membros, permitindo uma nomeação massiva de aliados do líder do executivo, em claro movimento de cooptação de um poder sobre o outro.

Em linhas gerais, o populismo não tem como alvo apenas as cortes de justiça. Busca sequestrar o Estado para si, aparelhando as instituições e cooptando espaços de poder que são fundamentais para o equilíbrio e harmonia entre os poderes.

Os líderes populistas se valem ainda de um clientelismo intensivo, caracterizado pela concessão de favores à elite econômica em troca de apoio e sustentação política e financeira do projeto de poder. Não é difícil dimensionar a influência da elite econômica na vida política de um país, na medida em que, em regra, elegem representantes de seus interesses no Parlamento. Assim, o apoio das elites que pode ser combatido ou mitigado com o financiamento público de campanhas eleitorais, se reverte em votos no Parlamento, o que, em última análise, ajudará na aprovação de leis igualmente populistas, como a abordada neste trabalho.

Outra estratégia dos populistas contemporâneos é afastar a sociedade civil do centro de tomadas de decisão. Müller (2016)⁵ chega a afirmar que populistas não gostam de organizações não governamentais. Como se autodeterminam representantes diretos do povo, não pretendem compartilhar essa representatividade com organizações que fazem parte da sociedade civil e buscam espaço nos processos decisórios do país.

³ Müller (2016) critica a expressão ‘democracia iliberal’, na medida em que descaracteriza o liberalismo, passando a noção de que o regime democrático estaria intacto.

⁴ Esse comportamento típico do populismo contemporâneo pode ser identificado na já mencionada PEC 275/2003, proposta no primeiro governo Lula e desengavetada no governo Bolsonaro, que visa aumentar para quinze o número de ministros do Supremo Tribunal Federal, com nítido intuito de permitir que o Presidente da República possa aumentar sua influência na Suprema Corte com nomeação de correligionários.

⁵ MÜLLER. p. 48. “*Populists in power tend to be harsh (to say the least) with nongovernmental organizations (NGO) that criticize them.*”

Sobre o afastamento do governo da sociedade civil, o governo Bolsonaro encampou tal estratégia ao diminuir a participação popular nos conselhos nacionais, como o CONANDA⁶. Ao se debruçar sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”. Ainda como *ratio decidendi*, a Suprema Corte brasileira ainda fez referências explícitas à prática de constitucionalismo abusivo:

Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais⁷.

As estratégias indicadas acima são as comuns aos fenômenos populistas pelo mundo. No Brasil, contudo, há expressões ímpares do movimento. É o caso da Lei 13.967/2019, sancionada pelo presidente Bolsonaro após apresentação de projeto de lei pela base governista.

Não é de se desconsiderar o mote de campanha nas eleições presidenciais encampado por Bolsonaro no sentido de se aliar ao militarismo e às forças de segurança, de onde é egresso. Nesse sentido, ao acabar com a prisão administrativa dos praças, alterando o regime disciplinar das corporações estaduais, Bolsonaro amealha o apoio da tropa das forças auxiliares por todo o Brasil, que totalizam 402.605 praças, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.⁸

Como dito anteriormente, é possível, nas lições de Müller, identificar uma teoria a respeito do populismo. A partir da compreensão desses traços característicos do populismo contemporâneo, que inclui a cooptação de instituições, é inegável a proximidade entre o fenômeno até aqui abordado e a prática do constitucionalismo abusivo.

2. O Populismo e a abertura de espaço para o Constitucionalismo Abusivo

⁶ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pela Lei 8.242 de 1991.

⁷ BRASIL. STF. ADP 662. Rel. Min. Roberto Barroso. Publicado em 21/05/2021.

⁸ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022, elaborado pelo Fórum Nacional de Segurança Pública – FBSP, organização não-governamental e sem fins lucrativos. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em 25 ago 2022,

Como já foi possível identificar, o populismo, mais do que um conjunto de condutas para um melhor desempenho eleitoral, faz parte de um projeto de perpetuação no poder, com cooptação de instituições e poderes por parte do líder populista.

Nunca é demais lembrar que as constituições de regimes democráticos, incluindo a brasileira, dispõe de mecanismo e disposições contra tirânicos, com o objetivo de tornar perene o Estado Democrático de Direito e a separação de poderes⁹. Assim, nenhum projeto populista será exitoso se não avançar contra dispositivos constitucionais de tal natureza.

