

PAINÉIS

FÓRUM 2025

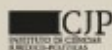
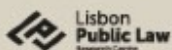
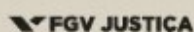
O MUNDO EM TRANS- FORMAÇÃO

DIREITO, DEMOCRACIA
E SUSTENTABILIDADE
NA ERA INTELIGENTE

ORGANIZADORES

GILMAR FERREIRA MENDES
CARLOS BLANCO DE MORAIS
LUIS FELIPE SALOMÃO

TRANSCRIÇÕES DO
XIII FÓRUM DE LISBOA
REALIZADO EM JULHO DE 2025



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fórum de Lisboa (13. : 2025 : Rio de Janeiro)
Transcrições do XIII Fórum de Lisboa : o mundo
em transformação [livro eletrônico] : direito,
democracia e sustentabilidade na era inteligente /
[organizadores Gilmar Ferreira Mendes, Carlos
Blanco de Moraes, Luis Felipe Salomão]. --
1. ed. -- Rio de Janeiro : Fundação Getúlio
Vargas, 2026.
PDF

Vários autores.
Vários colaboradores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-225-2324-5

1. Democracia 2. Direito - Coletâneas
3. Sustentabilidade 4. Transformação I. Mendes,
Gilmar Ferreira. II. Moraes, Carlos Blanco de.
III. Salomão, Luis Felipe. IV. Título.

26-349266.0

CDU-34(082)

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito : Coletâneas 34(082)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

XIII FÓRUM DE LISBOA



Coordenação Científica

Gilmar Ferreira Mendes

Coordenação Acadêmica

Francisco Schertel Ferreira Mendes

Laura Schertel Ferreira Mendes

João Paulo Bachur

Raphael Carvalho da Silva

Victor Fernandes

Coordenação Executiva

Lincoln Philipe Martins



Lisbon
Public Law
Research Center



INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICAS E SOCIOLÓGICAS



FGV
FUNDACÃO GETÚLIO
VARGAS

Coordenação Científica

Carlos Blanco de Moraes

Coordenação Acadêmica

Gonçalo Carrilho

Vitalino Canas

Coordenação Executiva

Ana Vieira da Silva



FGV JUSTIÇA

Coordenação Acadêmica

Luis Felipe Salomão

Elton Leme

Coordenação Executiva

Marina Bichara

Projeto Gráfico

Isabella Maggiolo

Revisão

Julia Moreira

Nathalia de Abreu

Tradução

Deborah Mabilde

Ludmilla Curi

O conteúdo desta publicação é de responsabilidade dos autores e não reflete, necessariamente, a opinião da FGV.

A divulgação desta edição é gratuita, estando disponível para download no site: <https://forumjuridicodelisboa.com/>

ISBN 978-85-225-2324-5

SUMÁRIO

01

MESA DE ABERTURA _____ 17

GONÇALO SARAIVA MATIAS _____ 18

GILMAR FERREIRA MENDES _____ 22

EDUARDO GOMES _____ 26

HUGO MOTTA _____ 28

EDUARDO VERA-CRUZ PINTO _____ 32

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL _____ 36

CARLOS BLANCO DE MORAIS _____ 38

VITALINO CANAS _____ 40

BETO SIMONETTI _____ 42

02

REFORMA ADMINISTRATIVA: EFICIÊNCIA E DESEMPENHO NO MUNDO DIGITAL _____ 47

RODRIGO MUDROVITSCH _____ 48

HUGO MOTTA _____ 50

GILMAR FERREIRA MENDES _____ 52

PEDRO PAULO CARVALHO TEIXEIRA _____ 56

PEDRO FERNANDEZ SANCHEZ _____ 62

03

SISTEMA POLÍTICO, CRISE DOS INCUMBENTES E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA _____ 67

CARLOS BLANCO DE MORAIS _____	68
CIRO NOGUEIRA _____	72
JORGE VIANA _____	76
RODRIGO MAIA _____	82
VITALINO CANAS _____	86
FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA _____	90

04

DEMOCRACIA COMBATIVA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATUAIS _____ 95

BETO SIMONETTI _____	96
RICARDO LEWANDOWSKI _____	98
EDILENE LOBO _____	104
LENIO STRECK _____	108
KÁTIA ABREU _____	112
JORGE MESSIAS _____	116

05

REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS GLOBAIS _____ 123

LAURA SCHERTEL MENDES _____	124
LUÍS ROBERTO BARROSO _____	126
RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA _____	132
EDUARDO GOMES _____	136
AGUINALDO RIBEIRO _____	140
LUNA VAN BRUSSEL BARROSO _____	144

06

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA _____ 149

PAULO CESAR SALOMÃO FILHO _____	150
JOSÉ JOÃO ABRANTES _____	152
GONÇALO DE ALMEIDA RIBEIRO _____	156
MICHEL TEMER _____	162
MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO _____	168
MANUELLITA HERMES _____	172
GUSTAVO BINENBOJM _____	176

07

KEYNOTE SPEECH

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA NOVA ORDEM MUNDIAL _____ 183

GILMAR FERREIRA MENDES _____ 184

ILAN GOLDFAJN _____ 186

LUÍS MARQUES MENDES _____ 192

08

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E DEMOCRACIA EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS _____ 199

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL _____ 200

MARIA D'OLIVEIRA MARTINS _____ 202

JOSÉ ROBERTO AFONSO _____ 206

ALEXANDRE CURI _____ 212

FLÁVIO DINO _____ 216

09

KEYNOTE SPEECH

GEOPOLÍTICA EM RECONSTRUÇÃO: IMPLICAÇÕES SOCIOECONÔMICAS _____ 225

GILMAR FERREIRA MENDES _____ 226

MIKE POMPEO E ANDRÉ ESTEVES _____ 228

10

AÇÕES ESTRUTURAIS, CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E SEPARAÇÃO DE PODERES _____ 251

RAPHAEL CARVALHO _____ 252

ANDRÉ MENDONÇA _____ 254

ARTHUR LIRA _____ 260

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO _____ 264

BRUNO BIANCO _____ 270

MARILDA SILVEIRA _____ 274

11

SEGURANÇA JURÍDICA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE _____ 279

MARCELO DOVAL MENDES _____	280
FLÁVIO PANSIERI _____	282
LUIS FELIPE SALOMÃO _____	286
ROGER STIEFELMANN _____	292
FERNANDA BURLE _____	300
ALEX MANENTE _____	304

12

KEYNOTE SPEECH

RELAÇÕES DE FORÇA INTERNACIONAIS E NOVOS BLOCOS MILITARES _____ 309

ALMIRANTE HENRIQUE GOUVEIA E MELO, TARCÍSIO DE FREITAS E RAUL JUNGSMANN ____	310

13

SEGURANÇA PÚBLICA E FEDERALISMO COOPERATIVO: ENFRENTANDO AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS — 325

RAUL ARAUJO	326
ANDREI RODRIGUES	330
PAULO GONET	334
TARCÍSIO DE FREITAS	338
MAURO CAMPBELL	342

14

DILEMAS DA SOBERANIA DIGITAL: BIG TECHS E GOVERNOS — 347

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR	348
ALEXANDRE DE MORAES	350
RODRIGO PACHECO	368
FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO	374
TABATA AMARAL	378
ORLANDO SILVA	384
SAMARA CASTRO	388

15

ENCERRAMENTO _____ 393

GILMAR FERREIRA MENDES _____ 394

EDUARDO VERA-CRUZ PINTO _____ 396

TABATA AMARAL _____ 398

LUIS FELIPE SALOMÃO _____ 402

CARLOS BLANCO DE MORAIS _____ 404

NOTA DO EDITOR

O XIII Fórum de Lisboa teve como tema “O mundo em transformação – Direito, Democracia e Sustentabilidade na Era Inteligente” e ocorreu nos dias 2, 3 e 4 de julho de 2025, em formato presencial, com transmissão ao vivo. Os conteúdos apresentados se referem às transcrições e edições dos principais painéis realizados durante os três dias do evento. O propósito de reunir esses materiais é o de contribuir para a compreensão dos desafios que marcam o mundo atual considerando a Era Inteligente, como as mudanças climáticas, os direitos humanos, as políticas públicas e as instituições internacionais.

Para proporcionar uma leitura objetiva, as saudações e os agradecimentos realizados pelos participantes não foram inseridos. Assim, o leitor encontrará exclusivamente o conteúdo das discussões, razão pela qual, em alguns momentos, as transcrições poderão apresentar diferenças em relação às gravações do evento. Além disso, foram mantidas algumas expressões típicas da oralidade, como repetições, contrações de preposições e artigos e demais expressões, com o objetivo de garantir maior fidedignidade à fala dos palestrantes. É importante ressaltar que as opiniões e manifestações dos participantes não refletem o posicionamento das instituições organizadoras do Fórum.

Boa leitura.

PREFÁCIO

Organizado pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pelo Lisbon Public Law Research Centre (LPL) da Faculdade de Direito de Lisboa e pela FGV Justiça, o Fórum de Lisboa é um encontro global que reúne acadêmicos, autoridades, juristas e representantes da sociedade civil organizada do Brasil e da Europa, com o objetivo de debater relevantes pautas ligadas ao Estado contemporâneo. A décima terceira edição do Fórum de Lisboa ocorreu em julho de 2025, com o tema “O mundo em transformação – Direito, Democracia e Sustentabilidade na Era Inteligente”.

Esta publicação consolida os debates e conhecimentos compartilhados durante os três dias de evento, com ênfase nos impactos da tecnologia e da inteligência artificial no Brasil, na Europa e no mundo. As seções seguintes apresentam as contribuições e discussões realizadas no Fórum, contemplando a abrangência dos desafios, das perspectivas e das transformações que a Era Inteligente vem provocando na sociedade.

O presente volume constitui, portanto, um importante registro das interações e dos debates realizados no XIII Fórum de Lisboa. Espera-se que os leitores encontrem neste material um conteúdo informativo e relevante, que incentive o engajamento contínuo nas questões relacionadas à Era Inteligente, altamente relevantes para o Estado contemporâneo.

No site do Fórum, estão reunidas as demais publicações, com os debates realizados nas edições anteriores. O conteúdo pode ser acessado em: forumdelisboa.com.

01

MESA DE ABERTURA

Gonçalo Saraiva Matias



Ministro Adjunto
e da Reforma
do Estado de
Portugal

É com muita satisfação que participo do Fórum de Lisboa que, ao longo de suas edições, tem se consolidado como um lugar de reflexão livre e exigente, onde se cruzam experiências, ideias e perspectivas sobre o futuro das nossas sociedades. É um fórum que valoriza o debate informado, a partilha de conhecimento e a construção de soluções para desafios cada vez mais comuns a todos. É também um espaço que reforça os laços entre Portugal e Brasil, aproximando os dois países-irmãos, que compartilham uma história, uma língua e um compromisso comum com o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito.

Quero saudar, por isso, a organização, os oradores e todos os presentes pela qualidade do programa, até pela sua dimensão e substância, que vai ter lugar nos próximos dias, e pela relevância dos temas que vamos discutir.

Gostaria de começar esta minha intervenção sublinhando a importância deste espaço de diálogo que nos convida a repensar o papel do Estado e da democracia numa época de transição digital e inovação constante. É necessário pensar na construção de um Estado que sirva os cidadãos com eficiência,

transparência e justiça. Vivemos em uma época de transformação acelerada, em que o digital e a inteligência artificial estão a redefinir de forma profunda os paradigmas do direito, da democracia e da sustentabilidade. As sociedades do século XXI confrontam-se com desafios globais, sem fronteiras, e a tecnologia veio redesenhar a relação entre os governos e os cidadãos enquanto reinventa a própria noção de serviço público.

Esta mudança de paradigma também representa um desafio para as leis fundamentais, que tendo sido aprovadas em Portugal e no Brasil entre os anos 1970 e 1980, têm nesta nova realidade um teste a sua plasticidade, universalidade e capacidade de adaptação. Ainda que a matriz constitucional nos seus princípios e valores se mantenha, o ecossistema digital representa desafios específicos à sua aplicação, por exemplo, na liberdade de expressão e informação, na reserva da intimidade da vida familiar e privada, ou até nos novos ativos que podem compor a propriedade privada. Cabe ao Poder Judiciário, mas também aos Poderes Executivo e Legislativo, considerarem em todas as suas ações o equilíbrio entre a realidade tecnológica e os princípios fundamentais do Estado de Direito.

Neste contexto, a confiança dos cidadãos na democracia depende, em larga medida, da capacidade do Estado de se adaptar e responder de forma eficiente, transparente e sustentável. Não podemos tolerar instituições públicas pesadas e lentas num mundo cada vez mais ágil, interconectado e exigente. O que está verdadeiramente em causa é a qualidade da nossa vida coletiva, da nossa democracia e a legitimidade das instituições democráticas.

É precisamente por isso que o programa do XXV Governo de Portugal, que hoje aqui com muita honra represento, consagra, com toda a clareza, a reforma do Estado e o combate à burocracia como prioridades essenciais. A burocracia excessiva continua a ser um obstáculo silencioso ao progresso, travando o investimento, minando a confiança e comprometendo a tomada de decisões vitais para o país, e me atrevo a dizer para os nossos países. Não podemos admitir que a máquina pública seja um labirinto onde se perdem tempo, recursos e esperança. Os cidadãos e as empresas pedem algo elementar, que o Estado funcione. A exigência de

transformação da Administração Pública é, hoje, um desígnio incontornável, pois, como nunca, a confiança dos cidadãos no Estado constroe-se na capacidade de garantir eficiência, transparência e qualidade de resposta. Por isso, estamos a trabalhar em uma reforma administrativa que se assente na simplificação, digitalização, articulação e responsabilização, não para reduzir o Estado, mas para fortalecer sua relevância e legitimidade.

Assim, a imposição de pensar no futuro convive também com a urgência de revisar o passado, reavaliando as funções que podem ser melhoradas na Administração Pública e aquelas que já não respondem às necessidades dos cidadãos e das empresas no mundo atual. Convivemos com um sistema administrativo denso, com legislação e reguladores múltiplos e fragmentados em que, muitas vezes, os sujeitos-alvos da regulamentação tem de procurar as respostas que precisam em diversos diplomas ou em conjuntos de várias instituições.

É nesse contexto que se revela necessária a simplificação dos códigos fundamentais do procedimento e de contratação pública, bem como a sintetização do universo de entidades que compõem a administração pública. A digitalização é um pilar essencial desta transformação, mas é também crucial promover uma cultura administrativa que privilegie o conhecimento, a partilha de informação e a articulação interna, libertando os cidadãos e as empresas das excessivas burocracias. Nesse sentido, a criação de plataformas digitais interoperáveis, por força da inclusão digital, e a modernização do atendimento são partes de uma missão maior: colocar o cidadão no centro da ação do Estado.

A construção de um Estado moderno não dispensa a valorização dos seus profissionais, o investimento na formação, na inovação e no conhecimento. Devemos fomentar um ambiente que incentiva a experimentação, a cooperação institucional e intercâmbio de boas práticas. Atrevo-me, aliás, a sugerir-lo também no contexto dos nossos países e das nossas instituições aqui hoje presentes. Naturalmente, o futuro também exige, a par da necessária reforma do Estado, a regulação de novas realidades, como sucede com a inteligência artificial. Esta nova tecnologia, cujo potencial e impacto ainda são desconhecidos, necessitou de regulação autónoma pela ameaça acrescida que representa em matéria de direitos e liberdades fundamentais, mas também pelas oportunidades que pode gerar na renovação das economias. Por esses motivos, assistimos a uma inversão do paradigma legislativo, debruçando-se o legislador sobre uma tecnologia específica, em vez de regular apenas as consequências nocivas que podem advir da utilização dessas ferramentas. Essa necessidade é evidente e universal, estando tanto Portugal como o Brasil empenhados na discussão e aprovação de diplomas com matrizes comuns.

A missão de aprovar uma nova regulação e rever a que já vigora tem o estímulo essencial de conseguir colocar no centro das decisões os cidadãos e as empresas,

prevenindo nova carga burocrática desnecessária, mas assegurando que se continuem a cumprir os princípios prescritos na lei fundamental, mantendo um equilíbrio entre a proteção dos nossos valores fundamentais, o incentivo econômico e a resposta à necessidade de todos. É um desafio que ultrapassa fronteiras e que aproxima Portugal dos países-irmãos da lusofonia, muito em especial do Brasil e, por isso, a importância deste nosso encontro hoje com quem partilhamos soluções, dificuldades e a ambição de construir administrações públicas mais eficientes e próximas dos cidadãos. A língua que nos une deve ser também um instrumento de modernização, de desenvolvimento e de confiança dos cidadãos nas instituições.

Reformar o Estado é um processo rigoroso, que exige tempo, persistência, avaliação constante e sentido de responsabilidade democrática. Contamos com a contribuição de todos, realmente de todos, a começar pelos aqui presentes, para pensar, debater e consolidar este caminho. O diálogo, a reflexão crítica e a partilha de conhecimento são condições indispensáveis para que o Estado sirva cada vez melhor à sociedade que o sustenta e justifica. Permitam-me que termine recorrendo-me a palavras de João Guimarães Rosa: "O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem." Estou seguro de que não nos faltará coragem para enfrentar os desafios que a reforma do Estado nos coloca, sempre com o sentido de serviço público e de responsabilidade democrática que este Fórum também representa.

Gilmar Ferreira Mendes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil,
Professor do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa e
Doutor em Direito
pela Universidade
de Münster

É com grata satisfação que sempre me toma neste nosso evento atual, que cumprimento e dou boas-vindas a todos à décima terceira edição do Fórum de Lisboa, que se consolidou como um ponto de encontro fundamental para o diálogo entre Brasil e Portugal, Brasil e Europa.

Neste ano, teremos uma programação rica e diversificada com 57 painéis, quase 500 palestrantes de várias nacionalidades e uma estimativa de mais de 2500 participantes. Hoje, o Fórum abraça temas globais e, muito além das questões puramente jurídicas, tem caráter transdisciplinar, abrangendo também política, economia, relações internacionais, tecnologia e sociedade, atraindo estudiosos e profissionais das mais diversas áreas, como empresários, diplomatas, jornalistas, profissionais de saúde, educação e segurança pública. Inicialmente, era o Fórum Jurídico de Lisboa. Hoje, é Fórum de Lisboa.

A vocação transdisciplinar e transnacional do Fórum fica evidenciada com a pluralidade dos nossos painéis: reforma administrativa, a nova ordem econômica internacional, aspectos geopolíticos, semipresidencialismo, política de drogas entre segurança e saúde pú-

blica, são apenas alguns dentre os diversos temas que serão debatidos, cujo denominador comum é a relevância do debate sobre os novos contornos de cada um deles em um mundo em transição.

O sociólogo alemão Ulrich Beck, já no fim do século passado, nos alertava sobre o advento da sociedade de risco, uma sociedade que, ao promover uma ruptura com a sociedade industrial, volta-se contra si mesma. Daí, modernidade reflexiva, de modo a produzir ameaças incessantes sobre as bases materiais de sua existência. Hoje, com uma sociedade e economias digitais, enfrentamos uma nova e ainda mais temível categoria de riscos, aqueles que advém da própria inteligência que criamos. Assim, se é verdade que essa Era Inteligente na qual ingressamos traz oportunidades extraordinárias na forma de promessas e soluções para problemas ancestrais, ela também nos coloca diante de riscos extraordinários, associados sobretudo a novas formas de exclusão e controle.

O tema que nos congrega nesta edição do Fórum de Lisboa não poderia, portanto, ser mais urgente. As aceleradas transformações das últimas décadas, agora, com a inteligência artificial, tendem a se tornar exponenciais e trouxeram consigo múltiplas crises, como a climática, democrática, econômica etc. Como diria Edgar Morin, estamos diante de uma policrise cujo enfrentamento exige um pensamento complexo, capaz de articular saberes fragmentados em uma compreensão sistêmica.

Nesse contexto, o direito e a democracia enfrentam desafios sem precedentes. O que significa falar em responsabilidade de um agente automatizado? De que forma a democracia pode sobreviver num tempo de desinformação? Como garantir que o princípio da dignidade da pessoa humana, pedra angular do constitucionalismo contemporâneo, para onde todo o penoso processo de desenvolvimento histórico do direito no Ocidente nos encaminhou, não seja sacrificado no altar da eficiência algorítmica? No entanto, os desafios são ainda mais radicais do que encontrar soluções para novos problemas, pois a digitalização coloca em xeque os próprios fundamentos formais, ontológicos e epistemológicos do direito. A teoria das fontes e a teoria da interpretação edificada sobre a premissa de uma racionalidade deliberativa, dialógica, valorativa, ou seja, humana, encontra-se diante de sistemas que to-

mam decisões aparentemente coerentes, em velocidade e escala impressionantes, e processando um volume de informação inimaginável para a cognição humana.

Se isso soa abstrato, trato de desfazer esta impressão. Após terem sido o primeiro país a divulgar planos para adoção de IA para sugerir a criação e atualização de leis com previsão de acelerar o processo legislativo em até 70%, os Emirados Árabes anunciaram que um sistema de IA será adotado como membro consultivo do Gabinete do Conselho Ministerial de Desenvolvimento e de todos os conselhos de administração de entidades federais e empresas governamentais, a partir de janeiro de 2026. O objetivo anunciado é apoiar a tomada de decisões nesses conselhos, realizar análises imediatas de suas decisões, fornecer aconselhamento técnico e aumentar a eficiência das políticas governamentais adotadas por esses órgãos em todos os setores. Independentemente da questão da eficiência, esse plano, cuja ousadia espantou especialistas no mundo inteiro, de forma inevitável, nos remete uma vez aos riscos intrínsecos a essas novas formas de experimentação do fenômeno normativo. No âmbito da democracia, lembro da advertência de Hannah Arendt, de que o isolamento e a perda de espaço público são condições para o advento do totalitarismo. Na era das redes sociais, para onde a arena pública foi transportada, nas quais preponderam as bolhas informacionais e onde as pessoas se sentem mais à vontade para mentir, ofender e cometer crimes, a advertência ganha contornos proféticos.

A fragmentação do debate público em câmaras de eco radicalizadoras e sua transformação em terra sem lei, hostil e inóspita representam uma ameaça sem precedentes à possibilidade mesma da política como ação conjunta entre iguais. Nesse sentido, a decisão tomada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de declarar parcialmente inconstitucional o artigo 19 do Marco Civil da Internet para estabelecer o dever de remoção e a responsabilização das big techs pelas postagens criminosas ou ofensivas de seus usuários parece fundamental, não apenas para coibir a prática de crimes e preservar a honra das pessoas, mas para reestabelecer a civilidade e a fecundidade da esfera pública digital. Sem esse cuidado, com a manutenção e o fortalecimento dos laços comunitários e com a coesão do tecido social, não há como a democracia prosperar. Como nos ensina o filósofo italiano Roberto Esposito, a comunidade não é um dado, mas uma tarefa. A construção de uma comunidade política viável e sustentável para os novos tempos exige que imaginemos novas formas de vida em comum que sejam capazes de preservar e elevar a diversidade, a liberdade e a dignidade humana. A sustentabilidade, por sua vez, ganha nova dimensão nesse contexto. Não se trata mais apenas de preservar o meio ambiente natural, condição material de nossa vida no planeta, mas também de construir uma ecologia digital, que seja compatível com a preservação da democracia e dos direitos fundamentais, condição moral de nossa vida digna no planeta.

Essas são apenas algumas das questões que ousamos formular, reunindo autoridades, profissionais e estudiosos de diversas áreas e nacionalidades, para promovermos um diálogo plural, sério e profundo que nos permita vislumbrar os contornos de um constitucionalismo adequado aos desafios do porvir. Como disse Fernando Pessoa, “Tudo vale a pena quando a alma não é pequena”. Este Fórum tem a alma grande porque nele se cultiva o pensamento livre, o respeito mútuo e a aposta num futuro melhor, e já terá valido a pena. É nosso desejo sincero que as reflexões que teremos aqui contribuam para a construção de um futuro no qual a tecnologia sirva à humanidade, toda ela, e ao planeta que habitamos, e não ao contrário.

Eduardo Gomes



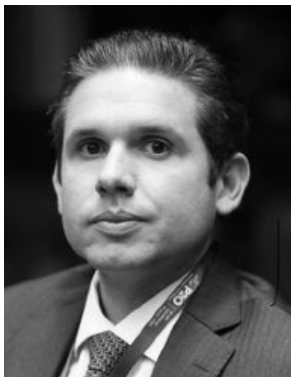
Primeiro
Vice-Presidente
do Senado
Federal do Brasil

No ano passado, para reforçar a nossa participação, eu vim a este Fórum como relator da regulamentação de inteligência artificial no projeto de lei nº 2338, de autoria do então presidente Rodrigo Pacheco e fui surpreendido com a responsabilidade de falar em nome do nosso presidente Davi Alcolumbre e espero tê-lo substituído à altura.

Hoje, eu queria falar da importância, e agradecer o convite para falar novamente sobre inteligência artificial, cujo projeto agora está sendo relatado na Câmara dos Deputados pelo deputado Aguinaldo Ribeiro. No Brasil, nós vivemos um momento de muito debate em várias áreas, em especial na regulamentação da inteligência artificial. O importante, depois da aprovação do Senado, foi o que não aconteceu nesse tema muito complexo, que envolve o mundo inteiro e que transformou nossa vida e nosso mundo numa rua com oito bilhões de vizinhos. Todos o mundo está na mesma situação, discutindo regulamentação de inteligência artificial, que eu aprendi a chamar de inteligência estendida, pois sempre será do ser humano, das pessoas, a formulação e a discussão sobre um mundo melhor e os seus limites.

Esta é uma breve fala para dar as boas-vindas e reforçar o compromisso do Senado, da Câmara dos Deputados e do Parlamento brasileiro com este fórum pela sua importância. Além disso, quero agradecer porque esta é uma grande oportunidade de realizar um encontro entre o Brasil e Portugal, e vice-versa. Por incrível que pareça, no mundo em que nós vivemos, talvez seja a melhor oportunidade, a exemplo do que foi feito ano passado, de tudo o que foi discutido aqui e que ajudou no momento em que o Brasil precisava falar com o Brasil. Que este continue sendo o melhor fórum entre o Brasil e Portugal, e, acima de tudo, que continue sendo uma bela oportunidade do Brasil conversar com o Brasil.

Hugo Motta



Presidente da
Câmara dos
Deputados do
Brasil

Foi com a mais grata satisfação que recebi o convite para participar deste conceituado Fórum de Lisboa. Em sua décima terceira edição, o fórum se consolidou como uma plataforma qualificada para o debate entre juristas, acadêmicos, políticos e empresários do Brasil e de Portugal sobre as mais relevantes questões da atualidade. Ao longo dos próximos dias, estamos convidados à inadiável reflexão sobre os rumos do direito, da democracia e da sustentabilidade nesta nova Era Inteligente, de um mundo em acelerada transformação. Ao nos engajarmos nos debates e intercâmbios sobre os mais variados temas dos painéis e sessões de trabalho, convém recordar que estamos nos reunindo no ano em que celebramos os oitenta anos do fim da Segunda Guerra Mundial e da criação das Nações Unidas, hoje liderada pelo português António Guterres. São marcos que deveriam reavivar a memória coletiva sobre a importância de nos resguardarmos das tentações do protecionismo, do fechamento de fronteiras e do uso da força como ferramentas para solucionar disputas ou avançar interesses. Mais do que nunca, diante de desafios existenciais, como das mudanças climáticas

e do salto tecnológico, precisamos do diálogo e da cooperação no interior das nossas sociedades e entre os países, de todas as regiões e de todos os níveis de desenvolvimento. Brasil e Portugal, países com vocações universalistas e tradição de apoio ao multilateralismo, têm a responsabilidade e as credenciais para esse diálogo e essa cooperação em busca de um mundo mais estável, justo e próspero.

Neste contexto, este fórum também tem o mérito de nos oferecer uma oportunidade para fortalecer a parceria entre os dois lados do Atlântico, razão a mais para felicitar seus organizadores. A Câmara dos Deputados tem buscado estar à altura dos desafios impostos pelas mudanças tecnológicas, ambientais e políticas do nosso tempo, sempre atenta à promoção dos valores democráticos, da sustentabilidade e da centralidade da pessoa humana. Vivemos em uma era de intensas mudanças e turbulências. A inteligência artificial, a automação, a digitalização e a emergência climática remodelam de forma simultânea e acelerada os fundamentos sobre os quais se assentam nossas vidas e nossas sociedades. Impõem-se a necessidade de permanente atualização sobre como fazemos as leis e sobre as relações entre a cidadania e seus representantes no Parlamento. Por isso, o Parlamento brasileiro tem assumido protagonismo na construção de marcos regulatórios que equilibram inovação com responsabilidade, liberdade com proteção e crescimento com sustentabilidade.

No caso da inteligência artificial, a Câmara dos Deputados está em estágio avançado de análise de projeto de lei de autoria do ex-presidente do Senado Federal, o senador Rodrigo Pacheco, e já aprovado pelo Senado, que estabelece o marco legal da inteligência artificial do Brasil. O texto busca garantir a inovação ao mesmo tempo que salvaguarda direitos e mitiga riscos, seja na democracia, no trabalho, na proteção de dados e em outras esferas. Tramitam ainda, relativo ao ambiente digital, propostas específicas para a proteção de crianças e adolescentes, prevenção de crimes com uso de inteligência artificial, promoção do uso consciente das tecnologias digitais, definição de parâmetros sobre a titularidade de invenções geradas por inteligência artificial, entre outras propostas que evidenciam nossa preocupação com os impactos das tecnologias emergentes sobre os direitos individuais e coletivos.

A sustentabilidade tem sido outro eixo estruturante de nossa atuação. A Câmara tem uma agenda robusta para fomentar a transição energética no Brasil, com metas ambiciosas para a descabornização. Aprovamos, recentemente, marcos relevantes, como as leis do hidrogênio verde, do combustível do futuro, do sistema brasileiro de comércio de emissões de gases de efeito estufa, da mobilidade sustentável, da adaptação climática e da energia offshore. A COP 30, em Belém do Pará, em novembro de 2025, será a ocasião para mostrarmos ao mundo, mais uma vez, o papel central do Parlamento brasileiro na agenda do desenvolvimento sustentável. Aliás, a respeito da proposta da Câmara dos Deputados para a manutenção da competitividade da nossa economia diante das turbulências recentes do cenário internacional e em respeito à soberania do Brasil, importa ressaltar a aprovação da lei da reciprocidade econômica. Com ela, dotamos o Brasil com ferramentas adequadas para respondermos às práticas discriminatórias em relação aos produtos brasileiros. É uma resposta serena, mas firme, em defesa da justiça comercial e da dignidade produtiva com o nosso povo.