Nesse cenário, David Landau (2013, p. 22) cunhou a expressão “constitucionalismo abusivo” caracterizada como “o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes”.

O presente artigo não tem como objeto a análise de emendas constitucionais, nem como ideia central a prática do constitucionalismo abusivo no Brasil. No entanto, inegável que populismo e constitucionalismo abusivo andam de mãos entrelaçadas no desiderato de minar o regime democrático, em benefício de um líder ou um grupo.

Assim, na visão de Landau, não se pode afirmar que a sanção da Lei 13.967/2019 é uma manifestação direta do constitucionalismo abusivo, uma vez que não se trata de substituição ou emenda constitucional, mecanismos indicados por ele como aqueles utilizados por populistas para alterar o panorama constitucional em prol do projeto de poder e em detrimento da democracia.

No entanto, a cooptação de mais de quatrocentos mil¹⁰ praças das forças auxiliares de segurança revela muito mais do que um mero aceno a um grupo que sabidamente apoia o governo Bolsonaro em razão de sua proximidade de pautas, mas concretiza um apoio militar difuso por todos os estados brasileiros às iniciativas populistas do governo e às investidas do constitucionalismo abusivo contra a democracia brasileira.

Por mais que as experiências recentes em outras nações não evidenciem uma ruptura institucional brusca no poder, como houve na América Latina da segunda metade do século XX, certo é que o fantasma do autoritarismo militar é presente nas recentes democracias da região. Assim, o apoio massivo das forças auxiliares de segurança configura um cenário propício para o avanço de ideais e medidas populistas, na concretização de um projeto de poder pautado na

⁹ A Constituição Brasileira de 1988 é pródiga em exemplos de disposições que visam tornar perene o regime democrático, a começar pelo Preâmbulo. Vide ainda o artigo 1º, que indica o Brasil como um Estado Democrático de Direito, artigo 5º, inciso XLIV que aponta ser crime inafiançável ação de grupos armados contra o Estado Democrático. Quanto à separação de poderes, o artigo 60, §4º, inciso III, a considera cláusula pétreia.

¹⁰ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 contabilizou 402.605 praças entre os policiais militares e bombeiros militares no Brasil.

adequação da ordem legal e da ordem constitucional ao que seria a vontade do povo materializada na pessoa do presidente Bolsonaro.

Não é de se descartar, portanto, a repercussão social da aprovação pelo Parlamento de uma lei como a que ora se analisa. Além de angariar diretamente o apoio de milhares de militares e de pessoas próximas a eles de forma difusa em todo o território nacional, a medida se impõe como uma aproximação política a um braço armado dos entes federativos.

Apesar de não ser possível afirmar, como explanado acima, que a edição da Lei 13.967/2019 seja diretamente uma expressão do constitucionalismo abusivo, se considerarmos o modelo de Landau, o fato é que o governo federal encampou projeto de lei que dormitava nas gavetas da Câmara dos Deputados desde 2014¹¹, flagrantemente inconstitucional, na medida em que dispunha sobre o regime disciplinar de forças de segurança estaduais. A Constituição Federal é cristalina ao subordinar as forças estaduais de segurança ao Governador¹² e ao estabelecer que compete à União estabelecer “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”.¹³

Assim, ao desprezar o Texto Constitucional, em última análise, visa o governo uma releitura sem alteração de texto, para firmar competência do Executivo Federal para legislar sobre o regime disciplinar das forças auxiliares de segurança dos estados. Talvez Landau não fosse capaz de antever mais este mecanismo de constitucionalismo abusivo diante das particularidades da Carta e do federalismo brasileiros.

Nesse contexto, além da emenda e da substituição constitucionais, podemos indicar a interpretação constitucional sem alteração de texto, como prática de constitucionalismo abusivo. É dizer, o populismo pretende interpretar a Constituição conforme seu arbítrio e sua conveniência, o que pode ser efetivo se a Corte Constitucional já estiver cooptada.

Na realidade brasileira, o Supremo Tribunal Federal, ao exercer seu papel constitucional de guardião do Texto Constitucional, é capaz de indicar as balizas fixadas pelo poder constituinte e evitar que releituras arbitrárias do Texto sejam perenizadas, como analisaremos a seguir na ADI 6.595.

¹¹ A Lei 13.967/2019 surgiu da aprovação do PL 7645/2014, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga do PDT/MG. A proposta não havia encontrado ambiente favorável para sua tramitação e aprovação até 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro.