Não posso deixar de registrar aqui o compromisso da Câmara dos Deputados também com a agenda da eficiência e da sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro. Trata-se de um tema que será oportunamente discutido neste Fórum e que é uma das principais pautas da Câmara dos Deputados para os próximos meses. A matéria está sendo estudada por um grupo de trabalho coordenador pelo deputado Pedro Paulo que, em breve, apresentará uma proposta que esperamos ver aprovada ainda em 2025. Essa agenda de reforma da administração pública do nosso país reflete o nosso empenho em criar um Estado moderno e eficiente em sintonia com o formato ágil e flexível que toda e qualquer instituição que queira sobreviver ao mundo em radical transformação deve adotar. Não podemos continuar a oferecer um serviço público analógico a uma sociedade digital. Nosso tempo exige coragem institucional, que o direito abrace a inovação sem renunciar à busca da justiça e à proteção dos vulneráveis. Também exige que a política recupere a sua centralidade diante das novas dinâmicas de interação social conformadas pelas plataformas digitais. Exige que o Parlamento não seja um espectador, mas sim um agente de transformação, em consonância com o que preconiza a nossa Constituição de 1988.

Nosso esforço deve ser o de fazer que a inteligência artificial, a transição energética e a digitalização da economia sirvam sempre ao bem comum, e não ao aumento das assimetrias regionais e globais. O Brasil tem uma das democracias mais vibrantes do mundo. Nosso Parlamento é plural e ativo. Temos muita determinação e, sobretudo, confiança de que é possível conjugar liberdade e regulação, crescimento e equidade, tecnologia e humanidade. Ao concluir, reitero meus agradecimentos pelo convite para este fórum e pela acolhida que nossos irmãos portugueses nos

estendem hoje e sempre. Desejo a todos os participantes as mais frutíferas e construtivas discussões, das quais, estou seguro, que emergirão ideias e soluções de grande valia para o futuro do Brasil e de Portugal.

Eduardo Vera-Cruz Pinto



Diretor da
Faculdade
de Direito da
Universidade de
Lisboa

Bem-vindos à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e, no caso, à Aula Magna, que é a nossa alma mater. Permitam-me três breves notas. A primeira sobre o fórum, a segunda sobre o tema do fórum e a terceira sobre a universidade onde ele se realiza.

Quanto ao Fórum, Portugal e Brasil são países que têm de estar juntos. A história traçou-nos um destino e fez do Atlântico um lago que une os dois países. Se, por acaso, conseguirmos juntos falar sobre as coisas que temos na nossa história, na nossa razão, mas, sobretudo, no nosso coração, as coisas correrão bem e nós seremos certamente um grande contributo para a humanidade que vai ser. A ideia de juntarmo-nos aqui, hoje, a falar de Estado de Direito, sustentabilidade, inteligência artificial etc., leva-me a pensar sempre da nossa responsabilidade no apoio às jovens democracias dos Estados africanos que têm como língua oficial o português. É muito importante que essas democracias, em breve, se juntem a essa reflexão, pois, como se sabe, não existe Brasil nem Portugal sem a importante componente africana que a todos preocupa, porque estamos agora a assistir a um momento, como já se disse aqui, de

força e, em África, a batalha é outra, não é a comprar armas, mas a comprar vacinas, a combater a fome e a ideia dos refugiados que não têm onde ficar. Por isso, lembrar a África, por um africano que vos fala, é sempre uma maneira de dizer-vos que Portugal e Brasil estão unidos até nessa tarefa que é grande e hercúlea.

O tema que escolheram, na diversidade dos subtemas, é um caso sério porque se diz que só usa a inteligência artificial quem não tem outra. Eu não acredito muito nisso e creio que é um instrumento de futuro. Temos que saber utilizar a inteligência artificial, mas, sobretudo, temos de saber fazer perguntas. As respostas estão a chegar primeiro que as perguntas. A tecnologia está a avançar depressa e ninguém a para. Portanto, nós é que temos de nos apressar e saber fazer as perguntas certas, senão vamos ser vencidos pela máquina, que é sempre o que Hollywood nos diz, pois há sempre uma máquina bandida que mata humanos e eu creio que, se essa ficção um dia se realiza, a culpa será nossa. Por isso, o tema é ótimo. Fala-se muito em transição digital e nós já estamos para lá disso. É necessário mudar de mentalidade porque, às vezes, pensamos que digital é só passar do analógico para o digital, mas é muito mais do que isso. É uma ruptura de mentalidades.

Um componente importante é a diversidade de pessoas que aqui está mostra a importância da política. Em democracias, os políticos são necessários. Não há democracia sem políticos. Nossa escola é a escola dos políticos. Nós não alinhamos nessa ideia de falar mal de políticos, porque é falar mal de nós próprios. A política é uma arte nobre e quem se coloca ao serviço dos outros tem que ser respeitado. Nós podemos divergir nas opiniões, criticar as políticas, mas temos de respeitar as pessoas que se colocam ao serviço dos outros, que se expõem, que se sujeitam, como sabemos hoje, a tanto risco. Por isso, o político, as políticas e, sobretudo, a política comparada é muito importante em uma democracia. Depois, os juizes. Não há democracia sem juizes. Os juizes tem que ter condições de independência, de imparcialidade. Respeitar os juizes é respeitar a democracia. Temos de saber que cabe aos juizes, em algumas ocasiões, a difícil tarefa de aplicar leis gerais e abstratas que não cabem no caso concreto e é preciso ter a coragem de formular regras que permitam dar a solução certa e justa para o caso. Às vezes, as pessoas não compreendem isso. Não há uma pedagogia da justiça que explique a solidão do juiz, a

sua responsabilidade. Por isso, a Faculdade de Direito, que forma quase todos os juízes portugueses, precisar dizer que respeitar os juízes é respeitar a democracia.

Finalmente, a universidade. É claro que a nossa tarefa é diferente. Diz o povo que a justiça tem que ser célere, mas não pode ser tão célere que desrespeite os direitos dos arguidos e das defesas. Já dizia o poeta: "Mais que depressa a mão cega executa, pois que senão o coração perdoa." Isso é um perigo, mas cabe aos professores uma tarefa diferente. Nós estamos na universidade, que é o lugar onde temos de criar o ambiente propício para divergir. Temos de saber respeitar várias opiniões, por mais chocantes que elas sejam. Custa muito ouvir certas coisas, mas é aí que está o lugar do professor. O professor tem de criar o ambiente propício para fomentar a divergência e o contraditório, porque o contraditório é a ética do direito. Não há direito sem contraditório, com opiniões únicas, com discursos de sentido único. Por isso, a universidade é o lugar onde estão, é o lugar para onde vão quando saírem daqui e é o lugar onde a política encontra os seus contrapontos e se faz o diálogo. Afinal, nós estudamos para quê? Não é para ficar os livros a jazer nas bibliotecas. As bibliotecas não são museus de livros. Nós precisamos que os leiam. Nós precisamos que nos ouçam. Como diz o povo "pergunta quem pode e responde quem sabe". Por isso, temos de ter esta abertura entre os decisores políticos, os juízes e os universitários. A universidade é, por isso, o lugar que vos recebe de braços abertos nestes dias, esperando que voltem mais vezes, que saibam estar conosco, porque sempre foi assim. Não há democracia sem professores e sem universidade. Como dizia um velho pedagogo brasileiro, "se a educação é cara, experimente a ignorância".

Carlos Ivan Simonsen Leal



Presidente da
Fundação Getulio
Vargas e doutor
em Economia
pela Universidade
de Princeton

Por não ser jurista, acredito que esteja em grande desvantagem aqui. Sendo engenheiro de formação, é quase uma blasfêmia o que eu vou dizer, mas acho que o problema que vamos enfrentar é gigantesco. Há vários fenômenos acontecendo ao mesmo tempo. Um deles é uma mudança na mídia. Devido a questões de natureza econômica, a mídia tradicional parece ter se desestruturado, se concentrando em uma comunicação transversal, dominada por poucas empresas, que quase não se preocupam com o que estão dizendo ou não. O objetivo é que sua rede seja usada e que propagandas sejam veiculadas por meio dela. Dentro da máxima de George Bernard Shaw, as pessoas de alto intelecto gostam de falar de ideias, as pessoas de médio intelecto gostam de falar de fatos e as pessoas de baixo intelecto gostam de falar de pessoas. Por isso, falamos mal para lá e para cá. Se o nosso debate se ater a críticas pessoais negativas, dificilmente vamos evoluir no campo das ideias. E este é um grande problema.

O problema é mais profundo, e eu vou contar um pequeno caso que me aconteceu. Há alguns anos, minha mãe faleceu e deixou uma pendência com um

órgão público, por isso eu mesmo tive de fazer uma procuração para mim. Como eu fiz? Inseri meu token, imprimi a procuração, assinei e fui a um cartório reconhecer a firma. Depois, digitalizei o resultado, fiz o download do arquivo para o computador e mandei de volta para o órgão. Nunca vi uma complicação tão grande. Isso não tem nada a ver com a digitalização, e sim com a consequência de uma absoluta falta de bom senso quando se trata de processo. Os Estados, em geral, vão ter de enfrentar mudanças de processos e, talvez, não estejam preparados para isso. Eu acho que o Brasil está entre esses países. É uma questão de mentalidade, pois, se em algo pequeno como a digitalização de um documento, as etapas são feitas de processos complicados, nós vamos ter muitas dificuldades.

Por outro lado, atualmente há um processo de rebaixamento do nível da classe média no mundo todo. Os países mais desenvolvidos do G7 aumentaram muito sua dívida nos últimos anos. Hoje em dia, há várias maneiras de resolver o problema da dívida, e o Brasil, apesar de ter um longo histórico e um grande conhecimento da questão, dificilmente faz um corte violento de despesas para acertar suas contas. O que se faz é deixar a inflação correr, juros reais negativos, mudança de valores, e assim por diante. Isso, obviamente, afeta o nível de vida da classe média, e não existe democracia sem classe média. Não existe democracia quando a classe média tá exasperada, pelo menos eu não conheço um exemplo em que uma queda continuada do nível de vida da classe média não tenha causado problemas políticos muito fortes. No entanto, essa situação não é acontece só no Brasil. Isso está ocorrendo no mundo todo. A Europa está entrando em uma fase de keynesianismo militar. Nos Estados Unidos, vemos as puxadas de tarifas. O mundo está muito confuso e o desafio é grande e complexo, é preciso que a solução seja dada com validade temporal. Faz-se uma solução, então espera-se três, quatro ou cinco anos, acompanha os resultados e assim vai se adaptando. Porque, se tentar fazer um enquadramento geral que vai durar vinte, trinta anos, possivelmente ele vai ser falho devido à velocidade das mudanças.

Carlos Blanco de Moraes



Professor Catedrático
da Faculdade de Direito
da Universidade de
Lisboa, Coordenador
Científico do Lisbon
Public Law Research
Centre e Consultor
Sênior do Centro
Jurídico da Presidência
do Conselho de
Ministros de Portugal

Como membro da coordenação científica deste encontro e coordenador científico do LPL da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, eu dou boas-vindas a todos os participantes deste décimo terceiro fórum, que este ano ultrapassou as duas mil inscrições. Lembro-me de que começamos, muitos anos atrás, com cerca de uma centena de pessoas e alguns painéis jurídicos. Hoje, confesso que os painéis são tantos, desde a guerra eletrônica ao agronegócio, passando sempre pelo direito constitucional, que é difícil para mim memorizar todos. Trata-se de uma parceria com o IDP e com a Fundação Getúlio Vargas.

Há anos, o presidente da República de Portugal e professor da Faculdade de Direito de Lisboa, Marcelo Rebelo de Sousa, que estava presente em um destes seminários, disse com ironia que essas iniciativas eram uma teimosia pessoal minha e do ministro Gilmar Mendes e que operaríamos um pouco como Dupont e Dupond, dos álbuns de Tintim. Na verdade, trata-se de uma parceria selada por uma longa amizade e um desejo de fortalecer os laços jurídicos, econômicos, afetivos, institucionais entre os nossos países irmãos.

O pluralismo e a liberdade sempre estiveram presentes nos painéis, nos oradores e também nos próprios organizadores. Tal como escrevi numa introdução de uma obra de jurisprudência referencial do ministro Gilmar Mendes em 2018, o ministro é um expoente do constitucionalismo moralmente reflexivo, na linha de Peter Häberle, e eu de um positivismo hartiano. Gilmar Mendes é uma referência de um ativismo judicial transformador e eu, de uma justiça constitucional kelseniana. Além disso, o ministro é mais garantista no plano penal, e eu nem tanto, não vou dizer punitivista, mas mais pela prevenção e retribuição. O ministro é um paladino da democracia militante, e eu de uma, mais modestamente, democracia vigilante. Em comum, une-nos o respeito pelo Estado Social de Direito, uma simpatia pelo tema do semipresidencialismo, uma defesa da efetividade das normas constitucionais que não podem ser uma folha em branco, como dizia Lassale, e também pelo debate de ideias. Defendemos ou sustentamos que o poder político deve ser autônomo, fora da captura por partes de outras entidades, sendo certo que esta dá origem a toda espécie de extremismos. Ministro, tem sido um prazer fazer esta viagem contigo, a qual espero bem que continue para além das nossas pessoas no futuro.

Vitalino Canas



Presidente do Fórum
de Integração Brasil
Europa e Professor da
Faculdade de Direito da
Universidade de Lisboa

O Fibe tem sido convidado consecutivamente durante estes últimos anos para participar deste fórum como parceiro e auxiliar na sua organização. Este fórum é uma tarefa hercúlea e, cada vez mais, exigente para quem tem responsabilidade nesta mesma organização.

O Fórum de Integração Brasil Europa (Fibe) foi criado com a intenção de ser um veículo de projeção do Brasil na Europa e no mundo em geral. Essa intenção inicial se justifica cada vez mais. Não apenas a Europa, mas o mundo em geral, necessita de um Brasil democrático, forte, talentoso e capaz de ser um moderador da irracionalidade que se espalha por este mundo inteiro. Portanto, o Fórum de Integração Brasil Europa tem o papel de auxiliar o seu cumprimento e continuaremos a fazê-lo com todo o gosto, com a colaboração de muitos, que esperamos contar no futuro para seguir com o nosso trabalho.

O Fibe e o fórum de Lisboa estão iminados nos mesmos objetivos. Aliás, quando olhamos para o lema deste fórum – “O mundo em transformação” –, lembramos que a última realização do Fibe, designadamente uma que ocorreu em Madrid há poucos meses, teve o objetivo de ver o significado do mundo em

transformação e como nós podemos ajudar a compreendê-lo e contribuir para que a transformação vá no sentido correto. Mais uma vez digo que o Brasil, com sua dimensão e seu poder, tem um papel importantíssimo na gestão dessa transformação.

Beto Simonetti



Presidente
da Ordem dos
Advogados
do Brasil

Eu quero iniciar relembrando a fala do diretor da faculdade, Eduardo Vera-Cruz Pinto, quando ele fala que defender a política é também defender a democracia e a verdade. Quando ele fala que defender a classe dos juízes também é defender a democracia, se trata de outra grande verdade. Mas faltou um ponto na fala do professor, e, com sua permissão, vou completar dizendo que defender a advocacia também é defender a democracia.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sob minha presidência, é defensora intransigente do Supremo Tribunal Federal (STF), não só pela convicção própria que eu carrego, mas também porque assim quis o constituinte e o legislador. Às vezes, podemos deferir críticas num tom acima, mas todas são frontais, respeitosas e necessárias, para corrigir eventuais relações às nossas prerrogativas. Dou um outro testemunho, pois, via de regra, o STF tem atendido aos pleitos da advocacia brasileira.

Por meio deste, trago com orgulho o apoio de mais de um milhão e quatrocentos mil advogados e advogadas, representando uma classe que permanece vigilante na defesa do direito, da justiça e das liberdades fundamentais,

em todos os momentos da vida nacional. A abertura deste XIII Fórum de Lisboa marca o início de um encontro comprometido com o fortalecimento do diálogo entre culturas jurídicas, experiências institucionais e compromissos comuns. Este espaço privilegiado reúne o mundo luso-brasileiro para pensar soluções concretas diante dos desafios contemporâneos. Seremos chamados a refletir sobre as transformações do Direito, da democracia e do pacto social. É com este espírito de construção coletiva que reitero o papel da democracia como elo essencial entre a sociedade e o Estado, entre a legalidade e a justiça, e por conseguinte, entre o pluralismo e o bem-comum. Esse papel se fortalece quando encontra nas instituições vozes comprometidas com esses mesmos princípios. Por isso, a Ordem dos Advogados do Brasil tem a satisfação de prestar nesta ocasião um justo reconhecimento ao ministro Gilmar Mendes, cuja trajetória está atrelada à própria consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Sua contribuição à cultura jurídica, sua defesa das garantias fundamentais e sua atuação firme em favor das prerrogativas da democracia, com destaque para o sigilo profissional, inspiram gerações de juristas em nossos países. Parabéns, ministro Gilmar Mendes.

É também com este espírito que a OAB lança um movimento nacional em favor da pacificação do país. Conclamamos todas as lideranças públicas, políticas, institucionais e sociais a participarem deste esforço. Os extremos não podem ditar o rumo do debate político. Quem pensa diferente de mim, não é meu inimigo. A pluralidade de ideias é própria da democracia e deve ser preservada como um valor essencial da consciência e da convivência civilizada. O Brasil precisa desarmar os espíritos. Não é a divergência que enfraquece uma nação, mas a recusa em transformá-la em diálogo. O verdadeiro risco está em tratar o outro como ameaça, como se a simples existência de uma opinião distinta fosse um obstáculo a ser eliminado.

Quando se escolhe antagonismos, onde deveria haver debate, perde-se a chance de construir soluções comuns. A paz se constrói com escuto, civilidade e compromisso, com aquilo que é maior do que qualquer interesse individual que é o futuro do Brasil. É tempo de buscar consensos em torno de pautas estruturantes, capazes de unir o Brasil em torno de objetivos permanentes, como a saúde pública de qualidade, a educação gratuita e universal, a segurança cidadã e o combate firme às de-

sigualdades sociais e regionais. Essas não são bandeiras de um grupo específico, e sim cláusulas pétreas do pacto constitucional que nos rege e nos reúne. Por isso, ao longo dos próximos meses a OAB encabeçará este movimento pela pacificação, um chamado à responsabilidade coletiva, um convite para que todas as lideranças assumam em conjunto o compromisso de colocar o país acima de pequenas disputas e de interesses particulares. Como disse o presidente da Câmara dos Deputados, Hugo Motta, não importa de onde venha uma ideia, mas para onde esta ideia pode nos levar. Com este espírito, convido todos e todas a juntarem a este movimento: um chamado ao diálogo, à escuta e à responsabilidade. Que este fórum seja o ponto de partida de um compromisso comum, que tem o objetivo de reconstruir, com firmeza e coragem, os caminhos de entendimento que o Brasil tanto precisa. Viva o Fórum de Lisboa! E vamos juntos, de mãos dadas, repacificar o país.

02

**REFORMA
ADMINISTRATIVA:
EFICIÊNCIA E
DESEMPENHO NO
MUNDO DIGITAL**

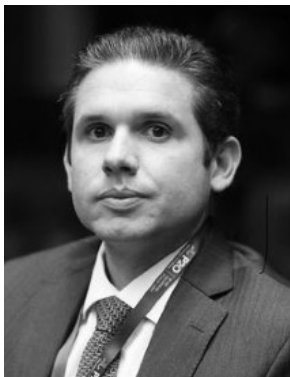
Rodrigo Mudrovitsch



O tema do nosso painel é "Reforma Administrativa: eficiência e o desempenho no mundo digital". É uma satisfação enorme poder participar de um debate tão importante como é o debate da reforma administrativa.

Juiz da Corte
Interamericana de
Direitos Humanos

Hugo Motta



Presidente
da Câmara
dos Deputados
do Brasil

A realidade que o nosso país enfrenta, de muitos desafios, passa, cada vez mais, pela discussão acerca de um Estado mais eficiente, que tenha condições de, ao menor custo, entregar serviços públicos de mais qualidade à nossa população. Ao trazer este tema da reforma administrativa e de um Estado mais eficiente para a pauta da Câmara dos Deputados, criando esse grupo de trabalho, nós temos sentido, não só daqueles que defendem a tão famosa responsabilidade fiscal, a necessidade de um Estado mais eficiente, mas nós sentimos da população que precisa de serviços essenciais, essa carência que hoje, infelizmente, o nosso país tem, principalmente nas áreas de saúde, educação, segurança pública, e tantas outras que são de responsabilidade do serviço público.

Hoje, em uma realidade de avanço das tecnologias, nós temos a iniciativa privada buscando, a cada dia, empreender ao menor custo e ter mais eficiência com suas empresas. Nós estamos vendo, infelizmente, o Estado público brasileiro ficar para trás nessa discussão. Tratar deste tema para nós é de fundamental importância, porque nós entendemos que hoje temos o momen-

to propício para avançar nessa discussão, que não se dará visando perseguir, muito longe disso, o atual servidor público da ativa. Nosso foco é fazer com que a modernização traga para esses servidores e para os futuros novos parâmetros no que diz respeito a acompanhar a eficiência da função de cada um, marcos e metas estabelecidos pelos governantes, por aqueles que são eleitos através do voto popular. A partir do cumprimento dessas metas, daquilo que ficar estabelecido como política pública de Estado, os servidores terão avanços na carreira, uma gratificação, uma remuneração acerca daquilo que vem sendo feito, pautado na sua produtividade. Assim, garantimos não só o cumprimento dessas metas estabelecidas, mas, acima de tudo, o melhor serviço público prestado à nossa população. O objetivo é colocar isso de forma clara nas nossas leis, que serão amplamente discutidas e debatidas, não só na Câmara dos Deputados, como também no Senado Federal, com os Poderes Executivo e Judiciário e com a iniciativa privada, para que um modelo plausível, viável, que tenha verdadeiramente a condição de melhorar a qualidade dos serviços públicos possa ser implementado no nosso país. Essa é a nossa meta. Isso é o que a Câmara dos Deputados entende que é, para o momento, um tema importantíssimo e contamos, aqui neste fórum, com a possibilidade desse amplo debate, de ouvir as autoridades e a todos que, com certeza, concordam com o pensamento da nossa Casa, para que juntos possamos ter o envolvimento da sociedade civil organizada num tema tão importante para a sociedade brasileira. Trazer este tema à luz dos dias atuais é justamente aquilo que pensamos em colaborar, em contribuir para que o Brasil possa ser cada vez mais um país competitivo e que entregue serviços públicos de qualidade ao menor custo. Essa é a nossa meta e temos plena confiança de que a Câmara dos Deputados dará o pontapé inicial nessa discussão, porque ela fará muito bem ao nosso país.

Gilmar Ferreira Mendes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil,
Professor do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa e
Doutor em Direito
pela Universidade
de Münster

O tema da reforma administrativa esteve sempre na pauta de cogitações ao longo dos anos. Ele materializou-se na ideia trazida na emenda nº 19, que discutia uma série de questões, como a discussão sobre alguma relativização da ideia da estabilidade e a superação do chamado regime único. Aqui, acontece até uma situação bastante peculiar e notável, pois, diante das refregas que todos experimentam hoje e das queixas generalizadas da judicialização, percebemos que a judicialização da política não foi inventada recentemente. A época, ela precipitava às vezes ou até antecipava as emendas constitucionais. Quando Jobim e eu tínhamos a missão de viabilizar as emendas constitucionais, a emenda nº 19 foi impugnada por razões formais, com a discussão de que se tinha havido um adequado destaque ou não ou uma adequada votação dele. Foi dada a liminar e nós demoramos 20 anos para julgar o mérito do caso. A liminar foi dada, suspendeu, portanto, a superação do regime único e, recentemente, seguindo um voto de Jobim, nós revertemos o entendimento e voltamos a afirmar que o regime único estava superado. Portanto, é possível ter-se na administração ao lado do regi-

me estatutário, que pode ser listado e ter as hipóteses definidas em lei, ter regimes contratuais, eventualmente o regime celetista. É uma decisão bastante recente que alguns disseram que abre caminhos para a reforma administrativa, uma vez que é sempre difícil travar este debate no plano corporativo sobre a superação da estabilidade. Portanto, é uma decisão recente, pois a tomamos, creio que no ano passado, com acórdão recém publicado.

Outro tema diz respeito à obrigatoriedade de que a administração acompanhe a modernização que se faz mundo afora na área da digitalização e da própria administração, com a prestação de serviços tanto quanto possível pela via digital. É possível que a gente burocratize o modelo digital, não é para isso, mas para torná-lo mais dinâmico. Recentemente, nós discutíamos essa questão com a médica, pesquisadora e professora da USP Ludmila Hajjar, que vinha de uma viagem à China e à Índia e se encantava com o uso dos smartphones para monitorar os doentes e, eventualmente, fazer as chamadas das teleconsultas e a aplicação da telemedicina. Certamente, temos muitos avanços para que se possa fazer isso neste campo.

Nós temos exemplos bem sucedidos do que fazemos hoje no Judiciário. Nós tínhamos um acúmulo, uma pauta, em torno de 100 mil processos para serem julgados. Hoje, estamos com o menor acervo do Supremo Tribunal Federal. Isto graças ao funcionamento do plenário virtual. Isso precisa ser reconhecido. Todos nos perguntam, por exemplo, sobre o uso de inteligência artificial. O plenário virtual é só o uso de inteligência, não de inteligência artificial, e nós conseguimos dar uma dinâmica ao funcionamento e, como reconheceu o presidente da OAB, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, recebendo memoriais, as sustentações orais por áudios. É sempre uma mudança de cultura, mas, hoje, o STF tem o seu menor graças ao uso do plenário virtual, que foi bastante alargado na gestão do ministro Dias Toffoli. Então, é possível modernizar bastante a administração pública, neste caso a administração da justiça, a par do que estamos a fazer com o processo eletrônico. Quando eu cheguei no tribunal, e isso já faz algum tempo, como sabem 23 anos, nós tínhamos aqueles famosos escaninhos ou armários de pastas com processos com capas cinzentas, que normalmente eram as ações entre União e estados, os conflitos federativos. Todos eram processos que tomavam 14, 15, 20 volumes e, em geral,

estavam destinados a não serem olhados porque, obviamente, eram assustadores em termos já de manuseio desses processos. Hoje, o processo eletrônico permite acesso às peças de maneira muito dinâmica. Certamente, alguém vai dizer que a justiça continua lenta, mas menos lenta, pelo menos é o que nós podemos dizer a partir dos resultados que estamos obtendo e acredito que isso também se traduz na gestão dos processos em geral. Hoje, nós temos mais conhecimento desta realidade. Então, me parece que há avanços importantes e se eu pudesse fazer alguma sugestão é que se investisse a partir do próprio princípio que a reforma, que foi muito batalhada e tem que se fazer justiça à perseverança à época do ministro Bresser Pereira, que se envolver muito nesta questão e achava que era extremamente importante. Inclusive, já na reforma administrativa já havia a possibilidade de perda do cargo por mau desempenho ou falta dele. Portanto, pode haver alguns problemas na sua implementação, mas havia já uma concepção no sentido da eficiência, de prestar bons serviços públicos. Infelizmente, a reforma foi também muito combatida no plano corporativo. Talvez, o seu momento não tivesse chegado, mas alguns avanços ocorreram e muita coisa já se fez neste âmbito. Eu espero que agora, nas mãos do presidente Hugo Motta e do relator Pedro Paulo, haja esse avanço importante no sentido da melhoria dos serviços públicos. Todas as pesquisas indicam queixas enormes do não atendimento na área de educação, saúde e ou na área de segurança. Aqui, também, a tecnologia pode dar respostas adequadas.

Eu vou encerrar esta minha breve intervenção com uma observação. Nós temos lidado com esse problema da intensa judicialização e, não faz muito, creio que foi em dezembro do ano passado, e nós recebemos um telefonema em que uma pessoa de uma associação reclamava de que um medicamento não tinha sido entregue a despeito da ordem judicial para que ele fosse entregue para essas doenças raras. Eventualmente, a digitalização e a informatização nos dão algum instrumento e, em algum momento, as famílias detectaram que esses medicamentos tinham sido importados e estavam em um guichê em Guarulhos, mas, como era final de ano, as pessoas não cuidaram de fazê-lo chegar aos seus destinatários. A informatização nos tinha ajudado a saber, a monitorar até em que guichê estava este medicamento no aeroporto de Guarulhos, mas, por alguma falha no serviço público, ele não chegou aos seus destinatários. Como todos sabem, em se tratando de doenças raras, um atraso de alguns dias na aplicação pode ser fatal.

Pedro Paulo Carvalho Teixeira



Deputado Federal
e Coordenador
de GT da
Reforma
Administrativa
na Câmara dos
Deputados

Eu vou começar falando um pouco sobre o tema da reforma administrativa, acredito que o primeiro trabalho que tive nessa coordenação foi desinteressar o debate sobre a reforma administrativa. Todos os processos que nós vimos, recentemente no Parlamento, de aprovação de grandes reformas, e é importante que se diga que o Congresso Nacional tem aprovado grandes reformas entregues ao Brasil, como a reforma tributária, a reforma previdenciária e a reforma trabalhista, todas foram, sem exceção, fruto de muita discussão, avanços, retrocessos, mas de muito debate no Congresso Nacional.

Segundo ponto é que todas essas reformas que foram aprovadas tiveram a participação decisiva das lideranças do Congresso Nacional. Assim foi também com a reforma trabalhista e previdenciária, com a tributária, com a condução dos presidentes Rodrigo Pacheco e Arthur Lira, e assim está sendo com a reforma administrativa sobre a liderança do presidente Hugo Motta e, sem esse patrocínio, sem esse absoluto senso de prioridade, colocando essa como a principal agenda do Congresso Nacional, é muito difícil de se aprovar a reforma. Por isso, eu acredito fortemente

que uma janela de oportunidade foi aberta, em que pese a aridez do tema, a dificuldade, o enfretamento que se tem em diversos níveis. Fazer uma reforma é sempre muito difícil e Fernando Henrique Cardoso já dizia isso. Eu tenho a convicção de que nós conseguiremos entregar ao Brasil um pacote de reforma administrativa para um segundo momento de debate. Com o apoio do presidente Hugo Motta, que é rigoroso e com a nossa disciplina, nós vamos cumprir o prazo. Imagina preparar uma reforma administrativa e não cumprirmos o prazo. Então, no dia 14, nós apresentaremos um pacote de propostas legislativas. Provavelmente, nós entregaremos uma proposta de mudança constitucional, mais duas leis complementares e, talvez, uma ou duas leis ordinárias. Nós as apresentaremos pontualmente e com disciplina no dia 14.

A desinterdição, que eu disse, era fundamental para que a gente pudesse ter a possibilidade de entregar uma proposta ambiciosa, que não fosse simplesmente um arranhão, mas uma proposta profunda, e era fundamental que o debate fosse feito no início da reforma administrativa. O primeiro dele é o entendimento de que o cidadão é o nosso principal cliente. Assim disso, o ministro Adjunto e da Reforma do Estado, Gonçalo Saraiva Matias, que é o responsável da reforma administrativa de Portugal, disse umas três vezes em sua fala que o cidadão era o foco principal. A partir daí, todo o trabalho da reforma administrativa é construído.