¹² BRASIL. Constituição Federal. Artigo 144, §6º “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

¹³ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 22, inciso XXI.

3. ADI 6.595/DF: o texto constitucional como ferramenta para o STF no combate ao populismo. Intérprete e guardião da Constituição ou *player* político?

Como vimos ao abordarmos as características do populismo, um de seus principais alvos é o poder judiciário. Claudio Pereira de Souza Neto (2022) afirma com precisão que “nas democracias em crise, as instituições neutras são atacadas ou capturadas. O Poder Judiciário, em geral, e as cortes constitucionais, em particular, costumam ser um dos alvos preferenciais da intervenção autoritária”.

Embora, no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal tenha sido atacado em várias frentes, como bem delineado por Neto, coube à mais alta corte brasileira resistir aos avanços populistas em diversos momentos.

Para tanto, o Texto Constitucional é a principal ferramenta a ser manejada. Isso porque temos uma Constituição extensa, detalhista e programática, que minudencia as competências dos entes federativos, consistindo em farto material para que o Supremo Tribunal Federal, como intérprete último da Carta, possa garantir a higidez e a manutenção dos princípios nela expostos.

Não se pode desconsiderar as vozes que não creem na Constituição de 1988 como ferramenta para superarmos os problemas nacionais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1994) já afirmava a inabilidade do Texto Constitucional para superar a constante crise de governabilidade do país. No entanto, com todas as adversidades, a Constituição de 1988 foi capaz de conduzir o país em dois processos de *impeachment*¹⁴, em alternância de diferentes grupos políticos no poder, em dezenas de processos eleitorais democráticos e exitosos e no controle de importantes dados econômicos, com destaque para inflação. Esta Carta que conduziu o Brasil até o seu atual estágio, ainda é capaz de ser a principal ferramenta para nos levar ao nível de amadurecimento institucional desejado.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 6.595, não perdeu a oportunidade de assegurar o respeito à Constituição, valendo-se para tanto de mera interpretação literal.

¹⁴ O primeiro do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e o segundo da Presidente Dilma Rousseff em 2016.

Registre-se neste ponto que o Supremo Tribunal Federal não precisou adentrar no espinhoso caminho do ativismo judicial que tanto divide opiniões, nem mesmo precisou avocar informalmente competências de outros poderes para a solução da questão. A resposta estava no Texto Constitucional.

O jogo dialético foi iniciado pela Advocacia-Geral da União que argumentou, em síntese, que à União compete legislar sobre normas gerais alistamento e elegibilidade de militar; aposentadoria ou reforma de militar; e cabimento de habeas corpus e punições disciplinares militares¹⁵.

Na solução deste caso paradigmático, os ministros do Supremo Tribunal, por unanimidade, acompanharam o voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, para declarar a inconstitucionalidade da norma. Para tanto, lançou mão de alguns argumentos.

Em primeiro lugar, foi identificada uma inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, na medida em que o projeto de lei foi iniciado por parlamentar¹⁶, sendo certo que a competência para tratar do regime jurídico dos integrantes das Forças Armadas é reservada ao chefe do Poder Executivo Federal¹⁷.

Nesta linha de raciocínio, se ao chefe do executivo federal compete legislar sobre as Forças Armadas, competirá ao executivo local legislar sobre as forças estaduais de segurança, conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal¹⁸, em atenção ao princípio da simetria.

Assim, restou sedimentado entendimento no sentido de que, embora o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal estabeleça que à União compete privativamente “legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”, é certo que o constituinte delegou aos Estados a competência para tratar das especificidades dos temas previstos nos artigo 142, §3º, inciso X da Constituição Federal¹⁹. Tal raciocínio decorre da dicção do artigo 42, §1º da Carta de 1988.

¹⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6.595. Publicado em 23 de maio de 2022.

¹⁶ O PL 7.645/2014 foi proposto pelos Deputados Federais Subtenente Gonzaga (PDT/MG) e Jorginho Mello (PR/SC).

¹⁷ v. Artigo 61, §1º, inciso II, alínea ‘f’ da Constituição Federal. “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.930/RO – Rel. Min. Ricardo Lewandowski. ADI 4.648/AL, Rel. Min. Luiz Fux. ADI 6.321/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia.

¹⁹ BRASIL, Constituição Federal. Artigo 142, §3º, inciso X. “A lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra”.

Além de questões de natureza formal, foi enfrentada a constitucionalidade material da prisão administrativa dos militares das forças auxiliares. De forma revelada, a razão de ser da lei ora analisada era a adequação “ao devido processo legal, ao contraditório e ampla defesa, à razoabilidade e proporcionalidade e à vedação de medida privativa de liberdade”²⁰.

Diante dessa aparente conformidade da lei com os direitos humanos, o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre a compatibilidade de prisão administrativa militar com a Constituição de 1988. Novamente, o Texto Constitucional foi protagonista, evitando que interpretações ou considerações distantes da sua expressão fossem utilizadas para o deslinde da questão.

De forma categórica, a Corte Suprema apontou que os servidores militares se submetem a um regime jurídico diferenciado, por serem o “braço armado” do Estado, “desde a investidura até as formas de inatividade”²¹, conforme bem assinalado por José Afonso da Silva.

Com acerto, indicando uma vez mais a literalidade da Constituição, o Supremo Tribunal aponta para compatibilidade material da prisão administrativa militar, uma vez que o constituinte ressalvou expressamente tal possibilidade no artigo 5º, inciso LXI²², que veda a prisão que não seja em flagrante ou por ordem da autoridade competente, ressalvada a possibilidade de prisão por “transgressão militar”.

Ainda valendo-se da compreensão literal do Texto da Carta, reafirmou-se a possibilidade de prisões administrativas militares, diante da previsão expressa do não cabimento de *habeas corpus* em face da adoção de tais medidas.²³

Fixada pelos Ministros toda esta ordem de considerações referentes à literalidade do Texto Constitucional, o que seria suficiente para declarar a inconstitucionalidade da norma, fez-se referência, ainda, à interpretação sistemática para impor definitivamente a possibilidade de prisão administrativa no âmbito militar.²⁴

²⁰ Trecho retirado do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ da Câmara dos Deputados que concluiu pela constitucionalidade do Projeto de Lei 7.645/2014. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1336528&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+7645/2014. Consulta em 29/08/2022.

²¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 714.

²² BRASIL. Constituição Federal. Artigo 5º, inciso XLI. LXI – “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”;

²³ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 142, §2º: “Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares”

²⁴ Trecho do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, acompanhado por todos os ministros. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352530922&ext=.pdf> . Consulta em 29/08/2022.

Não bastasse a interpretação literal dos mencionados dispositivos constitucionais – incontornável, considerada a antiga máxima hermenêutica *in claris cessat interpretatio* –, a leitura sistemática da Carta Magna também leva à conclusão de que as limitações impostas aos servidores militares visam a atender à supremacia do bem coletivo em detrimento de interesses particulares, até pela força, se necessário.

Essa é a razão pela qual o eixo estruturante do regime especial a que estão submetidos os servidores militares leva em conta a natureza peculiar de suas atribuições, o qual gira em torno da subordinação hierárquica e da submissão disciplinar aos respectivos comandantes. Essas características têm por finalidade a salvaguarda de valores basilares da vida castrense, dentre os quais avulta o pronto e estrito cumprimento das missões que lhes são cometidas, sem quaisquer desvios ou tergiversações, sobretudo considerada a potencial letalidade de suas ações, que cresce exponencialmente quando executadas fora dos lindes da legalidade.

Nota-se que a postura da Corte por ocasião do julgamento da ADI 6.595 revela o exercício do papel de intérprete último e guardião da Constituição, sem necessidade de entrar no jogo duro da política.

Por certo, não é possível afirmar que esse comportamento seja o padrão da Corte. No entanto, serve de paradigma de como o combate ao avanço populista pode ser feito sem que precise se afastar do papel institucional do Tribunal.

Rafael Estorilio e Juliano Zaiden Benvindo (2017, p.173) apontam criticamente o distanciamento da Corte do seu papel constitucional de intérprete e guardião da Constituição:

A questão é que o Supremo Tribunal Federal (STF), em muitos casos assumindo papel de oráculo decisório e, ao mesmo tempo, adotando uma postura pragmática, pode se tornar agente central do constitucionalismo abusivo. Especialmente com o crescente aumento de pesquisas empíricas denunciando suas práticas e contrariando muito de seu discurso, passou-se a constatar que suas decisões, não raramente, buscam mitigar o crescente conflito político em casos de forte desacordo moral e, mais ainda, sua postura corporativa e agenciadora de interesses com os outros poderes. Nos últimos anos, o debate sobre os conflitos entre os poderes em matérias de desacordo moral ganhou relevo na academia. O segundo tema, todavia, relativo à sua prática fortalecedora de interesses corporativos e particulares, ainda tem sido trabalhado de forma muito esparsa. É aqui que aparece, com força, o tema do constitucionalismo abusivo. A partir desse conceito, consegue-se desvendar motivações e práticas normalmente implícitas e, ao mesmo tempo, desmistificar a tão-aclamada potência da jurisdição constitucional na defesa do constitucionalismo”.