Nós precisamos dialogar, fundamental, direta e francamente com o servidor público. Esse foi um segundo ponto que nós colocamos para desinterditar a reforma administrativa. O servidor não é o vilão. O servidor é o agente da transformação, se nós queremos um Estado que seja mais eficiente, que atenda melhor as pessoas. Nós não vamos tratar como vilão, mas também não vamos tratar como vítima, e sim como um profissional que precisa entregar resultados. Então, a reforma administrativa vai tratar, sim, de estabelecer metas, parâmetros e diretrizes para que todo o serviço público federal, e isso é uma outra diretriz também da reforma, pois ela precisa que os três Poderes estejam juntos— Judiciário, Legislativo e Executivo —, além de os três níveis de poder, a União, os estados e os municípios. Nós temos muito o que aprender com boas práticas que existem nos governos estaduais e nas prefeituras. Então, tudo isso está sendo levado em consideração.

Além de tratar de forma franca, madura e profissional o servidor, uma desinterdição também era fundamental. Uma reforma administrativa não pode tratar do tamanho do Estado. Ela precisa respeitar a democracia. Hoje, por exemplo, nós vivemos um governo legitimamente eleito que produz um aumento significativo do tamanho do Estado. Nós podemos ter, amanhã, um governo que diverge que ache que o Estado tem que ser menor, mais enxuto. Essa reforma administrativa tem de ter a capacidade de, independentemente do governo, não discutir se o Estado é maior ou menor, mas sim que o Estado seja melhor, que entregue mais, que seja mais ágil, independentemente do tamanho que é escolhido pelo governo democraticamente eleito. Então, isso é muito importante colocar numa resposta administrativa para se desinterditar aquilo que foi a experiência que nós vimos que não deu certo em outras discussões de reforma administrativa.

O terceiro ponto, que é uma grande confusão quando se discute reforma administrativa, e olha que quem tá falando aqui é um deputado que se dedica há muitos anos ao tema fiscal, é do equilíbrio das contas públicas, que leva como obsessão na vida pública o orçamento equilibrado, que acredita nos seus efeitos, mas na reforma administrativa nós não conseguimos estabelecer uma meta para a redução da despesa primária pública. Nós não conseguimos produzir aquilo que muitos defendem que seja feito hoje no Brasil de forma imediata e a partir de um modelo de reforma administrativa. Nós colheremos benefícios de racionalização de despesa, de melhor alocação dos recursos públicos, o enxugamento de algumas despesas excedentes, mas nós não conseguimos colocar uma meta clara de ajuste fiscal. Não que a reforma não possa em algum momento tratar disso, porque esse é um debate aberto também entre o Congresso e o governo sobre ajustes fiscais, mas a reforma administrativa por si só não consegue produzir esses efeitos, ainda que eu diga que no médio e no longo prazo nós vamos conseguir atingir uma melhor racionalização do gasto público.

Com essas premissas, nós temos avançado nessa discussão em todos os setores da reforma administrativa. Além disso, vamos discutir também outros eixos da reforma. Um que é fundamental, como disse Gilmar Mendes, é a questão das carreiras e dos vínculos. Nós avançamos no vínculo celetista por concurso público, mas hoje o Brasil vive uma miríade de contratações temporárias e que nós precisamos disciplinar do ponto de vista federal. Há, por exemplo, grandes municípios que conseguem produzir uma contratação temporária organizada. No Rio de Janeiro, a contratação da Força Municipal de Segurança Pública e contratações de seis anos com regras para recontração, mas em uma cidade como o Rio de Janeiro é fácil definir, desenhar e construir uma legislação para temporários, mas isso não é a realidade do Brasil. Há municípios em todos os cantos do país que fazem contratações temporárias que são bastante precárias, quanto a condições e direitos mínimos, por exemplo, de se pagar férias, décimo terceiro e auxílio-maternidade para as mulheres. Logo, nós

precisamos disciplinar no âmbito nacional, em lei federal, as contratações temporárias para que a gente possa não só proteger aqueles temporários, mas também dar flexibilidade para os gestores para que eles possam entregar mais para o cidadão.

Nós vamos trabalhar a questão do concurso público. Nós temos carreiras curtas, com poucos níveis de progressão e a nossa ideia é aumentar os níveis de progressão até mesmo aproximando os salários iniciais dos servidores aos da iniciativa privada. Uma modalidade que nós estamos trazendo de países desenvolvidos é permitir concursos públicos possa ser intranível, e não necessariamente ser no primeiro ano inicial até o ano final. Pode-se fazer modalidades de concursos diferentes e colocar, no serviço público, servidores mais qualificados, mas que não precisam subir 20 níveis e passar a vida toda no serviço público.

Nós temos várias outras ideias também para trazer a questão da qualificação do servidor público. Nós vamos trabalhar muito com meritocracia e vamos mergulhar na questão da avaliação de desempenho. Esta, hoje, no serviço público, não funciona. É uma avaliação basicamente individual e não é uma avaliação institucional. Ela não está voltada para o cidadão. A avaliação individual tem de ser uma parte da avaliação geral do serviço público. Cada órgão e cada repartição no Brasil tem de ter uma meta clara, transparente e publicada para que o cidadão saiba exatamente o que o órgão está prestando. Isso é possível e não é uma divagação de um mero deputado. Nós vemos vários exemplos de boas práticas na administração pública, de definição clara de metas, de reconhecimento de servidores que as cumprem. Essa avaliação de desempenho vai servir para a progressão da carreira do servidor público. Ela vai ser reconhecida pelo servidor público.

Nós não vamos tratar da estabilidade do servidor público, mas o governo tem nos provocado a discutir, por exemplo, a questão do inciso 3º do parágrafo primeiro do artigo 41, que é a questão da avaliação de desempenho como um critério para se avaliar aquele servidor que se dedica ao serviço público e aquele que não quer nada. O governo tem dialogado conosco, tem nos provocado sobre esse tema e nós estamos avaliando e aguardando a proposta que o governo vai nos encaminhar para amadurecer se nós vamos avaliar e avançar nesse tema.

Outro ponto fundamental é a questão da transformação digital que é um fruto do nosso debate. É fundamental que a transformação digital esteja na transformação do Estado. Sem isso, nós não vamos conseguir entregar melhores serviços públicos. A reforma vai trazer, sim, aquilo que é fundamental no serviço público, ou seja, a questão da identidade única e que não é uma iniciativa inédita desse grupo de trabalho, mas de vários parlamentares que já apresentaram essa proposta. Nós vamos trazer também a questão digital para o serviço público como um direito na Constituição. Todo ato público tem que ter uma certificação digital, um ato digital para que todo cidadão tenha direito, não mais de ter aquele processo que foi au-

torizado e que ninguém vê, mas que ele seja digital e transparente. Isso estará na nossa proposta de mudança constitucional. Nós vamos trazer também a avaliação digital do serviço público, permitindo que na educação, na saúde etc., possa haver uma avaliação digital e que ela seja obrigatória, para que a gente possa aferir os resultados daquele serviço público.

Nós vamos exigir a abertura dos dados dos cartórios e de vários segmentos para que possamos desenhar melhores políticas públicas. O Brasil é referência em nota fiscal eletrônica, mas os seus dados não são compartilhados. Nós podemos redesenhar o cálculo de inflação se tivermos acesso às APIs das notas fiscais eletrônicas. Isso precisa estar na transformação digital e nós não podemos ter medo da disponibilização de dados. Eu fui secretário de fazenda da cidade do Rio de Janeiro e eu sei o que é este conflito com os auditores fiscais. Muitas vezes, o excesso da proteção fiscal corporativa te impede de ter acesso aos dados. Isso é um *enforcement* que nós precisamos dar a partir da lei para que o Brasil não tenha problemas em dar dados, que as organizações públicas não tenham problema em disponibilizá-los.

Nós vamos regulamentar o teletrabalho que, para algumas categoriais, é recomendado. Em alguns órgãos isso tem importante, principalmente para as mulheres que estão em amamentação, ou para as que estão em condição de vulnerabilidade, como assédio e violência, o teletrabalho tem sido fundamental. No entanto, ele virou um abuso em muitos órgãos públicos. Desde que nós voltamos da pandemia, muitos órgãos sequer voltaram e estão 100% em teletrabalho e a tecnologia tem que nos ajudar a produzir melhores serviços, mas ela não pode ser uma desculpa para piores serviços para o cidadão.

Quero finalizar agradecendo a todos os 16 deputados que estão comigo nesse grupo, a toda a sociedade civil que tem participado do debate e contribuído, a todas as organizações do setor público, do setor privado, do terceiro setor e do sistema de justiça para que nós possamos construir uma reforma ampla, eficaz e para que a gente apresente ao Brasil uma reforma ousada e com foco no cidadão.

Pedro Fernandez Sanchez



Professor
da Faculdade
de Direito da
Universidade
de Lisboa

No início deste evento recordou-se que o Fórum de 2025 teria um tema que é, sem dúvida, muito apropriado, falando de um mundo em transformação e como o mundo atual, numa Era Inteligente, pode assegurar o respeito pelo direito, pela democracia e pela sustentabilidade. Com esse tema geral do fórum, não é difícil perceber a razão para este primeiro painel e porque ele está a falar de uma revolução digital, de uma modernização do Estado. Nós estamos, realmente, a atravessar uma revolução que é global, uma revolução digital que afeta toda a vivência humana, toda a forma como nós partilhamos conhecimentos, como vivemos em sociedade. O mundo em que nós vivemos agora não tem nada a ver com aquele que existia quando foi aprovada a Constituição Federal de 1988 ou a Constituição de República Portuguesa de 1976. O nosso mundo é completamente diferente e é evidente que a pandemia da Covid-19 acelerou este processo de digitalização e de modernização global.

Se nós estamos a viver esta revolução, então, como referiu a pouco o ministro da Reforma do Estado em Portugal, em representação do senhor primeiro-ministro de Portugal, não podemos acei-

tar que os nossos países desperdicem a oportunidade que se lhe está a ser aberta. Não é aceitável que este momento histórico não seja aproveitado para transformar o modo como vivemos em sociedade, como modernizamos a economia e como incrementamos a produtividade e a competitividade nos nossos países. Não é aceitável que os cidadãos e as empresas tenham de responder a procedimentos que já caducaram, que não têm qualquer sentido e continuam a ser exigidos por inércia do passado. Não faz sentido que sejam os cidadãos a suportar o peso de um Estado que não funciona. Aliás, nós sabemos que essa falta de funcionamento do Estado é o melhor ambiente para o desenvolvimento da corrupção. A corrupção convive muito bem com o Estado que não funciona, porque convida os cidadãos a procurar caminhos que são ilegais para tentar contornar a burocracia que não funciona no Estado. Isto, nós temos que mudar.

Como nós mudamos? É precisamente que surge o enorme desafio que é trazido pela inteligência artificial. Talvez, seja o maior desafio da nossa geração. Quando é bem aproveitada, a inteligência artificial pode contribuir para o aumento da transparência, da segurança jurídica, para a eficiência dos procedimentos e para a inclusão social, ou seja, para a qualidade de vida dos cidadãos. Ela melhora os serviços públicos, o acesso dos cidadãos aos serviços essenciais. No entanto, este é apenas o lado positivo. Se a inteligência artificial for mal aproveitada, ela apresenta riscos muito sérios que têm de ser respondidos de uma forma responsável do ponto de vista social. Nós não podemos minimizar estes riscos. Os valores inerentes a um Estado de Direito que se baseia na dignidade da pessoa humana estão aqui envolvidos e não podem ser esquecidos porque recordem que, se os níveis de isonomia e de inclusão social podem ser aumentados por esta digitalização, pode haver um efeito exatamente inverso, um efeito de exclusão social se nós não conseguirmos incorporar todas as faixas sociais. A reforma digital pode ser um efeito de exclusão e não de inclusão se nós não garantirmos que o acesso aos instrumentos digitais não é universalizado. Eu não posso criar uma administração pública que é totalmente digital se, primeiro, não integrei toda a população nela, porque isso deixa de fora uma grande parcela da população. A reforma digital só pode funcionar quando todos os setores, desde logo os idosos e as pessoas com exclusão social já tiverem

sido integrada. Nesse caso, o que nós temos em jogo não é apenas uma questão de modernidade, de uma sociedade desenvolvida. O que está em causa é uma questão de humanidade. Não é mais do que isso, humanidade. Porque estamos a saber como é que tratamos as pessoas humanas, protegidas pela Constituição, que ficaram em uma situação de vulnerabilidade e que o Estado não está a conseguir acolher. Só para dar um exemplo, quando a Constituição da República Portuguesa diz logo no artigo inicial que o seu objetivo, o objetivo de Portugal, é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, é isto que fica em risco se nós não asseguramos aquela integração plena. Ou um exemplo que a maioria dos amigos conhecerá ainda melhor. Quando a Constituição Federal refere, no seu preâmbulo, que o seu objetivo é o exercício de direitos sociais e individuais numa sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos, fundada na harmonia social. É tudo isso que é ameaçado por uma sociedade que oferece um desenvolvimento tecnológico só para alguns e não tem, eventualmente, um critério ético de responsabilidade social que guie esse avanço tecnológico.

A resposta que os Estados dão depende de um forte investimento na educação, na formação e em campanhas de sensibilização. Depende de campanhas digitais, mas também depende da criação de emprego que possa compensar a perda de trabalhos para a automação. Eu já sei que com a inteligência artificial e com a automação vai haver alguma perda de emprego. Então, eu tenho que me antecipar. Tenho de requalificar as pessoas, capacitá-las para recuperar o emprego que eu sei que vai ser perdido com o fenómeno de automação. Esta acessibilidade à tecnologia não pode depender da localização dos cidadãos, não pode depender da onde eles vivem, muito menos pode depender da sua condição social. É responsabilidade do Estado garantir que isso não aconteça. Todos, desde estudantes a idosos, desde líderes a gestores, servidores públicos e funcionários privados, todos têm de ser capacitados com as competências digitais. Mas isto não basta.

No mundo digital, as recentes ameaças ao funcionamento do Estado de Direito, inclusive no âmbito de processos eleitorais e de campanhas de desinformação que põe em causa o funcionamento da democracia, prova que os nossos países precisam melhorar a sua infraestrutura digital e cibernética, garantir a independência e soberania tecnológica, a cibersegurança na informação, a proteção de infraestruturas, a proteção de dados e a privacidade. Os Estados não podem ficar tão deslumbrados quanto às vantagens da digitalização, quanto à revolução que estamos a viver agora. Tão deslumbrados que esquecem a facilidade com que estão a ser disseminadas informações falsas e campanhas de desinformação. O que está em causa é a estabilidade da Constituição e do Estado de Direito.

Para isso, há dois desafios em especial que serão discutidos neste fórum e que esperamos que os painéis que vão ser desenvolvidos neste fórum possam também dar

reposta a eles. O primeiro desafio foi referido pelo ministro Gilmar Mendes há pouco. Os Estados precisam assegurar que os meios judiciais, que os tribunais, como último reduto do Estado de Direito, disponham dos meios suficientes para reagir aos ataques ao funcionamento do sistema constitucional. Os tribunais são o último reduto para o Estado de Direito. Quando eles forem ultrapassados, não restará mais nada. O segundo desafio que esperamos também ter respostas interessantes ao longo deste Fórum de Lisboa é que, se aceitarmos que algumas decisões públicas podem ser automatizadas, algumas podem ser beneficiadas pela inteligência artificial, temos de perguntar quais são os seus limites. Que tipos de decisões podem ser automatizadas e quais são aquelas que não permitem essa automatização? Se existirem decisões automatizadas, quem vai avaliar quando os cidadãos as impugnarem? Quem se responsabiliza se for tomada uma decisão ilegal? Nada disto está respondido até agora. Os desafios estão a ser criados. Estamos empolgados com o desafio da digitalização, mas estes desafios ainda não foram encarados. Esperamos que este Fórum de Lisboa possa ajudá-lo a responder nos seus diferentes painéis.

Em conclusão, o momento histórico em que vivemos pode ser aproveitado ou pode ser desperdiçado pelos nossos Estados de Direito. Os Estados de Direito podem aproveitar este momento para impulsionar a transparência, a isonomia, a inclusão social e o bem-estar dos seus cidadãos. Ou, então, podem ficar paralisados, indefesos, sem nada a fazer contra a desigualdade digital, a exclusão social, a insegurança cibernética e contra a total perda de estabilidade das instituições sociais e do Estado de Direito. O desafio já começou. Ele foi apresentado a cada Estado e a cada sociedade. Agora, é preciso responder depressa.

03

SISTEMA
POLÍTICO,
CRISE DOS
INCUMBENTES E
FRAGMENTAÇÃO
PARTIDÁRIA

Carlos Blanco de Moraes



Professor Catedrático
da Faculdade de Direito
da Universidade de
Lisboa, Coordenador
Científico do Lisbon
Public Law Research
Centre e Consultor
Sênior do Centro
Jurídico da Presidência
do Conselho de
Ministros de Portugal

Eu me proponho a fazer apenas uma intervenção preliminar sobre o tema que é desafiante hoje em dia para as nossas democracias, porque tem a ver com a fragmentação do sistema partidário, a desestruturação do sistema de partidos e os impactos que causa na governabilidade dos Estados. No fundo, vou retomar um diagnóstico sobre o problema da atomização partidária, seguindo um encontro da USP em Ribeirão Preto, onde, entre várias questões, salientei duas. Havendo uma crise na democracia representativa, que é objetiva, até que ponto esta crise se ressentir de uma crise no sistema de partidos políticos? Pode o fenômeno da chamada desestruturação do sistema partidário afetar o próprio sistema político e a governabilidade dos Estados?

Há décadas que se fala em crise da democracia representativa com um número enorme de causas e eu já escrevi mais de 10 ou 12 causas, mas apenas sublinharei cinco delas. Primeira, os riscos de captura do poder político pelo poder econômico, quer a nível nacional, quer a nível global, criando reações negativas no eleitorado. Esses temas foram tratados por Colin Crouch e por Zygmunt Bauman de uma forma relati-

vamente recente. Segundo aspecto, a existência em democracia de formas de autoritarismo, quer a nível de poderes supranacionais, quer no Executivo, ou em outros Poderes. Em terceiro lugar, a substituição da mediação da imprensa tradicional entre os eleitores e as autoridades, por meio da explosão das redes sociais, nas quais de alguma forma os agentes políticos comunicam-se diretamente com a população, portanto, fazendo um by-pass daquilo que era a mediação tradicional da imprensa. Em quarto lugar, algumas crises na separação dos Poderes entre o Legislativo e o Judiciário e, finalmente, a fragmentação do sistema de partidos.

Um sistema partidário estruturado de acordo com o ensinamento clássico implica sociologicamente que a maioria do eleitorado opte pelos partidos que representam as principais correntes da opinião, partidos de um bloco de centro-direita e de um bloco de centro-esquerda, que, durante muito tempo, desde a Segunda Guerra Mundial, se vieram a alternar no poder num quadro de estabilidade. Aqui tivemos, sobretudo, o impacto dos partidos de eleitores cujos programas políticos, apesar das suas diferenças, tinham pontos relevantes em comum.

Num sistema não estruturado e, portanto, fragmentado, a situação muda e é isso que estamos a assistir nos últimos 15 anos, tanto na Europa, que, por exemplo, como no Brasil e em outras partes da América Latina. Não se verifica a mesma realidade nos Estados Unidos da América porque a fragmentação está a se dar dentro dos dois partidos que têm rodado no exercício do poder. Portanto, hoje em dia, se examinarmos o que é o Partido Democrático nos Estados Unidos, se encontra fragmentado numa pluralidade significativa de facções.

Falando nos sistemas onde existe fragmentação política e desestruturação partidária, o que nós verificamos? Primeiro, uma enorme volatilidade no sufrágio. Quem vota em um determinado partido político numa eleição pode votar num partido político de ideologia diametralmente oposta na eleição seguinte, realidade que não existia antes e que fratura um pouco aquilo que era o clubismo partidário tradicional. Em segundo lugar, o aparecimento de partidos menores, muitas vezes de ocasião, que passam, de repente, de 1% para o poder político. Veja-se o caso da Itália, no atual partido do governo da primeira-ministra Meloni, que partiu de 1.8%

há uns anos atrás para, nas últimas eleições, 25% e, hoje me dia, é governo. Portanto, muito rapidamente há uma mudança de opção por parte dos eleitores políticos com aumento, obviamente, de fragmentação de partidos e a emergência de novos partidos. Dentre desses partidos, na Europa, têm assumido um particular impacto os partidos populistas e, muitas vezes, radicais, seguidos de uma crise profunda nos partidos tradicionais. Se nós pensarmos em alguns partidos, como o Partido Popular espanhol, ou o Partido Socialista francês, ou mesmo o SPD alemão, são hoje uma sombra daquilo que eram há uns anos atrás, com menos da metade, por vezes, das respectivas votações.

Portanto, no sistema estruturado, nós temos pequenas oscilações entre os grandes partidos, entre 3% e 7%, em um sistema desestruturado, nós podemos ter partidos que tiveram 40% anos atrás, como o Partido Socialista francês, que chegaram a ponto de obterem 6% da respectiva votação. Portanto, estas oscilações e esta fragmentação têm necessariamente impacto na governabilidade dos países. O que é governabilidade? Ela implica, fundamentalmente, que a formação política, ou o bloco político, ou a coalizão que ganha uma eleição tem expectativas de executar o seu programa eleitoral, as suas políticas públicas com o mínimo de estabilidade durante, pelo menos, uma legislatura. O fato é que com a fragmentação dos sistemas partidários, sobretudo estou a falar da Europa, os governos passam a ser ou minoritários, ou a caírem no Parlamento antes do fim da legislatura, ou a formar coalizações contranatura. Obviamente, a governabilidade, a estabilidade governativa, a aplicação coerente e racional das políticas públicas em que o cidadão é o último destinatário assentem-se dessa realidade. Alguns exemplos: na Alemanha, presentemente, existe uma coalização entre os partidos tradicionalmente rivais, chamada coalizão de blocos centrais. Os sociais-democratas e os democratas cristãos alternavam-se no poder e, hoje em dia, para fazer um cordão sanitário contra a direita radical, governam. Claro que estes governos do bloco central, na próxima eleição, irão fortalecer os extremos políticos e isso é uma questão. Resolve-se um problema imediato, mas adia-se um outro. Depois, há situações de coalizações falhas, tipo aquelas que ocorreram na Itália, governos técnicos, como foi o de Mario Draghi, que depois caem rapidamente no Parlamento, e situações de ingovernabilidade absoluta, como foi aconteceu na França, depois da desastrosa dissolução parlamentar do presidente Macron, onde passou a ter no Parlamento francês algo que nunca aconteceu na quinta República. Toda a quinta República francesa se baseou em governos com maioria parlamentar. Houve, muitas vezes, substituição de primeiro-ministro, mas eram governos estáveis. Pela primeira vez, temos uma sucessão de governos minoritários e há no Parlamento três blocos políticos, um da esquerda radical, outro da direita radical e outro do centro, que se odeiam reciprocamente e que são incapazes de encontrar soluções que sustentem precisamente os governos. Já temos um segundo governo na França, em pouco tempo, e o primeiro-ministro

atual vive sob a espada do fim da legislação como uma espécie de censura. Efetivamente, também houve falhas na construção de governos em Portugal, com várias eleições em poucos anos. Também há a situação na Espanha, onde o governo está atolado na corrupção e subsiste graças ao apoio da extrema esquerda e um conjunto de partidos separatistas.

Eu termino dizendo que existem várias causas para a desestruturação partidária, além de existir o problema da corrupção política, que dá algum descrédito aos partidos do *mainstream* com algumas ligações a outros Poderes. Também temos a incapacidade dos partidos tradicionais, e isto é um ponto muito importante, em captarem as aspirações da sociedade de novos interesses e, sobretudo, o eleitorado mais jovem, que está menos ligado a partidos políticos. Temos os problemas de guerras culturais entre o chamado movimento *woke* e a contrarreação conservadora. Há o problema da imigração desregulada que a Europa, sobretudo, manteve, e as reações desproporcionais das populações originárias. E, permitam-me dizer, e assim termino, há uma queda abissal da qualidade dos políticos dos partidos do *mainstream*. Se nós compararmos figuras como Ronald Reagan, François Mitterand, Thatcher, Felipe González, Mário Soares e Fernando Henrique Cardoso, com, não digo todos, mas muitos dirigentes da atualidade verificamos que isso não pode deixar de ter um impacto muito significativo na estabilidade do sistema partidário.

Ciro Nogueira



Senador da
República
Federativa do
Brasil

Eu vou direto ao ponto que é o tema deste seminário. Primeiro, a questão da fragmentação partidária. Eu acho que nós estamos hoje em um processo irreversível de concentração partidária e considero muito importante para a democracia brasileira que se consolide. Esse processo foi interrompido há um tempo com a questão da cláusula de barreira por conta de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), mas agora foi retomada pelo Congresso e acho que, principalmente, pela população. Eu acho que a população quer isso e deu um recado muito claro nas urnas nas últimas eleições. Nós temos, hoje, 29 partidos políticos em funcionamento e 12 com concentração, mas nós vamos, na minha opinião, sair desse processo político com, no máximo, 8 partidos com representação significativa no Congresso Nacional. Na minha visão, isso é muito importante, pois incentivará a população a participar ativamente da vida e dos quadros partidários. Essa inclusão é crucial para que as pessoas se sintam verdadeiramente representadas. Eu noto que a população quer muito participar das decisões dos seus deputados, dos senadores, dos seus representantes. Antigamente,

você nem lembrava em quem tinha votado nas eleições anteriores. Hoje, no momento em que o voto é dado no Congresso Nacional, o deputado recebe críticas ou apoio imediato nas redes sociais. Essa rapidez facilitou nossa atuação e a sinergia com os cidadãos que representamos.

Com isso, podemos introduzir outro tema crucial no debate: a crise dos incumbentes. O fator mais significativo, para mim, é o posicionamento das lideranças nacionais, com ênfase no presidente Lula, cuja forma de se comunicar eu respeito integralmente. Eu, que estudei um pouquinho da história, vejo uma semelhança com Getúlio Vargas, que foi um grande presidente nos primeiros anos, responsável por grandes transformações, especialmente a CLT, mas quando voltou ao poder em uma época diferente, não conseguiu mais se comunicar com a população. A meu ver, sem nenhum juízo sobre seu governo ou pessoal, o presidente não tem sido bem-sucedido. Ele ainda recorre a métodos ultrapassados, como convocar uma rede nacional de rádio e televisão para se comunicar com o povo. Esse tipo de comunicação não funciona mais nos dias de hoje. É um fenômeno que aconteceu não só no Brasil, mas pelo mundo afora. Acredito que um dos dois casos mais importantes é do Partido Democrata nos Estados Unidos. Eles perderam, simultaneamente, a presidência, a Câmara, o Senado, algo que não se via há décadas. Na Inglaterra, depois de catorze ou dezesseis anos de poder, o Partido Conservador perdeu para o Partido Democrata, porque eles não foram capazes de se comunicar. Nas últimas eleições, nós tivemos um fator diferente na reeleição dos prefeitos, que foi a maior reeleição da nossa história desde que nós instituíamos a questão da reeleição no país. Foram reeleitos 82% dos prefeitos, pois conseguiram esse contato maior com as populações e, por conseguinte, elas se sentiram representadas por eles.

Enfrentamos uma crise de representação nacional, com o Judiciário, o Congresso Nacional e o Executivo sendo contestados. Por isso, precisamos ter a sabedoria deixar de lado essa polarização absurda e assumir a responsabilidade pelo país, sentando para dialogar. Eu apelo ao próprio presidente da República. Em sua trajetória política, ele sempre foi fundamental na busca por consenso e foi capaz de unificar o país em sua vitória, desde as transformações que começaram em 1989. Agora, porém, ele caminha sentido inverso, de nos dividir. Essa postura é muito ruim, não

apenas para o Brasil, mas também para a trajetória política do presidente, pelo legado que ele deixará, dividindo o país entre ricos e pobres. É um discurso que não deu certo em nenhum país do mundo, em nenhuma sociedade democrática. Em nenhum lugar esse discurso deu certo ou teve efetividade de melhorar a vida das pessoas. Eu tenho certeza de que não é o desejo do presidente transformar o Brasil em uma Venezuela. Espero que não. Pela sua trajetória de vida, pelo que eu conheço, pela admiração que eu tenho por ele, eu espero que ele não nos faça esse desserviço à democracia brasileira. Creio o Congresso Nacional, por meio de suas lideranças como Hugo Motta e do Davi Alcolumbre, precisa ter a sabedoria de se reunir e encontrar um caminho para sairmos dessa crise política. Tenho muito medo de escalarmos o conflito, o que seria ruim para todos: o governo, a oposição e, principalmente, o Brasil.

Jorge Viana



Presidente da ApexBrasil

Debater sobre o nosso país no exterior exige um cuidado particular, especialmente por eu ter muito tempo de estrada e, atualmente, ocupar uma posição que me impede de expor publicamente nossas divergências internas. Meu trabalho como presidente da Apex foca a promoção do Brasil e a atração de investimentos. Contudo, este é um debate essencial sobre política, arranjo partidário e democracia. Reconheço a pertinência de alguns pontos levantados pelo colega Ciro com a delicadeza que lhe cabe, embora discorde de outros. Até me pergunto que papel eu posso cumprir neste painel, mas dou aula sobre liderança e gestão pública no IDP, além de ter uma história de vida pública: fui prefeito de uma capital, governador duas vezes e senador. Minha intenção é oferecer a minha opinião com base no que eu já vivi e no que eu tenho de expectativa para o Brasil.

Não é possível debater política, mesmo que seja talvez o melhor ecossistema para a democracia, sem primeiro tentar entender que mundo nós estamos vivendo. Os desafios globais são tremendos, e sempre olhar para nosso contexto: Em que era nós estamos? Vivemos a era da crise climática. Há dois

dias, ninguém aguentava 42°C em Lisboa, com a Europa restringindo o acesso a espaços turísticos devido ao calor, algo que nunca não se viu. Nós, de um país tropical, especialmente de onde eu venho, da Amazônia, sabemos que a situação é muito grave. Mas também enfrentamos uma crise demográfica, ou seja, o mundo está envelhecendo rapidamente, o que mudará orçamentos, a lógica na saúde e nas famílias. Não estamos preparados para essa crise que mudará de endereço: a África, que atualmente conta com 1.4 bilhão, terá cerca de 4 bilhões de habitantes nas próximas décadas, a Europa perderá metade da população, e a Ásia verá os países muçulmanos dobrarem seus números, enquanto China, Japão e Coreia perdem metade. Portanto, este é um mundo complicado que vivemos.