Não é demais lembrar que diante da fluidez da linguagem e da subjetividade inerente ao direito, as acusações de atuação política da Corte sempre existirão. Nesse cenário, casos

paradigmáticos como a ADI 6.595 são fundamentais para compreensão do corpo social de que o Supremo Tribunal Federal, exercendo a sua função institucional de intérprete da Constituição, valendo-se do Texto Constitucional, atua como freio aos avanços dos outros dois poderes da República.

Certamente, mesmo atuando como intérprete constitucional, as decisões do Tribunal sempre terão repercussões políticas, uma vez que atingem a esfera do Executivo e Legislativo. Tal fato, no entanto, não transforma o Supremo Tribunal Federal em um *player* ativo no jogo político, especialmente porque o Tribunal só atua quando provocado e deve se valer estritamente da interpretação do Texto Constitucional para decidir.

Diante das minudências constitucionais, da preocupação do constituinte originário em detalhar as competências dos entes federativos, das muitas normas diretivas e programáticas, o Texto Constitucional fornece ao Supremo Tribunal Federal um vasto campo interpretativo para solução das questões a ele levadas e, também, na contenção dos abusos dos outros poderes, com destaque para a populismo.

4. Conclusão

O populismo é um fenômeno político que, em alguma medida, todas as nações democráticas do mundo enfrentam. O Brasil já o conhece há algumas décadas, no entanto, tem tido mais proximidade recentemente, aumentando a expectativa de atuação do Supremo Tribunal Federal na contenção.

A edição da Lei 13.967/2019, ao ser sancionada e defendida publicamente pelo então presidente, revelou a necessidade de o Supremo Tribunal Federal enfrentasse a questão, mediante questionamento dos legitimados para tanto.

Embora não tenha se valido dos mecanismos destacados por Landau, ou seja, substituição constitucional e emenda constitucional, o Executivo efetivou medida expressamente contrária ao disposto na Constituição, forçando interpretação favorável a si, em clara tentativa de releitura do Texto, sem alteração de conteúdo, em uma espécie de emenda informal à Constituição, sem que tenha que enfrentar o difícil processo de alteração formal da Carta.

Cumprir destacar que a ADI 6.595 ganha ainda mais importância, ao resistir ao avanço de um ente federativo sobre outro. E o mais importante, a resistência se deu sem que o Supremo

tivesse que entrar no jogo político de forma explícita. Decidiu pela inconstitucionalidade da norma com argumentos jurídicos, valendo-se da expressão do Texto Constitucional.

Embora sejam compreensíveis as críticas direcionadas à Suprema Corte Brasileira que, por vezes, atua como *player* no jogo político, o julgado aqui analisado revela como o Texto Constitucional é aliado para que o Tribunal exerça a sua função de intérprete e, com isso, possa conter eventuais abusos praticados pelos outros poderes ou de entes federativos sobre outros, como no caso de 13.697/2019.

Referências

BRASIL. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

BRASIL. *Lei 13.967 de 26 de dezembro de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13967.htm. Acesso em 25 ago 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 ago 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6.595*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Publicado em 23 mai 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762107552>. Acesso em 25 ago 2022.

ESTORILIO, Rafael e BENVINDO, Juliano Zaiden. O Supremo Tribunal Federal como agente do constitucionalismo abusivo. *Cadernos Adenauer XVIII*, 2017 – Vol. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992

IONESCU, Ghita e GELLNER, Ernest. apud MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism?* Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016

LANDAU, David. *Constitucionalismo Abusivo*. 47 UC DAVIS Law Ver. 189, 2013.

LEVISTKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*; tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism?* Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Elementos da crise do Estado Democrático: um panorama conceitual. In MELLO, Patrícia Perrone Campos; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de (Orgs). *Democracia e Resiliência no Brasil: a disputa em torno da Constituição de 1988*. Bosch: Espanha, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.