Neste mundo complicado, ainda há os avanços da Inteligência Artificial, da conectividade on-line e das redes sociais. Vou me ater a esses aspectos para, então, entrar na política. Não há como falar de política se abordar o mundo conectado, principalmente das redes sociais. Hoje, para um parlamentar, é mais importante fazer uma *selfie* ou gravar um vídeo ao chegar ao plenário do Senado ou da Câmara do que subir à tribuna para apresentar sua tese. O problema é que, nesse vídeo, ele não presta conta ao regimento do Senado e da Câmara, nem aos princípios básicos de liberdade de expressão e respeito ao interlocutor. É disso que estamos falando. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu um passo importante ao buscar um regramento; o objetivo é proteger os mais frágeis, ou seja, crianças e famílias, que se tornaram reféns dos influencers, indivíduos que ganham dinheiro com isso.

No meio de tudo isso, o que observamos não são mais apenas fenômenos eleitorais tradicionais, mas sim fenômenos de rede social que se traduzem em mandatos de senador e deputado. A tese? "Eu sou um fenômeno de rede social." Na última eleição, alertei a então presidente Rosa Weber: é impossível termos eleições limpas no Brasil se não houver um mínimo de regramento para as *fake News*. Por exemplo, é inadmissível que um parlamentar ou qualquer pessoa tenha sua reputação destruída, sem nem mesmo poder se defender. Lembro-me de uma palestra de Tony Blair, a quem perguntaram sobre a carência de líderes no mundo e se ele não voltaria a oferecer o nome dele, com a experiência que tem, para voltar à política na Inglaterra. Ele falou: "De jeito nenhum." Blair afirmou que, nesse mundo de redes sociais,

ele não se candidata mais a nada, pois é um mundo da podridão. É o mundo em que quem grita mais e quem mente mais vai para frente, e quem defende alguma tese anda para trás. Estou colocando esse cenário de forma radical, porque, na prática, é assim que funciona. Alguém acha que o Brexit não foi manipulado? Que a saída da Inglaterra da União Europeia não foi manipulada? Que muitas eleições no mundo não estão sendo manipuladas por atores de fora do país? É disso que nós estamos tratando. A questão é: o nosso país está preparando para isso?

Tínhamos quase 30 partidos inscritos e aptos a disputar eleições alguns anos atrás. Houve um avanço com a Emenda 97 em 2017 e a Lei das Federações em 2021. Temos que registrar esses progressos, pois a quantidade de partidos está diminuindo. Atualmente, são 14 federações e partidos, somando cerca de 20 partidos, mas esse número ainda vai diminuir, porque nenhuma democracia estável no mundo tem essa realidade; o padrão são sete ou oito partidos. No entanto, tínhamos 30 e temos mais outros 30 querendo virar partido. O problema é que, depois que criamos o Fundo Eleitoral e Fundo Partidário, para alguns isso virou um baita negócio. Eu crio meu partido, tenho acesso a fundo, a recursos públicos para tocar a vida e pagar grandes salários. Os maiores salários hoje não no Judiciário, no Executivo, nem no Legislativo, mas sim na direção dos partidos políticos. Eu dei uma entrevista outro dia, e algumas poucas pessoas do meu partido me mandaram uma cartinha quase me trucidando porque eu falei que, embora tenha aprovado isso como senador, sou contra, pois essa nossa proposta de financiamento público de campanha virou veneno, perdeu a validade e tem que ser modificada imediatamente modificada. Estamos falando de bilhões de recursos públicos, e, se isso não for feito, não haverá a moralização do processo eleitoral, que é tão importante para a democracia.

Atualmente, a Câmara vota um projeto para aumentar o número de deputados. Sabe qual o projeto mais popular que tem arquivado no Senado? Um projeto que eu propunha a redução do número de senadores e deputados. Ele recebeu 1.9 milhão de assinaturas, mas toda hora havia uma fraude para esconder e fazer meu projeto desaparecer. Minha intenção não era desmoralizar ou diminuir a importância do Parlamento, mas sim valorizá-lo. Por que nós temos três senadores por estado se os Estados Unidos têm apenas dois? Nós incorporamos um do regime militar, o chamado biônico. Por que não voltar a dois? Eu não estava querendo diminuir a importância, mas sim tornar mais difícil ter um representante para um país de 200 milhões de pessoas, e ainda reduzir custos. É o projeto mais popular escrito lá até hoje, mas sumiram com ele. Se eu voltar para o Senado no ano que vem, vou resuscitá-lo, porque é uma maneira de valorizar o Parlamento. A proposta reduziria para 385 deputados, mantendo a base mínima. Como nós vamos valorizar um dos espaços mais importantes da democracia? Não é à toa que Niemeyer e Lúcio Costa colocaram a Câmara e o Senado no alto, o Supremo mais abaixo na mesma praça, e o Executivo ainda mais abaixo. Isso foi para mostrar que ali está a representação do

povo, real e direta, e que ali se pode trocar os representantes, o que é ótimo. Isso é democracia. Foi por isso que ficou no alto e mais à frente.

Estamos agora no meio da crise do IOF. Como ex-senador, lembro que está escrito na Constituição que a competência para legislar e alterar a alíquota direta é do Executivo, e não do Legislativo. Por isso, a Advocacia-Geral da União (AGU) está contestando a medida e, certamente, deve vencer, porque é o que está escrito. Depois, haverá recurso ao Supremo Tribunal Federal. Mas, pergunto: precisa realmente disso? Historicamente, o governo Dilma aumentou o IOF. O governo Bolsonaro estabeleceu uma alíquota de 6% e, depois, a reduziu para o governo seguinte. Agora, o presidente Lula assume e, diante de uma crise que o mercado insiste em inflamar, ele decide aplicar uma alíquota que é a metade do que era no governo Bolsonaro, e cria-se toda essa disputa legal. Vamos cada um ficar na sua caixa que dá tudo certo.

Ano passado, o Berenguer estava comigo em uma mesa aqui e falou: "Sinceramente, eu não sei porque tanto nervosismo do mercado. Os números do Brasil são robustos, apontam segurança. Não tem razão de ficar essa crise toda." Quem estava falando era o CEO da XP. Eu estava ao lado e fiquei todo feliz. O mercado previa que nós íamos crescer 0,8% em 2023 e nós crescemos 3,2%. O mercado previa que em 2024 cresceríamos só um e pouquinho, mas crescemos 3,4%. Acham que em 2025 vai ser pior. O acumulado dos últimos 12 meses dá 3.5%. O Risco Brasil caiu quase pela metade, e 20 milhões de pessoas que foram colocadas na gestão passada saíram, voltando a uma situação de consumo digno. O Brasil voltou a ter um protagonismo no mundo e a ser respeitado. A Apex fez 16 encontros com o presidente Lula em 16 países diferentes, sempre com um líder local junto e centenas de empresários brasileiros e locais presentes. Sinceramente, eu não sei porque a gente, às vezes, tenta transformar as dificuldades numa crise profunda. Nós não estamos vivendo essa crise profunda. Na política, sim.

Tenho uma pergunta a fazer, não como uma provocação, mas como ponto de reflexão. O ministro Alexandre de Moraes e o ministro Gilmar Mendes estariam neste Fórum de Lisboa, como ministros do STF, se o resultado da eleição passada tivesse sido outro? Esta é uma questão pertinente, pois havia pessoas na frente dos quartéis clamando pela volta da ditadura e pelo *impeachment* do ministro do Supremo. E agora, o tema que ressurge é a anistia. Acredito que nós precisamos ter um pouco de calma nesse momento e, acima de tudo, ter confiança nas instituições. As desavenças entre o Executivo e o Legislativo podem acontecer. No entanto, é inaceitável que haja desavença entre o Legislativo e o Executivo e o Supremo. Se isso ocorrer, quem fará o papel de nos acalmar a todos, garantindo a estabilidade e segurando a Constituição em mãos?

Eu fui beneficiário de uma situação. Eu era vice-presidente do Senado, Renan Calheiros era presidente, e uma liminar, uma decisão monocrática, me fez presidente

do Senado. Fui me aconselhar com o ministro Jobim e perguntei o que eu deveria fazer. Eu não tinha sido eleito para ser presidente do Senado. Já havia um presidente *impichado* e um presidente lá que não foi eleito. Naquele momento, o Judiciário iria intervir no outro e eu iria assumir, virar presidente do Congresso Nacional por uma liminar, porque estava-se tirando o presidente Renan. Eu fui de ministro em ministro do Supremo trabalhar em meu desfavor, pensando no meu país, para não me beneficiar. Eu ficaria uma semana, 10 ou 15 dias, e estava correndo um *impeachment*. Como vocês acham que o pessoal do PT me tratou? Perguntaram se eu não ia fazer nada. E eu perguntei como, pois se fosse uma decisão colegiada eu aceitaria, mas se não eu ia forçar para que tivesse uma decisão colegiada. Foi feito o entendimento e não teve a crise que estava à vista. Eu fiquei ao lado do presidente que tinha sido eleito, Renan, ajudando na solução, e essa crise foi vencida ao ser colocado o país em primeiro lugar.

Para concluir, que reiterar meu agradecimento e explicar o tom enfático da minha fala: eu vivo o meu país, sou apaixonado pelo Brasil e sou otimista. Contudo, não posso ignorar que estamos sob uma grande ameaça. Não é aceitável ter pessoas nas ruas, penduradas na nossa bandeira (que é símbolo máximo), no nosso hino e na nossa história, pedindo por um governo totalitário. Essa crise deve servir de alerta permanente para o Judiciário, o Legislativo e também para o Executivo, pois é muito perigoso viver estes tempos dominados por redes sociais e inteligência artificial que manipulam. Estamos falando de algoritmos. Não temos controle sobre como uma fala, como a que fiz aqui, pode ser manipulada nas redes e utilizada por algoritmos para se espalhar em qualquer direção. Por isso, considero que, agora, precisamos com urgência de um regramento para uso dessas ferramentas. Elas são uma conquista do nosso tempo e da nossa sociedade, mas precisam ser controladas para que possamos garantir a longevidade da nossa democracia.

Rodrigo Maia



Presidente da
Confederação
Nacional das
Instituições
Financeiras

A única certeza que eu tenho é que, mais uma vez, a política transferiu para o Supremo Tribunal Federal (STF) uma responsabilidade que seria do governo em diálogo com o Congresso Nacional. Não é a primeira vez que isso ocorre e o empoderamento do Supremo é total responsabilidade da política, pois toda vez que a gente perde uma votação no Congresso, a gente judicializa. Depois, falamos mal do STF. O Supremo não escolha a não ser decidir, pois foi provocado a isso. Isso aconteceu novamente no caso do IOF, e aqui eu divirjo do Jorge. O problema começa na própria justificativa do governo, que alega ser uma necessidade arrecadatória, apesar de o IOF ser extrafiscal. Para isso, ampliaram a base de arrecadação, tributando o risco sacado, que, na verdade, não é uma operação de crédito. É surpreendente que os advogados da Fazenda tratem e escrevam que o risco sacado é para ricos, quando, na verdade, 80% dos tomadores são pequenas e médias empresas. Não vou me aprofundar, pois o ministro Alexandre, através da liderança delegada pelo governo e Congresso Nacional, nos dará a chance de um ótimo debate.

Agora, retomando o tema do painel: desde a redemocratização o Brasil vem organizando seu sistema partidário. Antes, ele era extremamente flexível, com a proliferação de partidos de aluguel que garantiam tempo de televisão, mesmo sem representação. O próprio Congresso tem resolvido esse problema, limitando esse poder progressivamente, desde a eleição do presidente Collor. O presidente Fernando Henrique, por exemplo, teve a vantagem de governar com três grandes partidos, PSDB, PMDB e PFL. Depois, o presidente Lula decidiu pulverizar o sistema partidário brasileiro. A decisão foi dele quando não quis uma aliança com os grandes partidos. Ele entendia que era melhor fortalecer outras agremiações, o que era legítimo, mas a decisão da fragmentação política foi do governo do presidente Lula, quando fortaleceu o PP, o PL e outros partidos, que souberam, com muita competência, ocupar um espaço político. Eu acho que chegamos no auge de trinta partidos. Em 2017, conseguimos aprovar a cláusula de desempenho e extinguir as coligações, em um processo iniciado no Senado. A federação, muito criticada na época, está se mostrando um bom instrumento (estimulado pelo PC do B) e será fundamental para a reorganização do sistema partidário.

Devido à fragmentação que ocorreu em 2003, o Brasil, diferentemente de outros países, já está se reorganizando para o novo modelo imposto pelas redes sociais. Considero o uso dessas redes legítimo, mas é imprescindível impor limites: quem as utiliza deve saber que está sujeito a punição, assim como acontece com jornais ou outras mídias. Acho que todos que usam rede social tem que ter os seus limites. A reorganização do sistema partidário brasileiro ocorre em um momento de grande dificuldade. No entanto, como o país se antecipou, e acredito que a direita se organizou primeiro. Devido ao constrangimento em nos assumirmos como de direita, acabamos abrindo espaço para um indivíduo que, embora não fosse totalmente alheio à política, não representava os grandes partidos e alcançou a presidência graças à força e competência nas redes sociais. Atualmente, a direita se reorganizou, concentra, em essência, no PL e no PP, que se tornaram partidos que disputam o poder de fato. Historicamente, os grandes partidos no Brasil, tirando PSDB e PT no passado, eram parlamentares, ou seja, partidos para formar maioria. A mudança

de papel aconteceu quando Ciro Nogueira assumiu o Ministério da Casa Civil e Bolsonaro migrou para o PL: ambos os partidos deixaram de ser meramente parlamentaristas e passaram a exercer outro papel. Paralelamente, o DEM foi extinto e o PSDB caminha para se tornar menor do que já está. Agora, nós vamos ver o ciclo da esquerda quando o presidente Lula sair da política. Eu acho que o PT não sobrevive sem o presidente Lula, da mesma forma que o PSDB e o PL não sobreviveram sem a liderança do presidente Fernando Henrique ou de um novo líder que tivesse vencido as eleições. Eu acho que esse vai ser o grande desafio da esquerda nos próximos anos, ou seja, como a esquerda vai se organizar a partir de 2027 ou do mandato seguinte, se o presidente Lula for reeleito. Então, eu acho que a questão partidária brasileira, por ter se fragmentado anteriormente, está fortalecendo os partidos políticos. Concorro que muitas mudanças são necessárias e que a discussão sobre o financiamento dos fundos partidário e eleitoral deve ser retomada. O setor privado precisa participar do processo democrático. Ele é um setor formal que está impedido de participar por uma decisão do Supremo. O Congresso, na minha opinião, deveria ter restabelecido há tempos a possibilidade de as empresas contribuírem para a política, desde que de forma transparente.

Depois, com esse grande debate, organizando os partidos, vem a organização da relação do sistema democrático porque, muitas vezes, todo mundo fala muito em democracia, mas na hora de entender o papel de cada Poder, critica muito. Muitos analistas falam do superempoderamento do Congresso Nacional nos últimos anos. Para mim, isso é completamente falso. Nós tínhamos, no governo do presidente Fernando Henrique e nos dois primeiros governos do presidente Lula, uma parte do Parlamento que não votava a medida provisória. Ela era reeditada. Era um instrumento autoritário que, infelizmente, continua. O Congresso não vota veto. O processo legislativo ficava parado, pois ele só se encerra com a manifestação do Congresso. Ou o presidente sanciona o texto, ou o Congresso vota os vetos presidenciais. Como essa votação não ocorria, o Supremo Tribunal Federal precisou intervir, obrigando o Congresso a retomar a análise dos vetos. O processo legislativo começa no projeto de lei do parlamentar ou do governo e termina na decisão do povo votando os vetos. O Parlamento era permanentemente pressionado com o orçamento autorizativo. É claro que, da forma que ficou organizado, eu acho que precisa ser debatido como está o orçamento impositivo, mas todas as democracias são assim. É claro que tem sempre os analistas que dizem que há países que não têm emenda. É verdade, mas são países parlamentaristas e, obviamente, não precisam das ementas, pois é o Parlamento que governa. É óbvio que o sistema presidencialista é diferente do sistema parlamentarista e nós não podemos confundir banana com abacate porque senão faremos análises equivocadas.

A principal discussão no Brasil é a divisão de competências entre os Poderes. Qual é, de fato, o papel de cada um? Como é possível que o Parlamento não possa inter-

ferir em certas decisões presidenciais que não dependem de lei? Eu não entendo que sistema é esse. Se o Parlamento pode aprovar uma lei, como ele não pode sustar um decreto fragorosamente inconstitucional e imprevisível, que é o mais grave. Previsibilidade, para os investidores, é decisão, é palavra-chave. Esse é o grande problema. Acredito que o Brasil está se estruturando nessa separação democrática, mas o Parlamento não é subproduto do Executivo. O Parlamento governa com o Executivo e assim precisa ser respeitado. Essa é a minha experiência que tive como deputado e, principalmente, como presidência da Câmara contra um governo que era contra o Parlamento, o governo do presidente Bolsonaro, pelo menos até o momento que eu fiquei na presidência, depois do Ciro Nogueira certamente melhorou. Era um governo fortemente contra o Parlamento, queria impor as suas pautas sem respeitar o resultado das urnas como, infelizmente, de alguma forma, com mais sutileza, com mais respeito, o presidente Lula faz. Ele elegeu cinquenta deputados e não formou maioria no Parlamento. Então, ele não pode reclamar da estabilidade que gerou, porque quando você forma maioria, você legisla. Quando você não forma maioria, você não deve legislar, e deve governar com arcabouço de regras já existentes. Uma decisão inviabiliza a outra. Se você tem maioria, você legisla. Se você não quer formar maioria, porque não quer se aliar ao PP, ao MDB, a qualquer partido que seja, você respeita o marco legal e apenas negocia o orçamento a cada ano, mas não é o que o governo atual faz. Essa instabilidade, do meu ponto de vista, com todo respeito, e todo mundo sabe aqui eu que votei no presidente Lula em 2024 pela primeira vez na minha vida, acho que ele erra porque é o indutor da instabilidade por não respeitar o resultado das urnas ou, respeitando o resultado das urnas, decide legislar sem maioria.

Vitalino Canas



Presidente
do Fórum de
Integração
Brasil Europa
e Professor
da Faculdade
de Direito da
Universidade de
Lisboa

Eu começo por chamar a atenção para uma circunstância que, porventura, muitos devem ter notado que é o fato de, nos últimos dois anos, particularmente em 2024, ter havido um número impressionante de eleições por esse mundo afora. O ano de 2024 foi o que mais se realizaram eleições nos principais países democráticos. Observando as dezenas de eleições que se realizaram, nós podemos constatar vários fenômenos, e um deles tem a ver justamente com a questão que está no título do painel, ou seja, a dificuldade dos incumbentes.

Em 21 países, o povo foi votar para mudar de governo. Não vou me referir a todos, mas somente a alguns. São eles: Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Estados Unidos da América, França, Holanda, Indonésia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, Senegal e Uruguai. Se recuássemos um pouco, poderíamos incluir também o Brasil, mas eu estou a falar dos dois últimos anos. Se repararam nessa lista, que não é a completa, encontramos as principais democracias do mundo e muitas que consideramos estáveis, mas também, em relação a elas, chegou esse fenômeno que já se designou por

incumbency curse, ou seja, a maldição da titularidade. Também nessas se registrou a tendência para as urnas serem utilizadas para mudar de governo. Isto é cada vez mais visível.

Nós temos muitas indicações de que estar no governo era uma vantagem no passado. Quem estivesse no governo tinha a vantagem de estar no governo e utilizada essa vantagem. Por isso, temos muitos exemplos de alguns presidentes que estão limitados pelo número permitido de mandatos, e de alguns primeiros-ministros que permaneceram, durante muitos anos, no cargo. Helmut Kohl ficou 16 anos. Margaret Thatcher esteve 11 anos no poder, e Cavaco Silva teve 10 anos em Portugal. Todos eles saíram, não por causa do resultado das urnas, mas por iniciativa própria ou pelos seus próprios partidos terem entendido que eles deveriam sair. Portanto, não foram derrotados nas urnas. Aquilo que se está a passar é que os primeiros-ministros e outros vão às urnas e são derrotados, removidos, substituídos. Este é um fenômeno recente e cada vez mais verificável.

A este fenômeno associam-se outros. Já falamos aqui da fragmentação dos sistemas partidários, mas poderíamos falar também da pulverização ou do cancelamento dos sistemas partidários clássicos e dos partidos históricos e da polarização. Muitas vezes, a fragmentação vem acompanhada da polarização, isto é, na prática há quase a impossibilidade de entendimento entre partidos. Temos também situações relacionadas à concentração do poder em órgãos unipessoais, que também se verifica nas democracias, não apenas nas presidenciais, mas nas parlamentares e, em certa medida, também nas semipresidenciais. Estes são fenômenos da atualidade que estão bem documentados nas eleições que se realizaram nos últimos anos, particularmente nos dois últimos anos.

Aquilo que se pode perguntar é: estes fenômenos indicam que estamos perante o outono democrático a que se seguirá o inverno democrático, a erosão e a crise da democracia? Estamos aqui a colocar uma alternativa entre duas questões. Uma questão é o alarme democrático, ou seja, sentirmos que existe um conjunto de fenômenos para os quais temos de estar atentos e encontrar solução. Outra coisa é o alarmismo democrático, a ideia de que tudo está a correr mal e não sabemos como

tratar. Eu tendo a considerar que é necessário estarmos numa situação de alarme democrático do que propriamente numa situação de alarmismo democrático. Por quê? Me parece que, apesar de tudo, as democracias, e mais uma vez faço um apelo a todas estas eleições que se realizaram nos últimos anos, estão a gerar soluções para alguns dos problemas. É certo que existe um problema de governabilidade surgindo em países onde tradicionalmente esse problema não existia, mas a democracia está, apesar de tudo, a encontrar soluções para essas questões. Por exemplo, tradicionalmente, não era muito habitual em certos países haver coligações entre partidos. No Brasil, a ideia da coalisão é algo antigo e o presidencialismo de coalisão é bem conhecido na teoria política e, portanto, o Brasil conhece esse fenômeno há muito tempo, mas há muitos países onde a ideia de coligação não está inscrita no sistema político. Na África do Sul, nunca tinha se feito uma coligação até 2024, quando o ANC perdeu a maioria absoluta que tinha no Parlamento e teve de se coligar com outros partidos, incluindo o seu rival tradicional, a Aliança Democrática. Isso também acontece em muitos outros países. A democracia está a encontrar soluções para a eventual ingovernabilidade resultante da fragmentação gerar divisão no Parlamento.

Existem outras soluções e mecanismos institucionais que há alguns anos não eram utilizados, porque tinham uma função específica que não justificava a sua utilização e que agora são crescentemente utilizados, como é o caso do impeachment, que o Brasil conhece bem. É um tema polémico dentro do Brasil, mas, se observarem com atenção, o impeachment, nas últimas duas décadas, cresceu exponencialmente por todo o mundo. Vários países estão a conhecer, particularmente países presidenciais, a utilização do impeachment como forma de censura política e de destituição de presidentes em situações de bloqueio. O mais recente verificou-se na República da Coreia, onde o Parlamento votou o impeachment do presidente coreano, votou também o impeachment do presidente que lhe sucedeu interinamente e o Tribunal Constitucional confirmou. Entretanto, a Coreia já realizou eleições e resolveu o bloqueio que existia. As eleições produziram um resultado eleitoral que conduz à estabilização do país. O impeachment, em vários quadrantes do nosso mundo, está a ser utilizado como uma função diferente daquela que era a sua tradicional, como resolver problemas de impasses políticos.

Já que vejo aqui muitos ministros, quer do Superior Tribunal de Justiça, quer do Supremo Tribunal Federal, a justiça constitucional está a mudar também em outros países. Fala-se, ou falou-se, muitas vezes, do governo dos juizes relacionado sobretudo à circunstância de, às vezes, o juiz constitucional, os tribunais constitucionais e congêneres interferirem na atividade do legislador com maior ou menor legitimidade. Isso é discutível e é um debate que não acaba, mas chama a vossa atenção para que os tribunais constitucionais têm vindo, nos últimos anos, a iniciar funções muito importantes do desbloqueio do próprio processo político. Por exemplo, a

Colômbia, que seu Tribunal Constitucional teve um papel importante em impedir soluções constitucionais que conduziriam à perpetuação no poder do presidente da República. Chamo a atenção, por exemplo, para o Tribunal Constitucional da Tailândia que suspendeu a primeira-ministra por iniciativa de um conjunto de senadores que fizeram um determinado compilado de acusações. Já falei aqui do caso da Coreia do Sul, onde o Tribunal Constitucional ratificou o impeachment do anterior presidente, mas não ratificou o impeachment do presidente interino que lhe sucedeu. Portanto, teve um papel importante na resolução da crise. No Malawi, há poucos anos, o Tribunal Constitucional cancelou um processo eleitoral, determinando a realização de novo processo em que o presidente incumbente não foi eleito, tendo um papel importante e reconhecido na sociedade do Malawi. No Senegal, no ano passado, quando o presidente incumbente estava a esquecer de convocar eleições presidenciais, o Tribunal Constitucional do Senegal forçou a realização das eleições presidenciais. No continente europeu, há pouco tempo, mais especificamente na Romênia, o Tribunal Constitucional romeno entendeu que a primeira volta das eleições presidenciais que se realizou tinha tido interferência externa comprovada e decidiu anular o resultado das eleições, não permitindo que um dos candidatos, aquele que tinha ficado por acaso à frente na eleição, se candidatasse outra vez. As eleições presidenciais foram realizadas há pouco tempo porque o Tribunal Constitucional romeno entendeu que era assim que se deveria fazer. Ou seja, nós temos um conjunto de sinais indicando que as coisas estão a mudar nesse campo.

A democracia está a criar soluções quando existem bloqueios e abusos, designadamente abusos das regras democráticas, quando existe o chamado constitucionalismo abusivo. Os tribunais constitucionais estão exercendo um papel muito relevante e creio que só vai crescer. Portanto, em suma, o que eu queria defender perante vós é que há razões, de fato, para termos algum alarme em relação às circunstâncias que pautam o funcionamento das nossas democracias, mas não há razão para alarmismo democrático. Não há motivo para pensarmos que estamos perante uma crise insolúvel e insuperável da democracia. A crise poderá existir eventualmente se alguns destes fenômenos vierem a se radicalizar, mas, por enquanto, estes fenômenos estão ainda, em meu entender, controlados e são controláveis no quadro democrático.

Fernando Dias Menezes de Almeida



Professor Titular
da Faculdade
de Direito da
Universidade de
São Paulo

Vou, brevemente, abordar o tema do nosso painel, com a questão da fragmentação partidária e da crise dos incumbentes, a partir de um mote que se tornou frequente na imprensa brasileira nos últimos dias que é o fato de, eventualmente, vivenciarmos no Brasil um parlamentarismo informal. Essa suposição confunde a ideia de um parlamentarismo com simples fato de haver circunstancialmente uma preponderância de um protagonismo político do Congresso Nacional em torno de alguns acontecimentos recentes já mencionados pelos palestrantes que me antecederam.

A partir desse mote, eu gostaria de discutir em que medida estaríamos vivenciando um parlamentarismo informal num contexto de fragmentação partidária no Brasil, ou teríamos uma tendência a isso. Valho-me, para tanto, de algumas tendências do professor Manuel Gonçalves Ferreira Filho que sempre ressalta que o parlamentarismo, diferentemente do presidencialismo, tem uma origem histórica e não é uma construção intelectual e nem científica. Trata-se de uma construção histórica de longa tradição, notadamente da longa tradição dinâmica. O professor Manuel

ainda destaca que o parlamentarismo é extremamente sensível à realidade política e social de cada país. Dessas ideias, eu passo a fazer algumas considerações, em primeiro lugar, sobre as opções que a Constituição brasileira de 1988 em termos de separação de Poderes. A Constituição brasileira tipicamente adotou um modelo que é majoritariamente conhecido como um presidencialista, mas que foi elaborado em um contexto de Assembleia Constituinte, em que por muito tempo se cogitou a opção por um parlamentarismo. Com essa premissa de que o parlamentarismo é um regime muito suscetível às sutilidades do contexto de cada momento histórico e social e que é uma construção da vivência política, eu diria que não temos apenas um parlamentarismo. Há modelos clássicos, mas temos, basicamente, parlamentarismos e graus de parlamentarismo, até o que se convencionou dizer semipresidencialismo. No entanto, eu insisto, o Brasil institucionalmente foi organizado pela Constituição atual como um presidencialismo, embora com notas muito peculiares que fazem com que o sistema brasileiro de separação de Poderes seja, permitam-se a redundância, o sistema brasileiro de separação de Poderes. Não é o presidencialismo clássico e nem o parlamentarismo clássico. Essa distinção binária se torna até menos relevante do que compreendermos todos os mecanismos que interagem na Constituição brasileira para resultar no dado que temos hoje de uma preponderância do Parlamento.

Eu diria, para ser muito sucinto, que me parece que a Constituição brasileira claramente manteve um sistema que permite um protagonismo político do presidente da República, pelo modo como as eleições são organizadas. A população brasileira visualiza no presidente da República essa liderança, que simbolicamente unifica a opção política do país. No entanto, essa mesma Constituição sobrevalorizou o Poder Judiciário, como já foi destacado pelos outros palestrantes. O Supremo Tribunal Federal, hoje, exerce um poder fortemente político, não por nenhuma espécie de opção próprio do STF, mas pelas circunstâncias construídas pela própria Constituição, que, como já foi dito, permite que o Supremo seja mobilizado para decidir questões políticas relevantes. Esse é o modelo da Constituição que, aliás, apostou no Poder Judiciário como o grande garantidor da democracia na transição do regime anterior para o atual. Igualmente, a Constituição dá força ao Parlamento. É uma força

que pode permanecer mais latente em alguns momentos, mas que em momentos como o atual ressalta. O Parlamento tem essa força, tem essa simbologia, que já foi mencionada nesse painel, de ter potencialmente essa posição mais alta, até geograficamente, como já ressaltado. Nesse contexto, por exemplo, temos instrumentos, como lembrado pelo professor Vitalino, do impeachment, que é usado ou foi usado no Brasil com notas que podem fazê-lo próximo de uma lógica de quebra de confiança do presidente da República como se fosse um mecanismo parlamentarista, dados os tipos abertos a que está sujeito e ao julgamento político inerente a ele.

Teríamos, portanto, um sistema parlamentar num contexto de fragmentação política que já foi descrito pelos que antecederam? Retomo algumas ideias do professor Manuel Gonçalves Ferreira Filho falando, em tese, sobre os parlamentarismos. Um parlamentarismo em sistema bipartidário funciona muito bem. Um parlamentarismo em sistema pluripartidário, mas com partido solidamente majoritário, funciona razoavelmente bem. Um parlamentarismo num sistema de fragmentação partidária pode ser trágico. Temos, afinal, um parlamentarismo num sistema informal, num sistema pluripartidário que possa levar a essas consequências? Eu diria que não necessariamente, e a leitura que eu faço da realidade leva a essa conclusão de um parlamentarismo informal. A prevalência política em dada circunstância do Congresso Nacional não é um dado característico do parlamentarismo, pois nele, com um partido forte exercendo a liderança, podemos até conceber que é o governo condicionando o Parlamento enquanto houver a confiança recíproca. Na verdade, a grande característica do parlamentarismo não é a prevalência do Parlamento, mas sim uma simbiose de governo e Parlamento, ainda que haja divisão de Poderes, é a interdependência de governo e Parlamento.

Eu diria, portanto, que nesse contexto de fragmentação partidária, sobretudo um contexto em que dentro da fragmentação partidária há uma segunda fragmentação, que é a da organização atomizada dos representantes, deputados e senadores, por bancadas temáticas que não necessariamente respeitam os limites dos partidos e que se rearranjam em combinações variadas, conforme o tema que estiver em discussão. Essa hiperfragmentação, quase que uma atomização, levaria não propriamente a um parlamentarismo informal, mas sim a um parlamentarismo anárquico.

A minha conclusão é de que não tenho essa leitura pessimista, nem de que um parlamentarismo seria ruim. Na verdade, não me preocupo com uma discussão que passe por negar ou não o parlamentarismo ou presidencialismo em face da Constituição de 1988 como regimes legítimos porque o que me parece legítimo é termos a compreensão de que o regime brasileiro é, independentemente de rótulos, o regime traçado pela Constituição de 1988. Afinal, para que se acautele contra esse eventual cenário trágico de uma anarquia decorrente de uma tendência política da condução da evolução social e histórica do Brasil, rumo ao que poderia ser um

parlamentarismo, o antídoto para isso seria termos atenção para frear a fragmentação partidária e a atomização da representação por meio dos incumbentes. Isso me parece inevitavelmente levar a uma discussão de mudança de sistema eleitoral, por exemplo, para um sistema distrital e majoritário.

04

DEMOCRACIA
COMBATIVA:
DESAFIOS E
PERSPECTIVAS
ATUAIS

Beto Simonetti



Presidente
da Ordem dos
Advogados
do Brasil

O décimo terceiro Fórum de Lisboa nos propõe uma reflexão instigante e necessária. Vivemos tempos em que a democracia não pode ser defendida de forma passiva. É preciso agir com firmeza e coragem para proteger as instituições, assegurar o pluralismo, combater a desinformação e resistir a retrocessos. Ao colocar em pauta este tema, o Fórum nos convida a pensar como consolidar uma democracia viva, inclusiva e capaz de responder aos ataques que a ameaçam.

No Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil tem buscado ser um elo entre a sociedade civil e as instituições, assegurando que a advocacia atue como voz vigilante na proteção das liberdades e dos direitos fundamentais. Esse papel de articulação e defesa permanente do Estado de Direito nos lembra que a democracia exige participação e compromisso de todos, e para enriquecer este debate tenho a satisfação de mediar um painel que reúne vozes altamente qualificadas. Que este diálogo nos inspire a construir caminhos para uma democracia viva, plural e comprometida com a dignidade humana, capaz de resistir a retrocessos e avançar na promoção da justiça social.

Ricardo Lewandowski



Ministro da Justiça
e Segurança
Pública do Brasil

No exterior, eu quero sempre primeiro dar uma mensagem de otimismo com relação à democracia brasileira. Nós temos 36 anos de democracia consolidada, que não é uma democracia que nos foi outorgada, dada, entregue, mas que resultou de muita luta e resistência. Muitas pessoas morreram, desapareceram, ficaram feridas, mas, a partir da Constituição de 1988, nós tivemos, realmente, instituída no Brasil uma democracia sólida, muito forte, uma democracia que resistiu a várias crises políticas e econômicas. Imaginem que tivemos dois impeachments de presidentes da República, o presidente Collor e a presidente Dilma, várias crises econômicas, como a crise de 2008, também conhecida como a crise do *subprime* norte-americana, que até hoje assola o mundo. Nós tivemos também uma tentativa, que o Supremo está julgando¹, de tomada antecipada do poder no dia 8 de janeiro de 2023. Então, tivemos várias turbulências político-institucionais que foram enfrentadas galhardamente e com muita firmeza por este arcabouço político-institucional que os nossos constituintes de 88 nos legaram. Por-

¹ O julgamento teve um veredicto em 11 de setembro de 2025. A exposição foi feita em 02 de julho de 2025.

tanto, nós temos de ter confiança na nossa democracia, entender que ela criou um sistema de freios e contrapesos bastante razoável. Há um diálogo entre os três Poderes, às vezes um diálogo um pouco mais conflituoso, e criou-se uma magistratura muito forte. Hoje, nós temos 18 mil juízes federais, estaduais, eleitorais e militares. Nós temos juízes que ingressaram por concurso público, que são autônomos, independentes e que, espalhados pelo território brasileiro, garantem a institucionalidade, defendem a cidadania com relação aos abusos de poder e resolvem os conflitos que existem entre as pessoas do nosso país. O Ministério Público também é fortalecido e um defensor da democracia, da ordem pública e legal. Nós criamos, também na Constituinte de 88, a Advocacia-Geral da União (AGU). Hoje, quem ocupa o cargo de advogado-geral da União precisa ter notável saber jurídico. Não é notório o saber jurídico. Dito isso, nós temos de ter muita confiança na democracia brasileira.

Por outro lado, também há um fenômeno mundial de declínio das democracias. Isso é visível. A democracia liberal que foi inspirada nas revoluções liberais do século XVIII e XIX está perdendo espaço de forma bastante acelerada. Nesta semana, eu estive em um seminário importante na Universidade de Coimbra e um dos palestrantes nos dizia que hoje os regimes autoritários no mundo superam os regimes democráticos. Nós teríamos cerca de 92 ou 93 regimes autoritários e apenas 85 democracias nos moldes liberais e ocidentais. Não que a nossa democracia seja especial, mas, na verdade, essa democracia que nós herdamos, sobretudo, da Revolução Francesa de 1789, se baseia em três valores fundamentais, que são liberdade, igualdade e fraternidade. Daí, há um desdobramento de uma série de valores e princípios. Por isso que nós somos defensores deste modelo que, infelizmente, está em declínio.

O nosso tema neste painel é democracia combativa, então, se trata de examinar quais são os instrumentos que a democracia tem para se defender contra os seus adversários e inimigos que, infelizmente, estão crescendo no mundo todo. Existem três modelos básicos da preservação da paz social, da ordem pública e da democracia, historicamente. Em primeiro lugar, tem o exemplo clássico do cesarismo ou do bonapartismo. Quando há uma crise política, uma crise institucional, recorre-se a alguém que tenha carisma, que tenha prestígio, e entrega-se a essa pessoa poderes

ditatoriais para resolver o problema. A segunda forma para defender o *status quo*, a ordem pública e a paz social, é outra fórmula que é usada, sobretudo, nos países anglo-saxões. Assim, sem que haja quebra do ordenamento jurídico, outorga-se a alguma autoridade plenos poderes para resolver a situação de anomia. Esta metodologia é chamada de lei marcial. Então, a lei marcial é decretada, a autoridade tem plenos poderes e, a partir daí, ela resolve a situação, mas responde perante os tribunais por eventuais excessos. Há um terceiro modelo para quando há uma situação problemática de anomia ou de caos social, substitui-se transitoriamente a legalidade ordinária, que é aquela própria das situações de normalidade, e de forma temporária, mas sempre dentro dos parâmetros constitucionais, entregando a alguém poderes necessários para restabelecer a ordem. No Brasil, nós atendemos ou adotamos esse terceiro modelo. Então, fundamentalmente, nós temos três instrumentos para garantir a paz social: o Estado de Defesa, que é o mais brando, que serve, especialmente, para assegurar a ordem no caso de calamidades públicas em grandes proporções; e o Estado de Sítio, quando a situação exige poderes mais enérgicos. Nessas duas situações suspende-se as garantias e direitos fundamentais e temos também a intervenção federal que, dentre outras situações, permite que a União, e mesmo os estados, em se tratando de municípios, possam intervir para assegurar a ordem e a paz pública. Esses três instrumentos constitucionais estão sob o controle do Congresso Nacional, como deveria ser. O presidente decreta, mas, imediatamente, comunica ao Congresso Nacional, que avalia a situação e pode, se for necessário, interromper imediatamente essas medidas de exceção. Isso está previsto constitucionalmente e é algo que realmente deve seguir como está previsto na Constituição, tendo de ser respeitando e obedecido.

No entanto, aqui, eu quero me referir a uma quarta forma de intervenção para restabelecer a ordem pública, ou seja, o polêmico artigo 142 da nossa Constituição Federal, que, na minha opinião, traz dois problemas em relação à democracia, pelo menos no Brasil. Eu expresso as minhas angústias e preocupações não apenas como acadêmico, mas também como alguém que já escreveu sobre esse assunto e como ex-integrante do Tribunal Superior Eleitoral e da Suprema Corte em plenas eleições. O artigo 142 da Constituição Federal diz: "As Forças Armadas destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem." Ele é um instrumento muito aberto, muito lastro, muito frouxo. Eu me lembro daquela situação difícil que todos nós enfrentamos, com a OAB à frente da luta pela democracia, que cogitava-se erigir as Forças Armadas à estatura de um Poder Moderador. Havia uma intensa polêmica, que inclusive chegou aos tribunais e às academias, e havia artigos de parte a parte que defendiam essa posição. O artigo 142 permite que, numa emergência em que a ordem pública estivesse gravemente comprometida, as Forças Armadas interfiram etc. Esse é um artigo importante, pode ser mais um instrumento de defesa da democracia, mas,

talvez, ela deva ser melhor regulamentado ao nível constitucional. Ele, hoje, está regulamentado na Lei Complementar 97, que é a lei que estabelece a estrutura e as hipóteses de ocupação, intervenção e emprego das Forças Armadas, mas este polêmico artigo 142, do ponto de vista do princípio, só poderia ser empregado quando houvesse uma falência total dos órgãos de segurança pública previstos no artigo 144. Então, o primeiro problema que eu gostaria de colocar é algo que, talvez, nós devamos pensar para articular esse artigo 142 da nossa Constituição.

Logo no artigo 5º da nossa Carta Magna, o artigo que começa a elaborar os direitos e garantias fundamentais, em boa hora os constituintes de 88 introduziram um dispositivo muito importante: “Constitui crime inafiançável, imprescritível a ação de grupos armados civis e militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito.” Essa previsão constitucional demorou muito a ser colocada em prática do ponto de vista do direito positivo, porque vigorou até 2021 a Lei de Segurança Nacional, que previa os crimes contra a segurança nacional e a ordem pública com tipos penais muito abertos, cuja competência para julgá-los era da justiça militar. Eis que, em boa hora, essa Lei de Segurança Nacional, que vigorou durante praticamente todo o regime militar, foi incorporada onde deveria estar, ou seja, no Código Penal, onde criou-se uma série de tipos penais que atentam contra o Estado Democrático de Direito. Eu não vou enunciá-los, mas hoje o que se discute na Suprema Corte é exatamente isso, ou seja, se aqueles atos praticados naquele fatídico 8 de janeiro se enquadram ou não nos vários dispositivos do Código Penal. É interessante, pois revogamos a Lei de Segurança Nacional e incorporamos, como devia ser mesmo, esses tipos penais ao Código Penal, no *locus* apropriado. Essa lei prevê crimes rigorosos para aqueles que tentam dar um golpe de Estado, atentem contra o Estado Democrático de Direito, além de trazer, acertadamente, um dispositivo que estabelece o seguinte: “Não constitui crime a manifestação crítica aos poderes constitucionais, nem a atividade jornalística ou a reivindicação de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, greves, reuniões, aglomerações, ou qualquer outra forma de manifestação política.” Isso está corretíssimo.

Só que, agora, eu vou para um segundo problema, pois hoje nós estamos diante, além de vivermos isso no Tribunal Eleitoral na época das eleições, do problema seríssimo das *fake news*, sobretudo aquelas *fake news* impulsionadas por robôs que nos trazem o temível tempo da pós-verdade e que podem, gravemente, afetar a Constituição. Nós temos instrumentos poderosos, na nossa Constituição, para defender a democracia. No entanto, é preciso repensar o artigo 142 da Constituição, que é importante, mas ainda necessita de uma melhor delimitação. Por fim, o segundo problema que trago à reflexão de todos é como combater as *fake news* no sentido de defender o estado Democrático de Direito? Grandes intelectuais estão cogitando uma regulamentação deste mundo virtual da Internet. Nós, com a ajuda da AGU, encaminhamos à Casa Civil para a apreciação do presidente da República,

um projeto de lei que busca responsabilizar os provedores de Internet. É um projeto inspirado na legislação alemã e da União Europeia, que defende a cidadania contra eventuais abusos, no que diz respeito ao consumidor, à família, à criança, ao adolescente, à saúde pública e outros setores em que é preciso que a autoridade estatal intervenha rapidamente para conter abuso. A Suprema Corte acaba de emitir uma decisão, embora ainda provisória, mas histórica, sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet, que dizia que, para retirar uma postagem do ar, seria necessária uma decisão judicial. É claro que, dificilmente, uma decisão judicial se torna concreta e aplicável antes de um determinado tempo razoável, que demore os recursos cabíveis para, eventualmente, esta decisão se concretizar. Se eu bem entendi, a decisão do Supremo Tribunal Federal e nosso projeto vai na mesma direção. Num primeiro momento, a autoridade administrativa pode retirar do ar determinada postagem perniciosa, sem nenhuma ofensa ao princípio da universalidade da jurisdição, que a qualquer momento aquele que sente que os seus direitos foram lesados podem recorrer à justiça.

Edilene Lobo



Ministra
Substituta do
Tribunal Superior
Eleitoral

Eu começo dizendo que, na minha percepção, qualquer que seja a adjetivação que se lhe dê, seja combativa, militante ou defensiva, um grande desafio da democracia, especialmente no Brasil, o segundo país mais negro do mundo, com 56% de sua população autodeclarada negra, e a maioria arrasadora de mulheres, é fazer com que essa democracia se volte para esse povo. Me parece que voltar-se para os que tradicionalmente estão atrás e embaixo na fruição dos direitos fundamentais é o grande desafio dessa democracia. A perspectiva, vou lhes adiantando, a música, a poesia me contam qual é. Há uma canção belíssima de um músico brasileiro muito conhecido, Lulu Santos, da década de 1980, que ele dizia que é preciso ver um novo começo de era. É o que eu estou à expectativa de ver, uma nova era com gente fina, elegante como vocês e sincera, com habilidade para dizer mais sim do que não. Me parece um desafio fazer a democracia voltar-se para o povo mais necessitado da estrutura do Estado em intervenção. A perspectiva é um tempo em que se diga mais sim do que não.

Há, nesse intervalo entre desafios e perspectivas, tarefas gigantescas. Uma

delas, dizia o ministro Lewandowski, que chama extremamente a nossa atenção nesse tempo, é de que aquela democracia que superou o nazifascismo, que superou as ditaduras da década de 1970, que superou as crises econômicas, parece moral, mas não é. A democracia, e não é só no Brasil, mas no mundo, se encontra à beira do precipício e muito provavelmente porque grande parte da tarefa encarregada ao modelo de democracia liberal não foi cumprida. Convenhamos que nós estamos verificando, vendo, assistindo, por exemplo, um modelo de democracia liberal representativa quase delegativa. Noto, em algumas ocasiões, inclusive os últimos eventos no Congresso Nacional brasileiro, que um certo transe domina o que deveria ser uma representação política dirigida ao povo, que na verdade atua contra o seu próprio interesse. Basta ver que nós temos duas grandes conquistas recentes produzidas, não no âmbito do Parlamento, mas à guisa de executar e cumprir a Constituição brasileira. Foram produzidas no Conselho Nacional de Justiça, as resoluções que apontam os julgamentos com perspectiva de gênero e de raça, hoje, sob questionamento no Parlamento Nacional. O mandamento constitucional está sendo questionado, sob risco, inclusive, de suspensão da resolução, para discutir se o que a Constituição brasileira aponta é um princípio, é um valor, a paridade em tudo e estabelece como objetivo fundante a equidade racial sempre, é de se indagar, portanto, qual é esse modelo de democracia que nós esperamos, que nós desejamos? E ainda colocar na indagação para quê? E democracia para quem?

É nesse ponto que acho muito fundamental falarmos do desafio de mobilizar a estrutura do Estado, como nós vemos, por exemplo, com a fundação e a atuação vigorosa do Observatório da Democracia. Além dessas várias iniciativas do aparelho do Estado, nós precisamos nos indagar como vamos reencantar o povo para que esse tipo de atividade, de dentro para fora do Estado, encontre repercussão de fora para dentro, na sociedade brasileira. Nós precisamos falar, portando, de mobilização. Nós precisamos falar sobre como cativar a atenção dessa sociedade tão plural e que, às vezes, não se vê representada nesses órgãos e nesses ambientes. Como nós vamos transpor a necessidade absoluta dessa democracia, revelar a fotografia da sociedade brasileira, dando prioridade a quem é prioritário para que nós possamos, então, falar dessa conjugação, dessa confluência de esforços e de energia

para que militantes, se protegendo dos inimigos internos e externos, a democracia cumpra o seu papel, que é fazer valer o desenvolvimento das habilidades, das competências, das possibilidades desse mesmo povo, dizia eu, de maioria arrasadora de mulheres e de pessoas negras. Falar de democracia parece ser, como a literatura vem anotando, tratar um fenômeno do século XX, do século XXI. Quando eu vejo, por exemplo, um grande pensador como o Leonardo Morlino dizendo que estamos vendo vinhos velhos em garrafas novas e que a democracia é um sonho, possibilidades desenhadas há milênios, mas é bem fato que nessa quadra nós conseguimos identificar que essa trajetória, por vezes conturbada, pode chegar muito rápido ao fim se nós nos voltarmos a outras possibilidades.

Nós precisamos falar de democracia que trate partilha dos bens econômicos, dos saberes tecnológicos, do compartilhamento da representação político, por exemplo, que fale de incluir essa grande maioria que está às margens, que está do lado da fora da casa que a sociedade construiu e constrói todos os dias. Aqui, eu tenho que destacar, em especial no Brasil, a atuação das mulheres negras. Estudos muito seguros e confiáveis indicam que elas são a grande maioria minorizada no Brasil. Nesse mesmo sistema que não as contempla, as mulheres negras são as principais resistentes na defesa da democracia. Elas são as primeiras a acolherem as propostas populares, a se recusarem a aceitar o autoritarismo e são as últimas a serem consideradas quando a gente fala de uma vida boa, como uma festa que essa grande maioria deveria se assentar no melhor lugar.

Hoje, há um trabalho que talvez resumiria um pouco o que eu pretendia dizer, que é do Rui Tavares, deputado português, dizendo a propósito da captura, nessa Era inteligente, da comunicação pública. A captura da comunicação pública pelos agentes extremistas. Rui Tavares diz que é ilusório achar que a disputa se dá no campo do inimigo, e eu fiquei um tanto quanto confortável porque isso me parecia uma obviedade. Ele vem confirmando que nós precisamos falar não dessa mobilização pelo ódio, pela intimidação, pela exclusão, e que esse tipo de captura é para não fazer, é na verdade para vedar, para vetar intervenções. Ele diz que precisamos falar da mobilização generosa e traz a chamada “teoria dos objetos de desejo político”. O deputado alinha quatro teorias que me pareceram muitos simples e, ao mesmo tempo, especiais. Ele diz que é fundamental cativarmos a atenção com práticas, com propostas concretas, falando diretamente o que se quer, e dá o exemplo dos impostos. Por que nós precisamos dos impostos? Porque é preciso colocar políticas públicas inclusivas de pé. É preciso financiar os projetos do povo e o empreendedorismo das pessoas que sempre estiveram à margem. Além disso, também fala da teoria da mobilização, pois é preciso mobilizar para a ação concreta. É preciso mobilizar essa maioria. No entanto, é preciso demonstrar que essas ofertas generosas se colocam de pé no mundo prático, no mundo da vida. Eu traria exemplos, que ele também faz referência, como, no Brasil, a discussão sobre a jornada 6x1. O exemplo

que ele deu é de quando se mobilizou o mundo do trabalho para a jornada de oito horas, quando se mobilizou a sociedade para a luta do voto feminino. Rui Tavares diz que é preciso adotar ações práticas que falem com a realidade das pessoas, que tenham possibilidade de acordo com a terceira teoria dele: a de mudar a realidade. É preciso falar diretamente ao povo sem subterfúgios. Na teoria da teoria da mudança é preciso entregar a execução das promessas efetuadas. Nós temos de superar essas promessas não cumpridas desse modelo de democracia liberal. A Constituição brasileira é nosso referencial. Nós precisamos falar da superação da abolição inconclusa há 136 anos no Brasil. Depois, por fim, Rui Tavares fala da teoria da memória, pois um povo que não revisa o seu passado o repete, e acontecimentos recentes no Brasil contam bem essa história. É preciso memória para haver diálogo e não se esquecer nunca o peso da liberdade, da inclusão. É a vigilância e o compromisso com essa grande maioria ainda atrás e em baixo. Eu espero, portanto, que nossa reflexão possa nos dar algum referencial dos desafios e das perspectivas da democracia, principalmente no Brasil.

Lenio Streck



Advogado e
Professor da
Universidade
do Vale do Rio
dos Sinos

Vou resumir a minha fala em poucas palavras: é a democracia, estúpido! Invoco aqui James Carville, em 1992, que repetiu todo tempo para a equipe do Clinton que ele não perderia a eleição porque o ponto era a economia. Então, eu diria que os parlamentares brasileiros deveriam ter um flamalo ao lado que a cada 500 jardas eles puxassem a capa e dissessem “lembre-se de que é mortal”, como os generais romanos quando ganhavam a batalha. O deputado e o senador deveriam ter um flamalo que dissesse a todo tempo: “É a democracia, estúpido”. Por isso, eu não sou tão otimista quanto o ministro Lewandowski. Quando ouço o Flávio Bolsonaro conspirar e dizer o que ele disse, eu fico assustado. E, sobre isso, eu quero falar para juntar um pouco segurança e democracia. Esse assunto possui várias camadas como um palimpsesto. O Brasil é um país de modernidade tardia, que sofreu 14 tentativas de golpes, todas feitas por militares, sendo algumas bem-sucedidas e outras, não; como podemos falar em um Estado de Direito autêntico, se parte do território é controlada por milícias e facções, e militares e policiais concorrem a cargos eletivos com patentes, comprometendo a própria legalidade? Esse é um problema.

O Estado de Direito exige condições sociais e econômicas, sendo dever do Estado promovê-las, como segurança, igualdade política e redução das desigualdades. Eu cito aqui um velho triângulo dialético, em homenagem ao meu querido amigo JJ Gomes Canutinho: pobreza, política e segurança, e enquanto isso não for garantido, temos um problema da própria democracia, das promessas modernas de justiça social. É um direito fundamental não ser assaltado. Os pobres são os que mais sofrem com a violência no Brasil. Por isso, a PEC 28 é fundamental e o Parlamento precisa aprová-la, e ainda é pouco. A esquerda brasileira e os progressistas têm de deixar de ser um pouco rousseaunianos e apostar mais em Thomas Hobbes. Está faltando um pouco disso e não podemos ser tão ingênuos. Então, democracia e segurança estão interligados. Muitas áreas urbanas são enclaves de máfias e milícias e 30% do Rio de Janeiro não está nas mãos do Estado. Isso é um problema. Assim, surge o discurso, que hoje é dominante, de que “bandido bom é bandido morto”. Isso subverte a democracia. Além dos riscos que os enclaves mafiosos promovem.

Desde 1889, sofremos 14 tentativas de golpes, que nunca foram punidos. Nesta vez, na 14ª tentativa, surge a ameaça de anistia a militares na política, vetando a democracia, como visto nos atos de 8 de janeiro. Em 2025 e 2026, estamos livres do 15º golpe? Não sei. Há um deputado conspirando nos Estados Unidos e o irmão dele condiciona o apoio presidencial ao uso da força contra decisões do STF, e ele disse isso para a *Folha de S. Paulo*. No varejo, parte considerável da comunidade jurídica tem certeza de que o STF é ditador. Assim como outras pessoas pensam isso, como o açougueiro e o rapaz que cuida do elevador. Pesquisas mostram que 58% dos brasileiros têm vergonha do STF e, paradoxalmente, o STF, ao ajudar a salvar a democracia, perde prestígio. Tem um problema nisso. Em retaliação ao STF, um juiz chegou a soltar um dos réus do 8 de janeiro. Em decorrência disso, o ministro Moraes mandou investigar e foi criticado por ser autoritário. Quer dizer que para uma grande parcela da comunidade jurídica, o STF é usurpador de competências e não poderia julgar os réus. Sim, os réus querem escolher os seus juízes. Como pode isso? O Supremo Tribunal Federal, então, é odiado. Por que isso ocorre? Tem um spoiler que é a formação jurídica. A *Folha de S. Paulo*, hoje, ajuda nisso. Ela coloca que o Supremo Tribunal condena o ladrão da bola do Neymar a 17 anos, e as pessoas falam “assim não dá mais”. Por que na democracia não se pode

exigir que o veículo de comunicação diga “não foi o batom, estúpido”, “não foi a bola, estúpido”? Assim como o olheiro do tráfico também não é só um olheiro, mas ele é coautor. Então entra a comunidade jurídica, que poderia ajudar nisso.

Do varejo ao atacado, projetos de lei no Parlamento minimizam os golpes. O senador Alexandre Vieira, que teve um bom papel na CPI da Covid-19, apresentou um projeto instituindo o “golpe de Estado de bagatela”, isto é, pode-se realizar a substituição, ou seja, se você tenta um golpe de Estado e dá errado, faça serviços à comunidade. Alguma coisa deu errado nisso. Quer dizer, o Parlamento quer emendas e Lei de Anistia e ainda transforma o regime presidencialista em uma espécie de parlamentarismo ornitorrinco. Onde fica a substância do *role of law*? Podemos dormir tranquilos ou teremos de ir para o bunker? O que o Parlamento passa de mensagem? Se você der um golpe e for malsucedido, não se preocupe, pois temos o remédio parlamentar: diminuimos as penas, como já é proposto em alguns projetos, ou anistiamos. Há sempre um super-trunfo. E a democracia combativa? Os alemães, desde os anos 1950, constituíram uma democracia tediosa. Em espanhol, uma democracia *aburrida*. Meu sonho é que o Brasil tenha uma democracia *aburrida*, simples e tediosa. É como um jogo de futebol que não precisa chamar o VAR. Eu gosto da democracia tediosa. Doloridos pela guerra, os alemães criaram a Agência para Defesa e Proteção da Democracia e da Constituição. Por que não conseguimos fazer nada quando, por exemplo, Bolsonaro chamou os ministros do Supremo de canalhas e diz que não vai obedecer a nenhuma ordem. Por que não fizemos nada? Existe um problema institucional. Acho que o Ministério Público (MP) falhou. No vácuo do Ministério Público, foi criada a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia, mas ainda é pouco. Interessante, ironicamente, é que o MP tem como suas atribuições justamente a defesa do Estado Democrático de Direito.

Eu falei duas coisas: os golpes de Estado de quem se percebe acima da lei e, provocativamente, sobre o papel do Estado em proteger o cidadão que não quer ser assaltado. Qual é a relação disso tudo? No triângulo dialético – comida, política e segurança –, a política é a democracia. Precisamente, ao não promover as condições pelas quais o Estado de Direito faz sentido para o cidadão, fortalecem-se os discursos autoritários. Menos segurança, maior é a bancada da bala. Isso é matemática, e vai piorar. Mais violência, mais discursos autoritários. “O Estado de Direito não me dá nada. A lei não me protege. Logo, para que democracia?”, dirá o deputado Gilvan da Federal. Temos de nos atentar para duas coisas. A primeira delas está em reconhecer que o Estado de Direito precisa ser entendido como importante pelas pessoas. A segunda é entender a responsabilidade na formação dos reacionários que instrumentalizam a insatisfação para subverter a democracia. O ovo da serpente está em 2013. Sim, aí está o elo que liga tudo. Na raiz, o ensino jurídico é o paciente zero da crise democrática, uma pandemia antidemocrática. Por quê? Porque formamos péssimos alunos. O ensino jurídico é um criatório de reacionários. Muitos odeiam a Constituição e, se fossem médicos, fariam passeatas contra os antibióticos. Esses alunos serão juizes, promotores e minis-

tros. Na época da ADC 44, que eu participei a fundo, 63% da comunidade jurídica era contra a presunção da inocência. “Qual o problema de se prender antes?” O problema é quando for você. Quer dizer, há um problema de formação nisso. Formamos a ideia de carreirismo público assentado numa *concurso*cracia. Se pensarmos bem e olharmos alguns dos valores que estão sendo reproduzidos por aí, consta que tem uma instituição em São Paulo com 1 bilhão de euros para receber em atrasados, realmente, temos um problema em proteger a democracia. Se pensarmos no triângulo dialético, a medicina protege a saúde, a área jurídica protege a democracia, ou não? O ensino jurídico kit, que forma autoridades autoritárias, que não respeita o cidadão, que elege autoritários potencialmente formados por essas mesmas faculdades. Como dormir tranquilos? Como garantir o direito fundamental a não sofrer um golpe de Estado? Sim, eu tenho o direito fundamental a não sofrer um golpe de Estado. Eu tenho direito fundamental a ter uma democracia *aburrida*. É tarefa da nossa democracia defensiva, combativa. Já sofremos 14 tentativas de golpes. E ainda corremos o risco de sofrer uma 15ª vez. Se com 14 tentativas e golpes completos não aprendemos nada, é porque fracassamos e, talvez, logo possamos sofrer o 15º golpe, que já foi anunciado pelo senador. Por isso, cumprir a Constituição hoje é um gesto e uma atitude revolucionária. É a democracia, estúpido. Faço uma metáfora antipositivista que vem lá do meu estado, Rio Grande do Sul. Lá na igreja do positivismo do Júlio de Castilhos, tem a frase: “Cada vez mais os vivos serão governados pelos mortos.” E é mais ou menos o que acontece. Nós andamos na democracia com o espectro dos velhos golpistas que já morreram, mas nos dominam de algum modo. Nós precisamos sair do passado, abandonar isso, andar pelo presente, fazer o enfrentamento com o Supremo nessa questão do 8 de janeiro, que é fundamental, atravessar isso, avançar para o futuro e apagar tudo isso para que possamos dizer “nunca mais”.

Kátia Abreu



Senadora da
República do
Brasil (2016-2023)

Eu vou trazer uma estatística da Economist Intelligence Unit, que avaliou 167 países e territórios para compor o Democracy Index de 2024. Eles classificaram 25 como democracias plenas, *full democracy*, com pontuação acima de 8 em uma escala de zero a dez. Classificaram 49 como democracias imperfeitas, numa categoria de pontuação de seis a oito. Isso totaliza 74 países considerados com algum tipo de democracia. Portanto, apenas 45% da população mundial vivem em algum tipo de democracia e quase 40% em regimes autoritários. Esse número nos traz certa tristeza ao pensar que quase 40% da população vive nesse sistema. Eu pretendo dar uma visão mais política da base popular das cidades, dos municípios, pois foi o que eu convivi ao longo dos meus 26 anos de mandatária eletiva, sendo oito como deputada federal e 16 como senadora da República. Hoje, me afastei do meu mandato, mas jamais me afastarei do meu país e da política partidária, da defesa dos interesses da nação.

Me atrevo a citar o filósofo Kołakowski, que definiu o dilema das democracias, sendo mais ou menos o que eu sinto no dia a dia da minha carreira. É difícil proteger a democracia pelos meios de-

mocráticos. Difícil, mas viável, desde que a democracia tenha a vontade resoluta de defender-se a si mesma. Tolerância não é necessariamente a indiferença. O que nós estamos assistindo é a vivência precária das populações tanto em países superdesenvolvidos, como em países em desenvolvimento e em países pobres, que nós ainda temos em toda a parte do mundo. Depois da Segunda Guerra, nós observamos uma vontade e um afã muito grande dos países em solucionar problemas e realizar desejos da população. É impossível realizar os desejos das populações que vão evoluindo na sua vontade própria, no seu desejo de crescimento, na aspiração de ter, de ser, e o poder público é cobrado todos os dias. Não tem como esse desejo dos governantes ser realizado sem aumentar os gastos e as despesas. Essa cobrança vem da base, do distrito, do povoado, do município que não aceita mais a rua sem asfalto, a falta de calçamento, de praças, academias, quadras de esporte etc. Estou falando de coisas mínimas que os deputados sabem bem como funciona; de um povoado, às vezes, de 500 pessoas, de 2 mil pessoas, de cidades de 500 mil, de 1 milhão de pessoas, em que todos, de forma similar, querem o desenvolvimento e cada dia mais conforto e bem-estar para as suas famílias. Eles não estão errados em reivindicar isso, pois a própria Constituição Federal promete tudo isso a eles. Esse bem-estar social que a nossa Constituição sabiamente colocou em suas letras, que é o direito a tudo, à educação, à saúde, às questões sociais, ao direito de comer, de morar, de viver com decência. Essas despesas, principalmente depois da Segunda Guerra, vem crescendo e é claro que o resultado disso é o endividamento e o aumento dos impostos e da arrecadação por meio de tributos. Não há mágica nessa colcha de retalhos. Hoje, nós estamos vendo acontecer por todo o mundo um excessivo aumento dos impostos, com uma dificuldade maior nos países em desenvolvimento, que não tem como tributar a renda porque não existe renda, tendo de arredar em cima dos produtos de forma regressiva, tributando de forma desproporcional os mais pobres porque o tributo fica em cima dos produtos, em cima do arroz, do feijão, da carne, da roupa, do calçado etc.

Nos países ricos, as pessoas que têm mais capital acumulado são tributadas e, nos países em desenvolvimento, às vezes, devida a forças políticas, nem os poucos acabam tributados, sendo protegidos de forma que sejam os que menos pagam impostos.

Esses países democráticos ainda sofrem de dois males ou de duas bondades. Nós temos duas exigências muito fortes nos sistemas democráticos. Por exigência, nós temos de cumprir as restrições da lei, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, como os arcabouços fiscais, as exigências do mercado, dos agentes econômicos por gastar menos e cortar despesas. É uma cobrança 24 horas, em que a população escuta corte e despesa em todos os noticiários. Ela ouve falar sobre exagero de gastos, mas ela os quer legitimamente. Eu nunca encontrei um cidadão pobre ou média classe que me pedisse uma casa com piscina, uma casa de luxo, uma casa com piso de mármore ou de granito. Eu já tive cidadãos que me pediram casa para moradia, mas não com piscina ou acabamento de luxo. Eu nunca tive um cidadão que me pedisse a melhor universidade, a USP, ou as universidades federais, mas que seu filho tivesse a oportunidade de cursos o ensino superior. Então, a necessidade de conter esses gastos é uma exigência da sociedade democrática que está trazendo e semeando insatisfações e conflitos em todos os países democráticos. Isso não é uma característica e um prêmio que o Brasil recebe.

Diferentemente de nós, os regimes autoritários não sofrem com esse pecado porque eles não prestam contas a nenhuma lei internacional de Basileia, não têm o FMI no pé, não têm as agências de rating derrubando os seus Estados, as empresas e os bancos. Eles fazem o que querem e o que não querem, sem nenhuma cobrança dessa natureza. Eles não têm limitação de lei de responsabilidade fiscal, nem das leis de mercado. Então, parece que a sua capacidade é ilimitada. Eu fico muito nervosa, às vezes, quando estou em alguma plateia ou roda de discussão e vejo alguém comparando os incomparáveis. É muito triste e nós temos de reagir, porque tudo isso tem a ver com a democracia. Na China se faz tudo em tempo recorde, na Coreia não existe educação igual, os países árabes estão evoluindo em uma velocidade mil, é fácil, mas vamos trocar de regime? Porque nós estamos esquecendo que esses regimes totalitários não têm a palavra não. O Brasil é o país do não. Os países democráticos são os países do não. Eu vou citar alguns não, e não fiquem bravos comigo, mas é uma realidade que eu preciso citar. Começamos com os não da Constituição Federal, e graças a Deus que nós os temos. Nós temos 10 mil leis fora a Constituição Federal. Nós temos os tribunais de justiça cobrando essas leis todos os dias. Nós temos o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual dizendo não todos os dias. Nós temos as defensorias públicas estaduais e federais dizendo não todos os dias. Nós temos o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos estados dizendo não todos os dias. Temos o CADE, a CVM, as agências reguladoras, o Banco Central, as convenções internacionais, o Congresso Nacional, as forças de segurança etc. Conseguiram contar quantos não nós temos todos os dias? E os regimes totalitários, quantos não eles têm? Apenas uma caneta e uma decisão. Sua casa vai ser demolida amanhã e você tem 48 horas para sair porque uma ponte ou uma estrada vai passar aqui e o cidadão não tem para quem pedir socorro, para onde gritar. Essa é uma decisão que

nós temos de tomar. Isso é o que nós não podemos aceitar, comparar os incomparáveis. Nós podemos, em uma democracia, ter tudo, só não podemos ter a tentação autoritária porque é exatamente esse tipo de comentário que nos traz uma tentação totalitária, a de eleger aquele que promete tudo, que acha que vai fazer tudo na hora que senta naquela cadeira. Eu ainda não falei das assembleias legislativas e das câmaras municipais que são mais não.

O que nós devemos fazer? Nós estamos perdendo os sistemas democráticos. Nós estamos perdendo a centralidade do poder e pulverizando o sistema presidencialista e a centralidade de governança. Nós temos de ter cuidado com essa centralidade para não cair no risco e no abismo do abuso de poder. Isso tem que ter um meio-termo e um fio da navalha muito fino. Quando nós vemos uma guinada do Trump no Estados Unidos, é consequência dessa falta de governança, da impossibilidade de governar. Isso já é esse namoro com o totalitarismo pelas mãos amarradas, pelo exagero dos nãoos que nós estamos vivendo hoje e as exigências da população por mais e o desespero de ver a "inoperância e a falta de atitude" dos governantes, porque é isso que soa para a população. Soa incompetência, pois ela elegeu com tanta promessa e, depois de eleito, não faz nada. É isso que nós estamos vendo nos governantes. Essa tal reeleição que eu sou contra por princípio, votei no Senado pelos cinco anos e o fim da reeleição, atrapalha mais ainda, que são as promessas vãs, o exagero no gasto público, que quebra, às vezes, uma prefeitura, um governo do estado, e depois se reelege e fica o pior governante possível, e acaba com a democracia. É assim que se destrói a democracia. O caixa fica zerado pela destruição e pelo gasto exagerado. Essas são pessoas que eu convivi na minha base nos últimos anos, pessoas desesperadas diante da impotência e da passividade dos governos em resolver problemas concretos. Por que a minha escola não presta? Por que o posto de saúde não tem médico? Por que não tem remédio? Por que minha rua tem buraco? Assim, não podemos comparar os incomparáveis. Na China, uma ponte é feita em dois anos e uma ferrovia está pronta em cinco anos. Quantos anos as nossas levam para serem feitas? Quando nós conseguimos o dinheiro, nós encontramos o Ministério Público que embarga a obra porque, às vezes, tem uma comunidade que precisa ser ouvida e, às vezes, leva dois a três anos para finalizar a audição de uma comunidade.

Kolakowski diz o seguinte: "Nem todos os objetivos clássicos da democracia, como liberdade, prosperidade, justiça, equidade e segurança, são compatíveis entre si simultaneamente. Conciliar tudo leva para o caminho da inércia e da inação." Todos são possíveis, mas simultaneamente nem sempre, porque nós temos muitos instrumentos de nãoos nas nossas vidas. Às vezes, o progresso rápido tem um custo muito alto para equidade. A defesa da liberdade pode pressionar para um sentimento de injustiça ou de justiça. Então, às vezes, você acode uma coisa e atrapalha outra. Logo, a democracia, como tudo na nossa vida, implica em escolhas. Viver em sociedade é uma escolha de valores todos os dias, e a democracia tem de ser uma escolha da maioria.

Jorge Messias



Advogado-Geral
da União

O tema deste evento é muito necessário para o processo de erosão democrática que o mundo inteiro vive hoje. Nós não podemos falar sobre uma democracia defensiva, ou uma democracia combativa, a terminologia varia, sem entender os processos de transformação que o mundo passa na atualidade. Como lembrou o ministro Lewandowski, nós vivemos numa era – e isso já não é tão recente, na década de 1980 já eram apontados os chamados riscos globais – em que nós, como humanidade, temos que compartilhar as consequências do próprio processo civilizatório. Aqui, nós identificamos de forma muito clara alguns riscos que nós vivemos nos últimos anos e que foram percebidos por todo o globo de maneira compartilhada e que também passou pelos mesmos desafios e buscou oferecer respostas às graves crises que se instalaram nas últimas décadas.

Eu quero falar da primeira grande crise que impacta essencialmente o tema que nós estamos tratando hoje, que é a crise do sistema neoliberal. Desde as décadas de 1970 e 1980, o mundo lida com uma crise do sistema capitalista, que causa um impacto direto nos projetos democráticos em torno do globo. Além disso,

vivemos recentemente o chamado risco financeiro, a partir da crise do subprime de 28, que afetou o mundo de igual maneira, de forma compartilhada, deslocalizada, e que causou grande preocupação a toda humanidade. Nos últimos anos, tivemos o risco sanitário, com a pandemia da Covid-19, que afetou toda a humanidade de igual forma. Então, nós temos de considerar o quadro da transformação global, o desafio abordado neste seminário, como um elemento estruturante desse debate. Nós não podemos falar de democracia combativa sem compreender esses processos. Aqui, eu queria saudar o acerto da organização deste evento em ter estabelecido um caráter multidisciplinar e interdisciplinar para que esse debate possa ser levado adiante. Evidentemente, nós não teremos condições de compreender todos esses fenômenos sem levar em consideração seu caráter multidimensional. Nós não estamos falando só de uma fria aplicação jurídica. Portanto, desde já, quero deixar claro que não acredito que o direito será capaz de oferecer todas as respostas, muito embora o direito, e nós como operadores dele, possamos e temos o dever de organizar o jogo.

Dentro dos grandes riscos, eu encerro com uma perspectiva dos riscos globais falando sobre o risco digital. As ameaças das transformações tecnológicas que nós temos presenciado e percebido nos últimos anos também deve ser incorporado nessa matriz analítica de compreensão dos grandes problemas que nós estamos lidando. É evidente que a democracia corre risco, uma vez que precisa de defesa ou precisa matriculada em um projeto militante. Assim, estamos falando de uma compreensão em que nós acreditamos que ela corre risco. É a partir desse risco que nós temos de encontrar um diagnóstico preciso e tentar endereçar uma prescrição correta para o problema. O projeto totalitário, que é de fato a contraposição à democracia, tem espreitado diversos Estados nacionais ao longo das últimas décadas. Quando Loewenstein cunhou a expressão da democracia militante, na década de 1930, ele vivenciava a ascensão do nazifascismo. Portanto, não podemos compreender as crises democráticas sem tratar do projeto nazifascista que vicejou algum tempo entre todos nós e que, lamentavelmente, ameaça de forma muito clara, atualmente, as nossas democracias, inclusive a brasileira.

Dentro da perspectiva institucional, é necessário compreender também um projeto democrático dentro das nossas instituições. Aqui também tem um problema apon-

tado pelo professor Lênio. Nessa perspectiva, eu gostaria de colocar numa mirada que nos ofereceu a ministra Edilene Lobo e vou trazer o problema para a atualidade, falando especificamente do Brasil. Eu estou, neste momento, olhando o cenário institucional brasileiro com muita preocupação. Nós não podemos ignorar que estamos vivendo de alguma forma uma certa turbulência democrática-institucional, talvez desde 2013, 2016, e não conseguimos responder de uma forma mais sólida a essa crise democrática. Talvez tenhamos que compreender esta crise a partir daquilo que eu disse que foi a primeira eclosão da grande crise global, ou seja o colapso do projeto neoliberal. Quero citar um velho ditado que todos nós conhecemos: “Em casa que falta pão, todo mundo briga e ninguém tem razão.” Então, essencialmente, nós estamos falando de uma crise do projeto neoliberal que coloca em xeque um avanço civilizatório que, em grande medida, se deu a partir da construção de direitos desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no século XVIII, a partir da compreensão de um projeto democrático civilizatório, que de partida fracassou porque houve uma briga entre eles também, e o próprio projeto institucional ali estabelecido sofreu fortes abalos em seguida. Ele estabelece algumas questões que essencialmente levaram a avanços civilizatórios, como a própria compreensão do Estado moderno.

Quero citar um elemento fundamental que deve dirigir as nossas preocupações, que é essencial para compreender o projeto democrático, que é a separação de Poderes. Sem a observância da separação de Poderes, não podemos compreender necessariamente um projeto democrático porque o totalitarismo existe na perspectiva de avanço de um Poder sobre outro Poder. Aí entra a percepção da sociedade de que há, sim, uma disfuncionalidade. Voltando ao projeto neoliberal e o seu fracasso numa perspectiva civilizatória, se este pacto que todos nós combinamos forjar, a partir daquilo que nós concebemos no século XVIII, levou a um grande impulso de crescimento civilizatório, e a ciência acompanhou este processo com muitos investimentos públicos e a construção dos direitos de primeira, segunda e terceira geração, essencialmente, nós estamos diante de uma crise de acesso aos direitos. No Brasil também não é diferente porque, desde a Constituição de 1988, nós forjamos um pacto em que o Estado assumiu muitos compromissos e, citando só o artigo 6º da nossa Constituição, encartado nos direitos sociais, saúde, educação, assistência, previdência, de custo muito alto a todos nós. Nós precisamos associar este processo, que é essencialmente do manejo das despesas públicas, a um avanço institucional que o Estado brasileiro teve ao longo das últimas décadas, que não conseguiu oferecer as condições necessárias para o financiamento de todos esses, digamos, sonhos. Por quê? Porque há uma crise profunda na base tributária, e a formação do Estado atribui ao monopólio da tributação e do uso da força duas grandes crises que vivemos nesse momento. Na tributação, nós encaramos a insuficiência dos recursos para fazer frente a todos esses desafios.

O Brasil, em especial, viveu, nas últimas três décadas, um desafio que ele conseguiu vencer, o inflacionário, e além disso foi capaz de, na década de 1990, endereçar institucionalidades muito importantes que nos ajudam hoje a navegar por estas águas inquietas. Uma dessas institucionalidades é o marco fiscal, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, quando nós consideramos a estabilização do processo inflacionário com a estabilização fiscal, nós nos damos conta de que aquelas promessas de que o constituinte de 1988 fez para o povo brasileiro não estavam sendo totalmente cumpridas. Eu falo especificamente de 2003 para cá, do acesso universal à saúde a partir da consolidação interfederativa do SUS, da educação pública universal e de qualidade desde a educação básica e do direito à creche, que é uma agenda aberta e inconclusa no nosso país. Então, essas questões estão colocadas e o cidadão participa deste grande pacto, muitas vezes de forma inconsciente ou, talvez, consciente dentro daquela consciência coletiva que nós compreendemos do ponto de vista doutrinário. A questão central é que existe, em razão dessas promessas descumpridas, um alto grau de insatisfação do cidadão em relação ao Estado. Isso é a base da crise democrática porque afasta o cidadão do Estado. Também é verdade que a própria compreensão e formação burocrática, tal qual nós conhecemos e compreendemos do ponto de vista doutrinário, em que a má-fé do cidadão passou a ser presumida e isso afastou o Estado do cidadão, do contribuinte, também está na base dessa crise democrática. É por isso que eu gostaria de trazer esses elementos porque nós não temos como falar em democracia defensiva, em democracia militante, somente na perspectiva institucional, acreditando que as instituições tais quais foram delineadas pela Constituição de 1988, que são importantes, que cumprem o seu papel, e cito o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública, também a advocacia que integra o rol das funções da justiça. Portanto, é neste caldo de coisas que nós temos que situar as respostas e, a partir dali, tecer as soluções para superarmos esta crise democrática.

Eu estou olhando as instituições com grande preocupação, porque elas, inclusive as que eu citei anteriormente, passam por disputas de projetos, alinhados ou não aos preceitos da própria Constituição, até porque em Brasília temos um ditado de que lá nem o sabão neutro é neutro. Há disputa e a gente precisa compreender esse elemento para o nosso próprio diagnóstico e a prescrição correta desta doença. No entanto, eu quero dizer que eu estou muito confiante porque, essencialmente, nós temos como sociedade conseguido resolver a muitos dos problemas históricos que nós viemos lidando há algum tempo. Dois que foram forjados no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no caso, a crise cambial, que foi controlada, e a crise inflacionária, que foi administrada, o eixo fiscal que foi apontado. Nos governos do presidente Lula, nós conseguimos estabelecer o acesso universal à saúde, à educação básica, aos programas sociais, mas depois não conseguimos nos acertar internamente na questão fiscal. Dentro desse grande pacto generoso civilizatório, nós

temos que procurar algum grau de arranjo institucional que nos ofereça uma maneira de domar a questão fiscal e, ao mesmo tempo, cumprir os sonhos que foram estabelecidos pelo constituinte. Porque, se é bem verdade que o Estado precisa oferecer à sociedade, ao seu povo e a quem tem direito o programa de benefícios de prestação continuada a partir da assistência social, o LOAS, e é um elemento de gasto que tem crescido muito e é fundamental que seja oferecido à sociedade, também vivemos uma crise de financiamento da previdência social e temos de compreender que os fenômenos de processo de trabalho estão em mutação e que nós precisamos endereçar a perspectiva tributária também considerando esse horizonte. Então, há tantas questões que estão sendo colocadas e que estão em jogo que, se nós não compreendermos de forma correta esses fenômenos, vamos oferecer a prescrição errada, ou seja, colocar em xeque as nossas urnas, como foi feito no passado. A prescrição errada é interpretar de uma forma oportunista e até golpista o artigo 142, como lembrou o ministro Lewandowski. Essa é a prescrição errada. É a censura também. Qual é a prescrição correta? Nós vamos ter que construir a partir da forma mais nobre da solução de conflitos que o homem conseguiu forjar, que é a política. Nada substitui a política. A política é o espaço próprio da solução dos grandes conflitos da humanidade. Quando a política fracassa, nós temos de, obviamente, utilizar os instrumentos legítimos do processo democrático e nós sempre teremos a condição de fazê-lo da forma correta.

Eu estou seguro de que, embora tenhamos os desafios, muitas coisas boas estão sendo construídas nesse momento. Nós conseguimos, em um ano e meio de trabalho, oferecer à sociedade brasileira algo que ela aguardava há muito tempo, que foi uma reforma tributária, com consenso, política e diálogo. As respostas estão aí. Estamos discutindo temas históricos que nunca antes na história desse país foram tratados. Eu cito o tema 1234, que o ministro Gilmar conduziu, no encontro de uma equação difícil que é a repartição de competências federativas e a assunção de responsabilidades, dentro desse processo que forjou o SUS. Hoje, nós conseguimos ter um grau de compreensão de responsabilidades, mas a União fez a sua parte. Nós assumimos a nossa responsabilidade. Isso é uma opção política pela conciliação. A conciliação também é a chave que o Judiciário encontra para a solução dos grandes conflitos. Nós fizemos isso no tema das exonerações e, neste momento, eu quero dizer que eu estou muito animado com as soluções que nós estamos construindo coletivamente na questão do Marco Temporal, que é um dos temas mais difíceis que nós estamos lidando, hoje, também sobre a condução do ministro Gilmar. Encontraremos algumas respostas, mas não todas porque isso é impossível.

Eu gostaria de finalizar dizendo que, dentro dessa minha compreensão, eu acredito na esperança de uma virada de chave numa construção de uma normalidade institucional. Por quê? Porque, nesse momento, o Brasil está se preparando, do ponto de vista institucional, para corrigir distorções históricas. O nosso modelo tributário, a

partir da reforma tributária, é um exemplo, mas não é só. Nós temos de encarar com clareza, transparência e honestidade intelectual o grande desafio de promoção de uma justiça fiscal para fomentarmos uma justiça social. A base tributária não é um elemento que possa dividir a sociedade. Nós temos de encontrar pontos de consenso para unir a sociedade. É esse o espírito que deve guiar nosso trabalho. É essa a ação pública que deve conduzir toda a autoridade pública e aqui eu me refiro de forma muito humilde, mas honesta, aos três Poderes: diálogo, boa-fé, lealdade e senso de responsabilidade com o nosso país. As soluções fáceis nunca levaram a bom lugar. Precisamos, muitas vezes, encarar decisões difíceis, mas necessárias e nós não podemos quebrar princípios. A base para que a sociedade confie ou não na Constituição Federal é a mesma para todos e uma só, que deve guiar, orientar e iluminar a ação de qualquer um de nós, principalmente os operadores do direito.

05

REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS GLOBAIS

Laura Schertel Mendes



Professora do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa e da
Universidade de
Brasília

Vamos começar o painel “Regulação da Inteligência Artificial: desafios e tendências globais” e, por mais interessante que seja o tema, sei que não vai ser fácil continuarmos à altura do painel anterior sobre democracia, mas, certamente, os temas têm muito a ver, e eu acho que vai ser muito complementar.

Esse painel não poderia ser mais atual. Nós estamos vivendo, no Brasil e no mundo, um momento de grandes transformações pela IA, seja na área da comunicação, do trabalho etc. Em todos os setores sociais, nós temos visto essa grande transformação e, naturalmente, é preciso pensar em soluções jurídicas. Eu quero mencionar o professor Hoffmann-Riem, ex-ministro da Corte Constitucional, que diz que nós precisamos pensar sempre em inovações sociais e jurídicas para lidar com os grandes desafios que as novas tecnologias nos trazem.

Certamente, não poderíamos estar em um melhor painel, mais completo do que esse, porque são grandes pensadores e autoridades que estão liderando hoje essas tendências regulatórias no Brasil.

Luís Roberto Barroso



Presidente do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil

O painel vai discutir substancialmente Inteligência Artificial, mas eu vou fazer um ligeiro desvio para discutir o tema das plataformas digitais e explicar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) tomada na semana passada a propósito desse tema.

O Brasil e, em alguma medida, o mundo de uma maneira geral têm vivido três ondas que são prejudiciais ao espírito e à causa da humanidade. A primeira é uma onda de negatividade. Ninguém enxerga nada bom em nenhuma coisa. Se o PIB aumentou, temos uma crise fiscal. Subimos cinco casas no IDH, temos uma crise fiscal. Estamos na menor taxa de desemprego da história? Temos uma crise fiscal. Temos mais da metade da população em classe média? Temos uma crise fiscal. Nós temos uma crise fiscal, e precisamos cuidar dela, mas é preciso não fechar os olhos para as coisas boas que acontecem. A segunda onda que existe no mundo, que não faz bem nem ao espírito e nem à causa da humanidade, é uma polarização radical. Ideias divergentes sempre existiram, sempre existirão, e é bom que seja assim. “Bastar a si mesmo é a maior solidão”, escreveu Vinícius de Moraes. Porém, o que existe de grave é a perda do senso comum. A

radicalização impede que as pessoas concordem até naquilo que é natural e óbvio. A terceira onda negativa que existe no mundo é a da perda da civilidade. É a ideia de quem pensa diferente de mim só pode ser um cretino completo a serviço de alguma causa escusa. A vida não é assim. Portanto, eu tenho uma convicção profunda que a vida boa é vivida com boa vontade e com boa-fé. Assim, eu gostaria de explicar, com boa-vontade e com boa-fé, o que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em matéria de plataformas digitais, falando para as pessoas que têm boa vontade e boa-fé. Há pessoas que não leram e, por isso, não entenderam. Há pessoas que leram e não entenderam, e as que não leram e não gostaram. Portanto, essa é uma rápida explicação sobre o que nós fizemos.

A primeira pergunta é: por que o Supremo está metido nisso? Eu me lembrei de uma passagem em que perguntaram a John Kennedy, que depois viria a ser presidente dos Estados Unidos, por que ele tinha se transformado em um herói de guerra, e ele disse: "Porque afundaram o meu navio." Aqui, a lógica é a mesma: o Supremo só está se metendo nisso porque duas ações foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal. Num regime de separação de Poderes, o Legislativo legisla, o Executivo aplica leis de ofício e presta serviços públicos, e o Judiciário julga os casos contenciosamente que lhes são apresentados. Portanto, como duas ações foram apresentadas perante o STF, nós não temos alternativa para dizer "isso aqui é muito complicado" ou "isso aqui não tem lei". Logo, nós decidimos, porque é o papel do Supremo Tribunal Federal decidir.

Havia, então, dois casos perante o Supremo. No primeiro caso, uma senhora tinha um perfil falso no Facebook. Ela comunicou formalmente a plataforma que o perfil era fraudulento, que estava sendo usado para ofender pessoas. Mesmo com essa comunicação, o Facebook se recusou a remover o perfil, alegando que dependia de uma ordem judicial. O outro caso envolvia uma página em uma comunidade antiga no Orkut que enxovalhava uma professora. Ela solicitou a retirada dessa comunidade, e a plataforma em questão também disse que só o faria depois da primeira ordem judicial. Portanto, essa era a discussão posta perante o Supremo: se a remoção de conteúdo, nessas circunstâncias específicas, dependeria ou não de ordem judicial. Essa é a razão pela qual o Supremo interveio.

Como o STF interveio? Qual foi o procedimento? O Supremo convocou uma audiência pública, ouviu todo mundo que tinha de ouvir e, depois, realizou as sessões de julgamento. Foram 13 sessões de julgamento com *amicus curiae* representando todos os setores: tinham representantes das plataformas, da imprensa, do empresariado, da academia, de grupos vulneráveis etc. Todo mundo foi ouvido a esse respeito. Depois de debater isso longamente, por mais de um ano, o Supremo decidiu essa matéria.

Qual foi o conteúdo da decisão do Supremo? Portanto, nós estamos aqui discutindo qual é o grau de responsabilização das plataformas digitais por conteúdos gerados por terceiros. Essa é a discussão jurídica. Existia, no Brasil, o Marco Civil da Internet que tinha duas regras. Uma previa que os casos dependiam de ordem judicial e a outra norma previa o único caso que a retirada, a remoção, deveria se dar por notificação privada, que era no caso de cenas de nudez ou sexuais sem autorização, o chamado *revenge porn*. Existem, no mundo, três grandes modelos de tratamento e de responsabilidade das plataformas digitais. O primeiro deles é o modelo americano, pela chamada sessão 230, que dá imunidade absoluta às plataformas digitais por conteúdo de terceiros. O segundo modelo, o europeu, é o modelo do DSA. Esse modelo estabelece que, como regra geral, a remoção de conteúdo que cause dano a terceiro deve ser feita por notificação privada. A grande regra no direito brasileiro era pelo Marco Civil, que só havia responsabilidade para retirada após notificação judicial. Portanto, essa foi a discussão que se travou no STF.

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu três pilares muito lógicos e muito razoáveis para a responsabilização de plataformas, posicionando o Brasil a meio caminho entre o modelo europeu (notificação estritamente privada) e o modelo americano (imunidade total). Nós definimos os casos em que deve haver remoção de conteúdo por notificação privada. Estabelecemos como critério residual a remoção de conteúdo por ordem judicial. E instituímos uma categoria que chamamos de dever de cuidado, que é o tipo de conteúdo que o algoritmo da plataforma deve ser programado para sequer deixar chegar ao espaço público. Eu explico brevemente cada um desses pontos.

Nós estabelecemos que deve ser removido da internet, das plataformas digitais, por notificação privada, sempre que se trate de crime. Se for um crime, a vítima pode notificar, o Ministério Público pode notificar, qualquer pessoa pode notificar, e a plataforma tem que remover. É natural e óbvio que seja assim. Não importa se uma pessoa é conservadora, liberal ou progressista. Se a postagem disser: “Vamos todos munidos de arma, paus e pedras até a residência do líder da oposição para linchá-lo”, evidentemente é uma postagem que não pode ficar no ar. Se o macho alfa do bairro disser: “Vamos todos fazer um estupro coletivo da fulana de tal que não me deu bola”, evidentemente isso não pode ficar no ar. Se um estudante revoltado disser: “Vamos todos na escola tal e matar as crianças que estão lá”, isso não pode ficar no ar. Parecem

exemplos abstratos, mas há previsões de linchamento, de convocação para estupro e de convocação para matar pessoas em escola que aparecem na redes. Portanto, essa é a primeira regra, e ninguém em senso comum pode repudiar. Crime tem que ser removido por notificação privada da vítima, do Ministério Público ou de qualquer um do povo.

A segunda regra estabelecida, o critério residual, continua sendo a remoção por decisão judicial. Isso se aplica, inclusive, aos crimes contra a honra. Portanto, dissemos que notificação privada vale para todos os crimes, menos para crimes contra a honra. Por fizemos essa ressalva? Calúnia, injúria e difamação são critérios, por vezes, muito subjetivos. Se transferíssemos para a plataforma o dever de remoção nesses casos, ela acabaria se tornando o árbitro de um debate público relevante. É muito importante tirar os crimes contra a honra dessa regra, pois, do contrário, teríamos um impacto muito grande sobre o debate público de uma maneira geral. Chamar alguém de “cretino” ou de “miliciano” pode ou não configurar crime? Quem vai decidir é o juiz, e não a plataforma. Logo, essa é a exceção que nós estabelecemos: crime geral é por notificação privada e crime contra a honra deve ser resolvido pela via judicial.

Terceira regra que nós estabelecemos é o dever de cuidado. Há determinadas condutas que, evidentemente, a plataforma sequer pode deixar chegar ao espaço público; o algoritmo tem que ser capaz de impedir. Portanto, o algoritmo deve ser programado para impedir conteúdos como: crime de terrorismo. Alguém acha que pode ter terrorismo na rede? Impedir a instigação, induzimento ou auxílio ao suicídio ou mutilação. Alguém acha razoável ter isso na rede? Impedir também: racismo, feminicídio, pornografia infantil. Não importa se é liberal, conservador, progressista, não pode ter pornografia infantil na redes sociais. O algoritmo também tem de impedir conteúdos de tráfico de pessoas e condutas e atos antidemocráticos, mas não como um critério aberto e subjetivo, a legislação aprovada no governo passado define o que é crime contra o Estado Democrático de Direito, como o golpe de Estado e a abolição violenta do Estado Democrático de Direito. Os tipos penais estão definidos na legislação. Portanto, foi exatamente isso que o Supremo fez: previu que crime deve ser removido por notificação privada, salvo crime contra a honra. Para todas as demais condutas que alguém considere inaceitáveis, é preciso ir ao juiz pedir a remoção. A plataforma, por sua vez, tem o dever de programar o algoritmo para impedir que conteúdos como pornografia infantil, terrorismo e instigação ao suicídio cheguem ao espaço público. É impossível alguém discordar desses consensos a que chegamos. Foram consensos difíceis, pois somos 11 pessoas com ideias diferentes, mas esse foi um consenso sobreposto alcançado nessa discussão importante. Estabelecemos ainda duas regras adicionais: no caso de impulsionamento pago ou publicidade, se for criminoso, a plataforma responde. É evidente que, se você vai receber dinheiro para amplificar uma notícia, tem o dever de checar se não se trata do cometimento de um crime. A outra é o que nós chamamos de deveres adicionais. As plataformas

devem garantir transparência, o devido processo legal na moderação de conteúdo e apresentar relatórios periódicos sobre a movimentação na rede de uma maneira geral. Foi isso que o Supremo Tribunal Federal fez: uma decisão extremamente equilibrada e moderada, que, a meu ver, é um movimento exemplar para o mundo em geral. Não há nenhum tipo de censura envolvido aqui, a menos que alguém ache que impedir pornografia infantil na rede seja uma censura, ou pelo menos uma censura inaceitável.

Concluo, portanto, com três ideias básicas. A primeira é que a negatividade geral não é uma boa atitude diante da vida. Ter visão crítica do mundo para melhorá-lo não é incompatível com ter uma visão construtiva e positiva para empurrar a história na direção certa. Essa direção é a do bem, da justiça e da inclusão de todas as pessoas. E, sobretudo, mesmo na divergência, porque as pessoas pensam de maneira diferente, e é bom que a vida seja assim, temos que conservar a boa vontade e a boa-fé. Minha segunda conclusão é que o Supremo Tribunal Federal do Brasil decide quase todas as questões divisivas da sociedade brasileira. O arranjo institucional que há no Brasil leva ao Supremo todas as questões, desde a interrupção de gestação e a demarcação de terras indígenas até pesquisas com células-tronco embrionárias e o desmatamento da Amazônia. São temas em que as pessoas têm visões opostas e, portanto, a gente está sempre desagradando alguém. Faz parte da vida que a gente escolheu, ou pelo menos que aceitamos viver, ter que decidir essas questões, estar sempre desagradando alguém. Se há uma forma nessa vida de não agradar ninguém, é querer agradar todo mundo. A gente cumpre a Constituição da melhor maneira possível. O prestígio e a importância de um tribunal não podem ser aferidos por pesquisa de opinião pública. Isso é uma bobagem, porque quando a gente determina a desintrusão de 5 mil pessoas de uma terra indígena onde havia mil indígenas, se fizermos uma pesquisa na região, vamos perder de cinco a um, e ainda assim aquela foi a decisão correta. É muito importante ter em mente que o Supremo não escolheu esse papel. A Constituição é que reservou esse papel para o Supremo, e nós o desempenhamos da melhor maneira que podemos. Por fim, a solução que nós demos para o tema da responsabilidade das plataformas digitais por conteúdos gerados por terceiros é equilibrada e protege os valores constitucionais e civilizatórios que devem prevalecer. Não tem nada de censura em a nossa decisão. Ela apenas enfrenta a má vontade de quem celebra o crime, o extremismo político ou um modelo de negócio que se alimenta do ódio.

Ricardo Villas Bôas Cueva



Ministro do
Superior Tribunal
de Justiça do
Brasil

O tema tratado pelo ministro Barroso, com muita sabedoria e oportunidade, remete diretamente ao que eu pretendo tratar que é o dilema do controle social das tecnologias nascentes. Ou nós controlamos essas tecnologias, as regulamos em seu nascimento, ou deixamos para fazer isso depois, quando elas se consolidam e demonstram plenamente os seus efeitos nocivos. Foi o caso da Internet, das redes sociais. Nós seguimos em 2014, tardiamente, o modelo da Communications Act de 1990, deixamos de regular as redes e perdemos várias oportunidades, uma sob a relatoria do deputado Orlando Silva do PL6830, e tivemos que nos valer, então, de uma regulação judicial, que foi feita valendo-se de todos os mecanismos de um contraditório dilatado, amplo, poroso, conforme relatado pelo ministro Barroso. Esse tema tem uma intersecção direta com o nosso tema da regulação de inteligência artificial, mas não se confunde com ele. Como dizia o senador Eduardo Gomes, tivemos de esperar passar um ano para explicar que regulação de rede é uma coisa e regulação da IA é outra.

A regulação da IA foi um tema que foi colocado no colo do Senado Federal por conta da aprovação de alguns projetos de lei, notadamente o PL2120 em 2020. Foi isso que levou

o senador Eduardo Gomes a instigar o presidente Rodrigo Pacheco a criar a comissão de juristas do Senado Federal em abril de 2022. Essa comissão realizou audiências públicas, ouviu especialistas, fez um seminário internacional, colheu informações e contribuições escritas de todos os setores da sociedade e chegou à conclusão de que era preciso avançar e de que era preciso, sim, superar esse dilema do controle social dessa tecnologia nascente que é a inteligência artificial. Se naquele momento, em abril de 2022, essa comissão de juristas era tratada com uma certa derrisão, como regular uma coisa que não existe, que não se sabe que rumo vai tomar, em outubro de 2022, antes de apresentarmos o nosso produto, o nosso relatório de mil páginas que resultou no PL 2338, o jogo mudou completamente quando surgiu o primeiro produto de IA generativa viável, o chat GPT, que, em poucos meses, conquistou 100 milhões de usuários e criou expectativas de uma disrupção muito completa do mundo em que vivemos ao permitir que houvesse a possibilidade de criação de agentes de inteligência artificial que pudessem interferir na nossa vida cotidiana. Isso resultou em conclamações e iniciativas pela regulação da inteligência artificial no mundo inteiro.

O projeto do Senado, o PL 22338, de algum modo se inspira nessa tendência, mas ele é um projeto diferente. Na verdade, este procura garantir segurança jurídica, proteção dos direitos fundamentais e o fomento à inovação responsável. Se de um lado nós já tínhamos um modelo de regulação consolidado na União Europeia, ou seja, um modelo numa lógica baseada em riscos, nós também procuramos seguir isso escapando de uma abordagem norte-americana de uma regulação meramente setorial, sem controle nacional, para a nossa abordagem marcadamente original e híbrida, porque se baseia na proteção dos direitos fundamentais como um eixo crucial da regulação e se inspira no modelo europeu, classificando os riscos com tratamento regulatório escalonado. Alguns riscos são considerados excessivos e inaceitáveis, como, por exemplo, o social scoring, a classificação das pessoas de acordo com uma pontuação atribuída pelo Estado, como se pratica em alguns lugares do mundo. Mas ela também adota uma classificação de riscos escalonada e muito mais flexível do que o modelo europeu.

Por outro lado, o projeto prevê uma governança multissetorial coordenada por uma autoridade central e um fomento à inovação com o uso de sandboxes regulatórios.

Além disso, também há uma compatibilidade com a Lei Geral de Proteção de Dados e com o ordenamento constitucional. Uma característica do nosso ordenamento é que, assim como a Lei Geral de Proteção de Dados, o projeto contém um elenco de direitos dos usuários e das pessoas afetadas pela inteligência artificial. O projeto tem basicamente cinco pilares. Os princípios são a centralidade da pessoa humana, transparência, explicabilidade, auditabilidade, a não discriminação, a proporcionalidade, os direitos das pessoas afetadas pela inteligência artificial, o direito à informação prévia sobre o fato de haver uma interação com a inteligência artificial, o direito a uma explicação e à revisão humana de decisões automatizadas, o direito a não discriminação algorítmica e a correção de vieses. Esse é um dos pontos centrais do uso da IA que, normalmente, implica de algum modo que em dado momento o algoritmo vai discriminar em uma determinada situação. Isso já tem tido implicações sérias no uso, por exemplo, do sistema de justiça penal, sobretudo com uso de base de dados que podem ter implicações severas sobre a aplicação de penas e a compatibilidade com a Lei Geral de Proteção de Dados, entre outros.

O sistema de classificação de riscos, por outro lado, é muito menos rígido do que o sistema previsto na regulação europeia. Já há uma adaptação a essa nova característica, pois como esse anteprojeto já nasceu depois da emergência de um produto comercial de inteligência artificial generativa, que a diferencia do modelo anterior. Outra preocupação é o fomento à inovação tecnológica e à criação de um sistema nacional de regulação e governança de inteligência artificial. O projeto procurou deixar claro que caberá ao Poder Executivo definir qual seja essa autoridade nacional encarregada de coordenar as autoridades multisetoriais. Talvez, a ANPD seja a autoridade mais vocacionada para isso, mas haverá, necessariamente, a participação de agências setoriais, como o Banco Central, Anvisa, Anatel, Cade e outras dentro de um modelo federativo escalonado e funcionalmente distribuído. Para a elaboração do projeto, foi muito importante a discussão da responsabilidade civil. Os projetos oriundos da Câmara dos Deputados tinham originalmente a intensão de criar um novo sistema de responsabilidade civil que fugia completamente do ordenamento, tanto do microsistema do Código de Defesa do Consumidor, como das normas do Código Civil, o que gerou até um manifesto de civilistas contra aqueles projetos originalmente aprovados pela Câmara dos Deputados, porque isso poderia provocar o risco de uma falta de responsabilização dos operadores de inteligência artificial. Então, no projeto procurou-se ter o cuidado de enquadrar a responsabilidade dos operadores de inteligência artificial no ordenamento.

Uma das dificuldades que qualquer regulação de inteligência artificial enfrenta necessariamente será sempre a questão dos direitos autorais, saber como é possível treinar os modelos de linguagem ampla para a inteligência artificial generativa que se valem de obras protegidas por direito autoral ou copyright sem ferir esses direitos. Como remunerar esses direitos de algum modo? Ou, se houver já bases treinadas,

como permitir que elas continuem sendo treinadas sem que haja um malferimento dos direitos autorais? Essa é uma questão difícil e não há uma resposta fácil para isso. Já há alguns modelos em curso no mundo, mas o projeto procurou atender aos reclamos das associações representativas dos produtores de conteúdo, dos artistas e dos defensores da propriedade intelectual. Esse é um dos pontos que efetivamente serão dignos de uma consideração pelo Parlamento. Eu quero crer agora que na Câmara dos Deputados, sob a liderança do deputado Aguinaldo Ribeiro, o PL 2338 terá a revisão que merece, e nós possamos ter em breve, nos próximos meses, quem sabe já no próximo ano, uma regulação da inteligência artificial inovadora que traga ao mundo uma luz nova, um sistema geral de regulação da inteligência artificial que garanta segurança jurídica, a proteção dos direitos fundamentais, que fomente a inovação responsável e que permita, novamente voltando ao ponto inicial da minha fala, fugir desse dilema do controle social das tecnologias nascentes. É preciso criar bases sólidas para regular essa tecnologia que, sem dúvida, tem um destino ainda ignorado. Nós não sabemos exatamente o que acontecerá nos próximos cinco anos com a inteligência artificial, e nem no próximo ano. Há previsões muito díspares. A quem preveja que ela se incorporará paulatinamente à nossa vida cotidiana, assim como o automóvel, o avião, a energia elétrica, os computadores foram se incorporando. Alguns preveem uma disrupção completa do nosso cotidiano e uma transformação radical da nossa vida. Não há como dizer o que vai acontecer, mas é preciso fixar balizas e impedir que haja abusos e transgressões aos direitos fundamentais. Essa regulação básica, esse núcleo regulatório e um sistema nacional de regulação que garanta, então, segurança jurídica, proteção aos direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, que proteja inovações é fundamental, e eu espero que isso possa ser feito nos próximos meses.

Eduardo Gomes



Primeiro Vice-
Presidente do
Senado Federal
do Brasil

Eu quero falar um pouco sobre a aprovação do Senado e fazer algumas considerações. Primeiro, e o mais importante, é que nesses dias em que completamos quase mil dias de trabalho – 600 dias entre a comissão e a votação na comissão e no plenário –, eu fiquei surpreso ao entender, e tenho estudado muito isso: O que não aconteceu depois da aprovação do relatório do Senado? O mundo não acabou. As *Big Techs* não quebraram. O modelo do Brasil não foi visto pelo mundo como antiquado ou diferente da União Europeia ou do *Executive Order*. Ou seja, o Brasil achou uma fórmula de iniciar o debate sobre a legislação de maneira aberta, democrática e ouvindo todos os setores, e conseguiu extrair um texto que merece melhorias, aperfeiçoamentos. E isso ocorrerá sob a relatoria do deputado Aguinaldo Ribeiro.

Por que eu reforço essa visão? Estamos diante de um sistema bicameral e de um debate amplo sobre uma matéria muito complexa. Quando discutimos o tema, já admito que estamos tratando a inteligência artificial naquilo que ela realmente é: inteligência estendida. Nesse contexto, o ser humano, o bom senso e o debate sobre a melhoria de condições de vida e das relações humanas por

meio da tecnologia sempre terão o papel central. Por isso é tão difícil separarmos, no mundo das redes sociais em que vivemos, o que é regulação de tecnologia e o que é a vivência nas redes sociais e na internet. Essa vida instantânea, repleta de notícias – algumas verdadeiras, outras falsas – e de todas as mazelas do mundo atual exige um olhar que integre a regulação à nossa realidade humana.

Eu disse pela manhã que gastei todo o meu susto tecnológico com o fax, então, nada me espanta. Nós tivemos paciência e temperança para discutir esse tema, e eu tenho certeza de que, na Câmara, esse projeto receberá a mesma atenção e tranquilidade sob a relatoria do deputado Aguinaldo. Entendo também que temos matérias paralelas que serão votadas. As relações de trabalho, por exemplo, mudaram, e isso é uma questão importante. Há várias discussões internas sobre os avanços e a complexidade do uso de inteligência artificial que, na minha opinião, sofrerão alguma visão de seguro nas relações. O mundo continua a se transformar numa rua com 8 bilhões de habitantes e vizinhos. Portanto, a complexidade, os novos desafios e a necessidade de atualizar a regulamentação de inteligência artificial prosseguirão na Câmara. Qual será a minha providência com relação ao que está sendo discutido na Câmara? Como brasileiro, eu vou discutir junto. Espero que o texto chegue logo ao Senado, refletindo a sintonia e o que o Congresso Nacional significa.

Sobre inteligência artificial, eu faço, como membro do Congresso Nacional e representando também o presidente Davi Alcolumbre, uma observação sobre o que vejo como um exercício que o Brasil precisa fazer, principalmente os Poderes, com relação ao bom senso e ao debate sobre os embates entre eles. O Congresso também sofre e precisa falar sobre a origem, na Constituição, de Poderes independentes e harmônicos entre si. Quando a decisão do Supremo Tribunal Federal fala sobre uma lei com 11 anos de vigência e que sofreu três anos de discussão, especialmente quando o assunto é tecnologia e influência das redes sociais na vida do cidadão brasileiro, é evidente que essa decisão é um fato diante da responsabilidade Congresso Nacional. Há alguns que a enxergam como o fim. Eu, por exemplo, enxergo como o início. A decisão do Supremo é o ponto de partida de uma discussão que o Congresso, o Poder Executivo e a sociedade devem ter sobre a nova dinâmica da vida, com a presença das redes sociais e os direitos atrelados à vida tecnológica. Então, eu sou daqueles

que entendem que o Congresso Nacional deve, a partir dessa decisão discutir um novo ambiente. Podemos e devemos discordar avançando. Há aqueles que pretendem discordar retrocedendo, mas a tecnologia não permite que a gente tome esse tipo de atitude olhando para trás. O mundo tecnológico requer de todos nós – nas eleições, na vida comum, nos negócios, nos ambientes de regulação – um olhar para a frente. Eu entendo que é isso que o Congresso deve fazer. Eu sei que inteligência artificial e a vida nas redes sociais são uma realidade que, por muitas vezes, nos deixam apreensivos. Isso inclui aqueles que têm uma visão mais catastrófica dessa relação. No entanto, eu ainda sou daqueles que, mesmo mantendo o medo tecnológico do fax, consegui passar tranquilamente pela *second life*, em que teríamos “uma outra cidade” etc. Eu acho que precisamos de temperança e diálogo.

O Fórum de Lisboa é espetacular e estamos discutindo o Brasil, as relações do Brasil com Portugal, Portugal com o Brasil, do direito, da cidadania, mas vamos aproveitar a oportunidade de discutir o Brasil com o Brasil.

Aguinaldo Ribeiro



Deputado Federal
da República
Federativa do
Brasil

Eu ainda me assusto com a evolução tecnológica. Vivemos em um mundo onde os ciclos de avanço se tornam cada vez menores. Isso representa um desafio para governos e parlamentos. No mundo todo, os governos talvez tenham um temor e uma constatação, pois nós vemos que a iniciativa privada avançou bastante em alguns países e, sem dúvida nenhuma, vão deter uma capacidade tão grande que comprometerão, no futuro, a soberania desses países. Isso num mundo tecnológico em que cada vez mais nós temos menos fronteiras e cada vez se consome mais do outro lado do planeta. Esse é um desafio para todos legisladores e governos que, muitas vezes, a própria questão do seu orçamento público, que talvez seja um dos problemas do nosso país, além da radicalização extrema, que faz com que as pessoas simplesmente deixem de pensar e planejar o futuro do país e das próximas gerações porque estão ocupadas em discutir. Nós deixamos, muitas vezes, de ter projetos de Estado para discutirmos questões circunstanciais que tem sido, infelizmente no nosso país, tema recorrente. Não era para nós estarmos discutindo questões fiscais de forma pontual, pois acabamos de aprovar a emenda

constitucional que trata do sistema tributário brasileiro, que remete ao Executivo o dever de mandar uma reforma sobre renda e patrimônio. É nessa reforma que deve ser tratada a correção das questões fiscais, mas nós insistimos em tratar das questões circunstanciais, olhando o arcabouço do ano, em vez de termos questões estruturais. Mas, nós, como bons brasileiros, não desistimos nunca. Então, seguimos e sigamos em frente. Eu tive a experiência de relatar a emenda constitucional tributária e pensei que esse fosse ser meu último maior desafio na Câmara dos Deputados e, agora, me veio esse de relatar a regulação da inteligência artificial.

A inteligência artificial é apenas uma ferramenta à disposição da humanidade, assim como a internet e as redes sociais. A questão está: como utilizar essa ferramenta? Esse é que é o cuidado. Isso nos remete diretamente às questões de valores, ética e moral de uma sociedade. O debate da IA vai muito além da tecnologia; ele passa por nós decidirmos que tipo de sociedade queremos e cuidados que devemos ter. Existem valores que, para mim, são inegociáveis e que representam o senso comum da sociedade. Não é possível que alguém possa pensar que, por exemplo, estimular o suicídio possa ter um outro valor em relação a isso, ainda que tenhamos que respeitar a liberdade de direitos. No senso comum da nossa sociedade, eu comungo com esses mesmos valores. Assim, cabe a nós o desafio de fazer essa regulamentação. Nós começamos o trabalho agora na comissão especial e estamos no momento de ouvir, para que, junto com o Senado Federal, possamos produzir e vencer o desafio de ter uma regulação que, do ponto de vista do foco, já sabemos onde queremos chegar: você ter a proteção dos direitos fundamentais do cidadão de maneira geral, desde direitos autorais até os direitos da criança, do adolescente e da mulher, e ao mesmo tempo ter um ambiente propício à produção de inovação no nosso país. Esse talvez seja o desafio, ou seja, encontrarmos essa regulamentação com o equilíbrio necessário para termos clareza dessa legislação e, quem sabe, sejamos até uma referência no mundo. Temos conversado ultimamente e visto que alguns países avançaram e estão repensando o que fizeram. Outros ainda estão buscando o caminho. Alguns já regulamentaram a internet, mas ainda não decidiram o que fazer com inteligência artificial. Nós estamos nesse momento de aprender com a experiência internacional para construirmos essa regulação, e faremos isso da melhor forma, ouvindo à sociedade civil.

Tratar de uma regulação que sempre está evoluindo é um desafio, e nós temos que buscar uma legislação que não fique obsoleta muito rapidamente. Mas, por exemplo, como tratar os direitos autorais é um desafio. Ontem, saiu uma notícia de que milhões de brasileiros já fazem terapia por inteligência artificial. E uma segunda matéria dizia: “Como banda criada por inteligência artificial atingiu meio milhão de ouvintes mensais.” A gente pensa que é coisa do futuro, que ainda vai acontecer. É uma realidade que nós já estamos vivendo e esse é o desafio. Como tratar disso? Inteligência artificial é transversal e mexe com a vida de todos nós. Ela pode ser benéfica, para salvar vidas, aplicada à saúde e à educação, para formar e democratizar conhecimento, e pode ser maléfica, quando se presta a, por exemplo, ensinar a prática de suicídio ou pornografia infantil etc. Então, ela é mais uma ferramenta e o desafio nos cabe de como regular isso com maestria para que nós possamos ver eficácia da lei.

Quando cheguei à Câmara dos Deputados, o parlamentar era medido pela quantidade de projetos de lei que ele apresentava. Eu dizia que isso não fazia o menor sentido para mim, porque acho que, quanto mais lei se faz, é sinal de que alguma coisa está errada. Talvez, a nossa sociedade esteja com deficiência de alguma coisa. Acredito que, com a legislação que se tem, com o que se vai produzir, é termos as leis sendo cumpridas no nosso país. É isso que nós precisamos fazer, mostrar às pessoas e aos cidadãos seus direitos a partir das leis, porque muita gente não sabe e, às vezes, as pessoas se surpreendem com o que já está em vigor. É direito ou dever do cidadão, mas ele não tem esse conhecimento.

Por fim, eu quero conclamar e dizer que também não adianta uma legislação sem que nós não pratiquemos a nossa harmonia institucional. Acho que nós estamos em um momento em que devemos ser sempre cooperativos, colocando a sociedade e a nação em primeiro lugar. Estamos discutindo inteligência artificial, mas acho também que é o momento das instituições brasileiras se darem às mãos para nós vencermos essa situação que estamos vivendo no Brasil e olhar para o país além dessas mazelas, dessas coisas pequenas, questiúnculas. Eu acho que é a hora de nós não discutirmos só a inteligência artificial, mas também nós aproveitarmos esse debate e usarmos a inteligência institucional para o bem do Brasil.

Luna van Brussel Barroso



Advogada e
Mestre pela Yale
Law School

A minha fala tem como foco algumas reflexões sobre o uso da inteligência artificial pelo Judiciário e pela administração pública para a tomada de decisão. Elas são movidas, essencialmente, por uma pergunta central: existe um direito fundamental a uma decisão humana? A formulação mais relevante desse princípio está contemplada no artigo 22 da Lei Geral de Proteção de Dados da União Europeia, que estabelece os cidadãos têm o direito de não serem submetidos a uma decisão automatizada que tem impactos significativos sobre a sua vida. Isso inclui decisões judiciais, decisões sobre contratação e recrutamento etc. Mas será que esse direito fundamental deve mesmo ser reconhecido nas democracias? Ou será que o direito fundamental é um direito a uma decisão de qualidade, seja ela humana ou seja ela automatizada? Eu faço, a seguir, algumas reflexões que eu considero importantes para pensarmos sobre essa pergunta, ainda que eu não chegue a uma resposta definitiva na minha apresentação porque, na verdade, eu não tenho, mas eu acho que a gente tem algumas reflexões importantes que nos ajudam a pensar coletivamente sobre essa pergunta.

A vida em sociedade depende de uma série de decisões judiciais e administrativas que, até muito recentemente, eram tomadas por humanos. Para endereçar a subjetividade, a arbitrariedade e a inconsistência das decisões humanas, o direito desenvolveu uma série de exigências, incluindo exigências de transparência, de devido processo legal e de deveres de fundamentação. Além disso, as decisões mais relevantes são tomadas dentro de estruturas burocráticas que se sujeitam a leis e a procedimentos, e dentro das quais as decisões são tomadas por diversos atores. O poder decisório não está concentrado em uma única pessoa. A verdade é que, ainda assim, essas proteções do direito não são capazes de evitar erros humanos. Talvez, o principal motivo disso seja a escala, o número de decisões que o Judiciário e a Administração Pública precisam tomar na sociedade moderna. Basta pensar no Judiciário como um exemplo. O relatório Justiça em Números do CNJ informa que foram 35 milhões de novos processos apenas em 2023 e o ano se encerrou com um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação. Na média, foram decididos 8,6 casos por magistrado a cada dia útil. Objetivamente, em nenhum cenário, é possível decidir 8,6 por dia com a mesma atenção dedicada a todos eles. Essa é, portanto, a primeira conclusão que eu considero importante para pensar sobre a minha pergunta inicial. Discussões sobre o uso da inteligência artificial pelo Judiciário e pela Administração Pública precisam partir de uma visão pragmática da realidade e não de uma visão idealizada de acesso à justiça e de devido processo legal. Nós precisamos olhar para o que temos e como aprimoramos isso, e não se o uso inteligência artificial concretiza um princípio idealizado, perfeito, de acesso à justiça e devido processo legal.

Por outro lado, e aqui eu passo à segunda reflexão que eu considero importante, usar a inteligência artificial de uma forma que seja fiel aos nossos valores democráticos exige também reconhecer que dados nem sempre são objetivos e nem sempre retratam uma realidade absoluta. Então, precisamos desmistificar também a percepção de que os dados sempre levam a um único resultado. O desenvolvimento de um algoritmo de inteligência artificial, e mais especificamente de *machine learning*, ou aprendizado de máquina, exige uma série de escolhas subjetivas. Por exemplo, é preciso decidir o que se quer medir no risco de crédito. Medir o risco de crédito de

uma pessoa não é uma qualidade intrínseca que ela possui ou não. Não é como raça ou gênero. É uma qualidade que precisa ser aferida por outras variáveis, e a escolha delas é altamente subjetiva. Então, por si só, como a gente avalia o risco de crédito de uma pessoa implica decisões subjetivas sobre quais variáveis consideramos importantes para aferir esses riscos. Mais importante, a decisão sobre quais variáveis usar é feita pelas empresas privadas que desenvolvem esses algoritmos fora dos espaços tradicionais de *accountability* e de resposta democrática aos indivíduos. Em segundo lugar, é preciso decidir também quais padrões extraídos dos dados nós queremos replicar e quais queremos combater. Os dados identificam padrões importantes, mas também podem identificar estereótipos e preconceitos que nós não queremos reproduzir no algoritmo. A tecnologia não tem a granularidade para avaliar qual é o padrão positivo e negativo, então, precisamos de uma intervenção humana para decidir quais os padrões que nós queremos repetir e quais queremos reprimir. Mais uma escolha subjetiva desses algoritmos. Em terceiro lugar, o aprendizado de máquina e a inteligência artificial funcionam treinados a partir de exemplos. Então, também é preciso garantir que se utilize exemplos suficientes e, mais importante, satisfatoriamente diversos, porque as minorias, muitas vezes, não são contempladas no treinamento desses algoritmos e podem, portanto, sofrer algum tipo de impacto prejudicial por uma imprecisão do algoritmo para contemplar a realidade dessas pessoas. Com a regulação adequada, a inteligência artificial tem o potencial de tornar as nossas decisões políticas ainda mais transparentes porque o desenvolvimento dos algoritmos nos força a articular quais são os nossos objetivos, os nossos *trade offs*.

Ele também pode, em alguma medida, nos reconectar com a dimensão moral da igualdade. O que a gente quer atingir com esse processo de tomada de decisão? Quando elaboramos um algoritmo, nos deparamos frontalmente com essas questões e o debate pode se tornar muito mais franco. Para que isso seja possível, as democracias precisam desenvolver um sistema robusto para regular essas decisões políticas que agora não são mais tomadas no âmbito de instituições de representação democráticas, mas em empresas privadas que vendem os seus serviços para o Estado.

Há um último problema que eu considero muito grave. Poucas empresas privadas ou órgãos estatais têm a capacidade para desenvolver esses algoritmos. Por isso, muitas delas recorrem ao mesmo algoritmo. Então, mais de um terço das empresas que integram a lista Fortune 100 usam a mesma ferramenta automatizada de triagem de candidatos. Essa padronização representa um problema muito novo. Quando os mesmos algoritmos desenvolvidos pelas mesmas empresas são usados por um setor inteiro, as implicações da exclusão desse algoritmo são muito maiores e muito mais devastadoras. Quando você tinha um tomador de decisão com os seus próprios vieses, podia-se recorrer a outras e chegar, eventualmente, a alguém que contemplasse a sua visão, mas, quando um algoritmo é usado em escala massiva pelo Estado, os impactos da exclusão são muito maiores e muito mais relevantes.

Feitas essas reflexões, eu acho que o começo de uma resposta à minha pergunta inicial é que as democracias não precisam contemplar um direito fundamental a uma decisão humana em cada caso concreto. A decisão humana no uso da inteligência artificial, na verdade, precisa ser realocada para um momento anterior, para a etapa de desenvolvimento dos algoritmos com ferramentas de legitimação e *accountability* nessa fase. Depois disso, talvez o algoritmo possa tomar decisões em escala, sem a necessidade de uma revisão humana constante de todas elas. Tudo isso depende da comprovação de que os algoritmos são calibrados para resolverem o problema que se pretende que ele resolva. As máquinas nem sempre serão boas tomadoras de decisão. No estágio atual da tecnologia, elas são ótimas para questões empíricas, mas não têm nenhuma capacidade de resolver questões éticas e morais. Delimitar os espaços nos quais as máquinas são boas tomadoras de decisão e os espaços em que elas não são também é uma tarefa fundamental das democracias. Então, me parece que o direito fundamental relevante é um direito fundamental a uma decisão de qualidade, seja ela humana, seja ela automatizada, desde que com a supervisão adequada no momento de desenvolvimento do algoritmo.

06

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA

Paulo Cesar Salomão Filho



Eu recebi, com muita honra e prazer, o convite para moderar este painel com craques do Direito Constitucional do Brasil e de Portugal, e tenho certeza de que, não obstante ser a última palestra do dia, será a melhor, a mais densa, sem desmerecer os demais palestrantes que nos antecederam.

Advogado e
Presidente do
Superior Tribunal
de Justiça
Desportiva do
Futebol Brasileiro
(2008-2012)

José João Abrantes



Presidente
do Tribunal
Constitucional de
Portugal, Membro
do Conselho
de Estado
de Portugal
e Professor
Catedrático da
Universidade
Nova de Lisboa

A justiça constitucional existe para a garantia da Constituição, da lei fundamental, os direitos fundamentais dos cidadãos e do Estado Democrático de Direito. É, no fundo, em si mesma, uma chave-mestra do regime democrático que em Portugal nasceu em 25 de abril de 1974. A democracia trouxe o Tribunal Constitucional, mais concretamente a primeira revisão constitucional do Tribunal Constitucional não surgiu logo na versão originária da Constituição de 1976, mas apenas na primeira revisão constitucional de 1982, portanto, dando assim uma plena efetividade à democracia no seu pleno conceito de uma democracia civil durante aquele período inicial, os primeiros seis anos da nossa democracia. Entre 1976 e 1982, havia um órgão chamado de o Conselho da Revolução, que tinha como órgão auxiliar a Comissão Constitucional, que não era, portanto, um verdadeiro tribunal. O Tribunal Constitucional só surgiu de fato em 1982 com a primeira revisão constitucional, mas tal como a democracia trouxe o Tribunal Constitucional, ele também tem ajudado a construir a democracia e a consolidar e a aprofundar o Estado de Direito, precisamente com base na ideia de que é preciso garantir o primado da lei fundamental, da Constituição, a garantia

dos direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito Democrático, designadamente a separação dos Poderes e todos aqueles outros princípios que nós conhecemos. Aliás, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e a organização do poder político em termos da separação de Poderes são, desde a Magna Carta do Liberalismo, ou seja, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 da Assembleia Nacional Francesa de 26 de agosto de 1789, o essencial da Constituição. O artigo 16 dessa declaração estabelecia a criação de uma instância jurisdicional de controle da Constituição, com a garantia do primado da Constituição e o controle da conformidade constitucional da atuação de um poder político democraticamente constituído.

Portugal acabou por vir a se acompanhar o restante do constitucionalismo ocidental e, aliás, surgindo na sequência da revolução democrática que restaurou a democracia e devolveu a democracia e a liberdade ao povo português. Aliás, um pouco e da mesma forma como aconteceram com algumas experiências constitucionais após o final da Segunda Guerra Mundial e, designadamente, no constitucionalismo alemão e italiano. A justiça constitucional converteu-se assim numa condição de legitimação e existência de um Estado Democrático de Direito. Hoje, ela é encarada em Portugal com maior naturalidade, como um elemento imprescindível à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e a um funcionamento adequado das instituições democráticas, precisamente tal como acontece nos exemplos que acabei de referir, designadamente na Alemanha e na Itália.

Com o Tribunal Constitucional, de fato, houve uma inovação em termos da história constitucional portuguesa. Nós temos desde 1911 com variações, depois com a Constituição de 33, um sistema de fiscalização judicial difusa, precisamente por influência da Constituição norte-americana e também da Constituição Republicana brasileira de 1891. Pela primeira vez na Europa surgiu o sistema de fiscalização judicial difusa de controle da constitucionalidade e isso existe, e continua a existir em Portugal. De acordo com a nossa Constituição, todos os tribunais são tribunais constitucionais, portanto, devem recusar a aplicação de normas que considerem contrárias à Constituição e essa, aliás, é uma das vias de recurso de constitucionalidade pelas quais se pode exercer a fiscalização concreta. Depois, há uma outra hipótese de recurso de constitucionalidade, que é quando alguma das partes de um litígio, também exercendo a fiscalização con-

creta, levanta um problema de constitucionalidade e pode, posteriormente, recorrer. Os pressupostos dos recursos de constitucionalidade são diferentes num caso e noutro. Relativamente ao Tribunal Constitucional, existe o modelo concentrado de controle da constitucionalidade austríaco, de Hans Kelsen, que foi inaugurado pela Constituição austríaca de 1920, que coloca que, independentemente do recurso de constitucionalidade que exercer a fiscalização concreta, também há fiscalização abstrata.

Nos últimos 42 anos, muitas foram as matérias sobre as quais o Tribunal Constitucional se debruçou, efetivando assim o cumprimento da Constituição, contribuindo para a sua garantia, pelo primado dos direitos fundamentais dos cidadãos e do Estado Democrático de Direito. Por exemplo, no que diz respeito às liberdades com uma jurisprudência amiga dos direitos fundamentais e dos valores que assenta a República. Aliás, por exemplo, de acordo com o segundo artigo da cláusula do Estado de Direito e também com as tarefas fundamentais do Estado, tal como no artigo nono, também no âmbito dos direitos sociais e, enfim, na concepção de Estado Social, tem havido um papel muito importante do Tribunal Constitucional que se manifestou desde logo, por exemplo, no importante acordo número 39 de 1984, relativo ao Serviço Nacional de Saúde. Logo no princípio da história da jurisdição constitucional do Tribunal Constitucional, e depois esta matéria que estou a falar foi muito importante na chamada jurisprudência da crise, onde havia interesses e questões de conflito entre a garantia dos equilíbrios orçamentais por um lado, e dos direitos dos cidadãos e designadamente das remunerações e das pensões, por outro.

O Estado de Direito pressupõe, hoje, e o Tribunal Constitucional tem contribuído para a garantia desse Estado de Direito para o seu desenvolvimento e aprofundamento. No Estado de Direito, é indispensável que as decisões do poder político, por mais ampla que seja a maioria pontual que o sustente, respeitem a garantia e as liberdades individuais e se conformem ao equilíbrio, à separação, à independência, à interdependência dos Poderes constitucionalmente consagrados. Em última análise, está o Tribunal Constitucional a garantir que assim é e continuará a ser. Isto é um aspecto muito importante porque a lei fundamental tem de ser algo permanente dentro da ideia de um pacto da comunidade a qual corresponde e acaba por ser uma garantia também contra as maiorias parlamentares pontuais que não podem estar, por terem uma maioria parlamentar ocasional, a mudar a Constituição. Há limites de revisão constitucional, sejam limites formais, circunstanciais, temporais e, sobretudo, materiais, no caso da Constituição portuguesa, no artigo 288, o que significa que há, portanto, um núcleo duro de princípios, direitos, liberdades e garantias na Constituição que não pode ser tocado mesmo em sede de revisão constitucional. Isso, no fundo, garante a permanência da lei fundamental, independentemente dos ciclos políticos e das maiorias parlamentares e dos governos ocasionais. Se hoje vivemos em democracia e em liberdade devemos ao 25 de abril e à Revolução Democrática, e o Tribunal Constitucional tem contribuído para o desenvolvimento e o aprofundamento dessa democracia.

Gonçalo de Almeida Ribeiro



Vice-Presidente
do Tribunal
Constitucional
de Portugal
e Professor
da Faculdade
de Direito da
Universidade
Católica

Eu vou dividir a minha exposição em duas partes assimétricas. Uma primeira parte sobre o contexto histórico e a relevância do surgimento das jurisdições constitucionais na Europa central e ocidental e uma segunda parte sobre uma matéria a respeito da influência brasileira que não é mundialmente conhecida sobre o muito peculiar sistema de controle de constitucionalidade que Portugal tem e que foi parcialmente exportado ou copiado por outros países do mundo lusófono.

Todos sabemos que, ao contrário do que aconteceu do outro lado do Atlântico, mais precisamente nos Estados Unidos da América, a justiça constitucional não fez parte da arquitetura institucional da vida pública europeia, saída das revoluções liberais de finais do século XVIII e início do século XIX. A cultura jurídica europeia oitocentista do século XIX era uma cultura de legalidade, crente na natureza semidivina ou demiúrgica do legislador parlamentar e na infalibilidade moral da forma de lei, norma geral e abstrata. Reparem que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o documento programático do constitucionalismo moderno, a palavra

lei ocorre nada menos do que nove vezes num articulado que tem 17 disposições parcimoniosas. Para as inteligências jurídicas da época, a promoção dos direitos fundamentais e a subordinação jurídica do poder político tinham por condição necessária e suficiente a legalidade, ou seja, a vinculação dos Poderes Executivo e Judicial a um direito geral, quer pela sua forma, um direito dirigido a sujeitos e objetos abstratos e por natureza indetermináveis, como credor e devedor, lesante e lesado, possuidor e proprietário, administração e administrado, quer pela sua origem, um direito emanado da instituição representativa de uma comunidade política de indivíduos livres e iguais, um Parlamento. As grandes transformações sociais e tragédias políticas da segunda metade do século XIX e início do século XX puseram termo a esse otimismo legalista.

Agora, vou trazer os três grandes fatores da erosão da cultura europeia oitocentista de mera legalidade. Em primeiro lugar, a fragmentação do corpo político em classes sociais e grupos de interesse, traduzida na criação de partidos políticos que disputam o poder com uma base de apoio social mais ou menos determinada, partidos trabalhistas, partidos que envergam a bandeira feminista ou emancipatória, como se dizia na altura, partidos dos pequenos proprietários, partidos católicos ou cristãos. Esta fragmentação política e social revelou as preferências, os compromissos, as influências e as contingências próprias de vida política, outrora dissimuladas pela aparência impessoal das leis, da forma legal. Em segundo lugar, a necessidade crescente de intervenção dos poderes públicos em domínios da vida social, anteriormente desregulados ou subsumidos ao direito comum, ao direito civil, como o trabalho assalariado, o mercado de arrendamento, os acidentes industriais, a fusão de empresas, os serviços de interesse geral ou a produção agrícola. Isso subverteu o dogma da generalidade das leis. Em terceiro lugar, a passividade das democracias parlamentares perante o fenómeno da utilização dos seus meios e das suas formas para promover a ascensão de forças políticas antiparlamentares, antiliberais e antidemocráticas, o que evidenciou a insuficiência da legalidade para salvaguardar valores constitucionais, como os direitos fundamentais à separação de Poderes, à independência judicial e à alternância democrática.

A reconstrução da democracia constitucional no pós-guerra teve como principal inovação e emblema, precisamente, a jurisdição constitucional, o exercício da função de controle da constitucionalidade das leis, ou seja, a justiça constitucional em sentido funcional por um órgão jurisdicional especializado e politicamente legitimado, um tribunal constitucional, a justiça constitucional em sentido orgânico. Permitam-me o atrevimento de uma analogia teológica. A jurisdição constitucional foi instituída na Europa do pós-guerra para redimir os pecados constitucionais de uma legalidade que, concebida à imagem e semelhança da perfeição jurídica, provou do fruto proibido da política, foi expulsa do jardim da inocência jurídica e caiu em um estado generativo de pecado original. Como a lei não é perfeita, pode violar direitos, gerar desigualdades, licenciar arbitrariedades e ofender expectativas. A sua salvação constitucional, a sua redenção constitucional, depende de uma espécie de graça encarnada e sacrificial, que é a jurisdição constitucional. Um poder que a limita, a corrige, que a orienta e que, em última análise, a justifica. Está claro como os juízes constitucionais, e é aqui que a analogia teológica falha, não são ungidos por uma espécie de Espírito Santo do constitucionalismo. São pecadores, imortais e falíveis. São, eles próprios, geradores do risco de se substituírem ao legislador e reproduzirem os vícios do poder que a sua instituição se destinava a purgar ou sanear. Por isso, a virtude primeira do juiz constitucional é a moderação funcional, cumprir o papel de editar as leis sem cair na tentação de as reescrever, limitar e justificar a função legislativa sem privar o legislador do seu livre arbítrio democrático.

As jurisdições constitucionais são a grande inovação institucional e símbolo ideológico das três vagas de democratização europeia do pós-guerra na Alemanha e na Itália nos anos 1940, em Portugal e Espanha nos anos 1970, na Europa do Leste após a queda do muro de Berlim em 1989. Por outro lado, em muitos países de continentes que fizeram a transição democrática no último quartel do século passado, este arquétipo institucional foi reproduzido e, em alguns regimes autoritários com constituições semânticas instituíram-se jurisdições constitucionais para projetarem uma aparência de normalidade constitucional com a intenção de credibilizarem o regime. Por isso, pode-se dizer que os tribunais constitucionais são, no imaginário político ou institucional do nosso tempo, o principal seguro de vida dos direitos fundamentais e do império do Direito, bem como a forma típica de uma cultura de verdadeira constitucionalidade que se sucedeu à cultura oitocentista de mera legalidade. Este é, em suma, o papel da jurisdição constitucional numa democracia, o tema deste painel.

Portugal tem um sistema de controle da constitucionalidade que é praticamente único no mundo e só não é único, mas é onde se faz sentir a influência da cultura jurídica portuguesa. É um sistema misto porque ele combina em doses praticamente iguais os traços essenciais dos dois grandes modelos ou sistemas puros de controle de constitucionalidade das leis. O sistema difuso, que teve origem no famoso acordo *Marbery versus Madison* em 1803 nos Estados Unidos da América, que se caracteriza pelo

seguinte: a justiça constitucional é administrada pelos tribunais comuns no quadro da sua competência para decidir litígios e garantir a legalidade. Em segundo lugar, o modo de recorrer de uma decisão quanto à constitucionalidade de uma lei é interpor um recurso ordinário para um tribunal de instância superior até se chegar ao tribunal de vértice, que é um supremo tribunal da jurisdição comum. O terceiro traço essencial é que a decisão de inconstitucionalidade produz efeitos no caso concreto. O outro modelo tem origens completamente diferentes. Na tradição europeia continental é o modelo de origem académica e foi concebido pelo gênio intelectual do grande jurista austríaco do século XX, Hans Kelsen, e tem como características essenciais precisamente o oposto, ou características simétricas do modelo de controle difuso. É o modelo de controle concentrado. A função de fiscalizar a constitucionalidade das leis é confiada a um órgão jurisdicional especializado, um Tribunal Constitucional, com uma composição própria e uma legitimidade específica. Em segundo lugar, o modo desse tribunal apreciar a constitucionalidade das leis é por uma das vias, ou através de um procedimento ao processo de fiscalização abstrata, quando a questão, sem nenhuma ligação com o caso concreto, é submetida ao tribunal por órgãos autorizados para esse efeito pela Constituição, ou alternativa estatisticamente mais comum, quando num litígio ao caso concreto que correr os seus termos num tribunal comum, se suscita uma questão de constitucionalidade do direito aplicável, caso em que o juiz do processo tem o poder e o dever de suspender a instância, enviar os autos, o processo para o Tribunal Constitucional, para que ele aprecie a questão de constitucionalidade do direito aplicável como uma questão incidental ou prejudicial para a apreciação, ou decisão, ou julgamento do litígio ou do caso concreto. O terceiro aspecto fundamental é que a decisão do Tribunal Constitucional, que em fiscalização abstrata, quer em fiscalização concreta, tem efeitos não interpartes no caso, mas aquilo que se designa no direito português de força obrigatória geral.

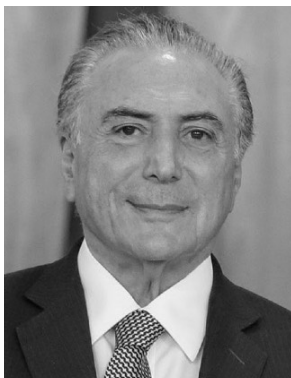
Agora, em Portugal, há uma mistura das duas coisas. Todos os tribunais, qualquer tribunal, têm o poder e o dever de apreciar a constitucionalidade da lei e da norma aplicável no caso concreto. As decisões desse tribunal são recorríveis para os outros tribunais superiores da mesma ordem jurisdicional. A decisão de inconstitucionalidade num caso concreto produz efeitos apenas naquele caso. Por outro lado, há um Tribunal Constitucional, especializado, que tem não a única palavra como nos temas de matriz austro-germânica, mas tem a última palavra sobre a constitucionalidade das leis. É, portanto, um tribunal que atua não sob a forma de um reenvio prejudicial, mas como tribunal de última instância numa cadeia de recursos, embora com competência apenas para apreciar a questão de constitucionalidade. A decisão do Tribunal Constitucional, se for fiscalização abstrata tem força obrigatória geral e se for fiscalização concreta tem efeitos no caso concreto. É uma mistura do modelo europeu continental, kelseniano, austro-germânico, e do modelo americano de controle difuso.

Como Portugal tem este modelo que é perfeitamente singular no contexto europeu?

Porque Portugal teve, pelo menos nominalmente, justiça constitucional antes de qualquer outro país europeu e teve por influência brasileira. O sistema americano chegou a Portugal por influência brasileira. Em 1910, Portugal tornou-se uma República. Em 1911, foi aprovada a Constituição da Primeira República Portuguesa. Os constituintes portugueses, que, aliás, redigiram esta Constituição de uma forma apressada, foram naturalmente procurar inspiração no exemplo brasileiro. O Brasil tinha uma Constituição republicana desde 1891. Essa Constituição brasileira teve enorme influência intelectual do gigante do direito brasileiro, Rui Barbosa, jurista que tinha estudado nos Estados Unidos e tinha grande influência do direito constitucional americano. Rui Barbosa viu três coisas no direito americano que eram, na altura, vistas como características promissoras de uma jovem república no novo mundo: um sistema de governo presidencial, a grande alternativa a uma monarquia constitucional; uma divisão de Poderes vertical a que os americanos chamaram de sistema federal, daí a designação do famoso *federalist papers*; o controle de constitucionalidade das leis, que tenha sido iniciado pela decisão *Marbery versus Madison* nos Estados Unidos. Os portugueses que estiveram envolvidos na redação da Constituição de 1911, não foram buscar o exemplo presidencialista que não tinha tradição na Europa, não foram buscar o federalismo que não fazia sentido num império colonial como o português, ou seja, um país pequeno na Europa, mas com províncias ultramarinas numa posição de subordinação colonial e não de igualdade em relação à metrópole, mas foram buscar a terceira coisa, o controle da constitucionalidade das leis.

Portanto, Portugal tem desde 1911, por influência brasileira, controle difuso de constitucionalidade das leis. Após o 25 de abril, Portugal transitou para a democracia, acabou por aprovar uma Constituição democrática, e, quando ela foi revista pela primeira vez, se normalizou a democracia portuguesa extinguindo-se um órgão de tutela militar que existia na sua versão originária, chamado Conselho da Revolução, e foi criado o Tribunal Constitucional. Ele foi desenvolvido como o exemplo de que Portugal tinha completado uma transição para uma democracia tipo ocidental, como existia no resto da Europa, não substituiu o sistema de controle difuso, pelo contrário, somou-se a esse sistema de controle difuso, gerando, com isso, esse sistema misto em que há na sua origem, na sua árvore genealógica, a marca indelével do direito brasileiro. Portanto, não são só os juristas portugueses que influenciam, às vezes, o direito brasileiro, mas o direito brasileiro deixou uma marca perene, neste e em outros aspectos, como o *habeas corpus*, no direito constitucional português.

Michel Temer



Presidente do
Brasil (2016-2019)

Eu vou revelar obviedades, trivialidades recolhidas do texto constitucional. Confesso que estou cansado de dar entrevistas com respostas óbvias que se encontram na Constituição Federal. Um exemplo é essa questão da regulação da Internet, das plataformas digitais. Se as pessoas lessem a Constituição, lá no artigo 5º, está dito de maneira solarmente clara que é livre a liberdade de expressão, vedado anonimato. O que mais se faz nas plataformas digitais é, exatamente, exercitar o anonimato. Quando eu mando uma carta aos leitores, para um jornal, sou obrigado a fornecer o meu registro geral, minha carteira de identidade, sob pena do jornal não publicar a minha carta, porque o jornal está, naturalmente, muito a este singelíssimo dispositivo constitucional que garante a mais ampla liberdade de expressão, mas veda o anonimato. Eu vejo que impunemente, e vocês sabem que as plataformas digitais fazem isso, levam o anonimato às últimas consequências. Daí, surgem as chamadas notícias falsas, as *fake news*. Quando as pessoas se dão conta deste fato, é claro que dizem que basta aplicar a Constituição Federal.

A todo tempo eu respondo às perguntas, mas, no Brasil, está acontecendo

essa invasão de competências de um Poder em relação a outro Poder. Será que vai haver um distúrbio institucional no nosso país? Nós temos uma democracia consolidada, mas necessitando, naturalmente, fazer esses pequenos ajustamentos. Será que haverá um conflito insuperável, inafastável dos Poderes do Estado? Eu digo que absolutamente não. O que é preciso é que as pessoas dialoguem. É interessante como a harmonia dos Poderes é uma determinação do texto constitucional, que não é um produto do constituinte. Eu fui constituinte, foi meu primeiro mandato como deputado federal, mas eu estava lá representando a vontade do povo. O povo, no Brasil, em 5 de outubro de 1988, resolveu reconstituir o Estado brasileiro e, como não poderiam reunir-se 170 milhões em praça pública para dizer como queriam, mandaram representantes em seu nome para reinaugurar o Estado brasileiro. Não é sem razão que no preâmbulo da Constituição está escrito “Nós, os representantes do povo brasileiro, em seu nome editamos a seguinte Constituição”, ou seja, constituímos ou reconstituímos o seguinte Estado brasileiro. Portanto, quando se determina a harmonia entre os Poderes, esta não é uma determinação do constituinte, de quem redigiu a Constituição, mas é uma determinação do povo, que não pode se reunir a todo momento como quer, executar, julgar e legislar. Então, criam-se órgãos de poder. Não são três órgãos e, portanto, não se pode falar em tripartição dos Poderes. Pode-se falar em separação de Poderes, porque são órgãos. O Poder é uma unidade. O Poder é exercido, determinado pelo texto constitucional apenas para a única autoridade existente no país que se chama povo. Não é sem razão que a Constituição diz que todo o poder emana do povo. Ninguém tem poder próprio. As autoridades constituídas, e eu fui presidente da República, são, portanto, secundárias. Por quê? Tendo de prestar obediência à vontade primeira, que reitero está no texto constitucional. De modo que toda vez que há uma desobediência ao texto constitucional, há imediatamente uma inconstitucionalidade que é o aspecto formal, mas politicamente há uma desobediência imediatamente à vontade do povo. Essas opiniões tão singelas precisam pautar novamente os costumes nacionais.

Essas divergências acabam tomando conta da consciência nacional. Quando eu presidia a República, havia uma repórter que ficava na frente do palácio presidencial e, quando entravam autoridades, noticiava baixinho, como se fosse uma coisa sub-

terrânea, criminosa. Vejam como essa divisão, essa separação que se alardeia com violência extraordinária acaba tomando conta de todas as instituições e as pessoas acabam acreditando nisso. Só se pode ter harmonia se houver diálogo. Não há outra maneira, até no plano pessoal. É assim na atividade política, institucional e pública. Os Poderes têm que dialogar entre si. Agora ainda, quando me perguntam sobre o IOF, que foi objeto de um decreto legislativo que suspendeu a sua vigência, eu disse que o Congresso tem o direito de fazer isso, o Executivo poderia remeter esse projeto e o Judiciário, se provocado, necessariamente tem de dar uma palavra. O que houve, na verdade, no caso do IOF, foi a falta de diálogo. No meu governo, quando nós fazíamos alguma coisa, conversávamos imensamente com o Congresso Nacional porque, no Brasil, nós temos a ideia equivocada de que o presidente da República pode tudo, mas na verdade não pode. Ele só pode se tiver apoio do Congresso Nacional. Essa ideia é fruto da nossa formação desde o Brasil colônia. Primeiro, tivemos as capitânias hereditárias, que era uma centralização em torno do capitão-geral. Depois, os governos gerais, que era uma centralização do governador-geral. Depois, no Império, nós tivemos o Poder Moderador, que era a chave política do Império. Nas várias constituições, desde a República, nós sempre tivemos movimentos autoritários. Nós tivemos um período de 1930 a 1945, no qual tínhamos presidente, mas não tínhamos presidencialismo, porque este supõe a temporariedade de mandatos e escolha pelo povo. Foram 15 anos de um único poder. Depois, tivemos de 1964 a 1986, também um sistema que havia um presidente, mas não era o presidencialismo, e sim um regime autoritário. Isto é que nos levou à constituinte de 1988 que estabeleceu, logo no artigo 1º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, porque nós sabemos que na ciência política a ideia de Estado Democrático e Estado de Direito é mais ou menos a mesma coisa. No entanto, nós ansiávamos tanto por um retorno a um sistema participativo, a um sistema de liberdades individuais, que nós acrescentamos que é um Estado Democrático de Direito. Assim, quem examina o texto constitucional verifica que nós tratamos de todos os assuntos na Constituição Federal.

Quando eu cheguei aqui, uma repórter me disse que o ministro Gilmar (Mendes) disse que era necessário ter tempo para pacificar e harmonizar o país e eu fiquei felicíssimo com isso, porque é o mero cumprimento do texto constitucional. O preâmbulo da Constituição é, na verdade, a síntese do recado político que o povo dá aos constituintes, dizendo que o Estado deve ser pautado pela ideia da paz interna e internacional. Quando se abre o texto positivo da Constituição, logo o primeiro artigo diz que o Brasil é uma República Federativa pautada pelos princípios e, entre eles, a solução pacífica das controvérsias. Então, toda a estrutura constitucional brasileira é conducente à ideia da harmonia, da paz, da tranquilização, da segurança social, e não da radicalização. Ele é pregador da polarização de ideias, de sistemas, de programas, não da radicalização. Não é para estabelecer brasileiro contra brasileiro, nós contra

eles, ou instituição contra instituição ou corporação contra corporação. É para saber que o poder de quem está ocupando-o, não terá um poder absoluto. Por isso, existe oposição. Ela é fundamental na democracia porque é fruto da própria democracia. A oposição visa fazer com que o poder não seja absoluto. Quem está na situação tem que ir com calma, porque a oposição está fiscalizando, criticando, contrariando, contradizendo e observando. Eu estou dando o conceito jurídico constitucional de oposição. Se quiser levar às últimas consequências, há o exemplo do Reino Unido, que tem o gabinete da situação e o das sombras, que é o gabinete da oposição, que vai fiscalizar a situação. Todos esses critérios estão descritos no texto constitucional. Portanto, quando há um incentivo à radicalização, e politicamente muitas vezes isso interessa a determinados setores, isto é contrário ao texto constitucional. Chega-se, muitas vezes, ao poder sem um programa, sem um projeto. É a disputa de A contra B, de um fulano contra um beltrano, e não a disputa de um programa A contra o programa B ou C. Sem embargo disso, temos uma democracia consolidada no nosso país. Ainda ontem, em Coimbra, um orador lembrou que somos uma democracia jovem e já passamos por dois impeachments e tentativas de golpe. Não foi o impeachment que impediu a sequência governativa. Ao contrário, ele permitiu a sequência governativa sem nenhum trauma, a não ser o trauma político-institucional, que é outra coisa. O trauma político-administrativo não houve porque, na verdade, muitas vezes, os impeachments trazem situações ou soluções de natureza econômica, pessoal, democrática etc.

É interessante falar disso porque está tudo no texto constitucional. Em me recorde que, no tempo da pandemia, houve uma disputa levada ao Supremo Tribunal Federal para saber se os municípios poderiam ou não legislar e determinar, nas suas localidades, restrições em função da pandemia. Na Constituição está dito que a União, em matéria de saúde, pode editar normas gerais, os estados podem editar normas especiais e os municípios normas locais de acordo com as suas peculiaridades. Isso gerou uma confusão durante muito tempo, fruto do desprezo pela Constituição Federal. O Supremo, muito adequadamente, disse o que a Constituição estabelece. Outro exemplo é que quando eu fui presidente, eu estabeleci o teto para os gastos públicos, para reduzir a dívida pública, que é algo que paga juros. Juros é uma coisa que se paga, vai embora e não tem nenhuma consequência em favor do país. Na emenda constitucional em que estabelecemos o teto há um parágrafo que diz que em caso de calamidade de urgência, de comoção interna ou calamidade pública, pode-se usar créditos extraordinários que ficam fora do orçamento. Quando chegou a pandemia houve a discussão de como se aplicaria verbas fora do teto. Nós estávamos diante de uma calamidade pública e já estava escrito que se pode usar créditos extraordinários e até por medida provisória. Deu-se uma grande discussão para saber se podia ou não.

Eu digo tudo isso para fazer uma defesa da Constituição Federal porque ela acaba resolvendo tudo. Todo problema é resolvido com a Constituição. Mais um exemplo concreto. Eu tenho muito apreço pelos sindicatos em geral, mas, por determinação constitucional, só poderiam manter-se associados aqueles que voluntariamente desejassem. No mesmo artigo 5º, que trata dos direitos individuais, está dito que ninguém pode determinar compulsoriamente a filiação. Eu falo isso por conta do imposto sindical que o sujeito automaticamente estava vinculado, mas isso é proibido pela Constituição. Então, certos ajustamentos são feitos ao longo do tempo para uma consolidação definitiva da democracia. Hoje mesmo, quando se fala em inteligência artificial, muitos questionam o que será do direito quando a inteligência artificial começar a agir de uma maneira que talvez possa substituir até a inteligência humana. É inviável dizer que não vai ter o direito, a não ser que não se tenha mais sociedade. Os latinos diziam que onde está o direito está a sociedade e vice-versa. Então, quando se fala em inteligência artificial, que vai tumultuar e até impedir a aplicação do direito, isso é absolutamente inviável, a não ser que se pense extinguir o Estado como Estado, como sociedade. O Estado é uma organização, fruto da ordem jurídica, daqueles que puderam constituir esta sociedade, chamada Estado, ou seja, o povo.

Eu digo essas obviedades pedindo licença aos doutos que estão aqui, pois todos sabem disso, mas, de vez em quando, é preciso lembrar e a minha função tem sido precisamente esta, reiterar que nós vivemos, primeiro, em uma democracia plena com o Congresso e o Judiciário funcionando. Por mais que se critique o Judiciário, o certo é que se sabe que a jurisdição é algo inerte e só age se for provocado. O Judiciário é imensamente provocado e, quando provocado, tem de dar uma decisão. Não se pode imputar-lhe culpa porque ele decide. Até porque, além de termos tratados de vários temas, ainda criamos ao lado da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade, a Declaração de Constitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o Controle de Constituição por Omissão e o Mandado de Injunção. O cidadão comum se perceber que há uma tardança em o Legislativo regulamentar um determinado dispositivo constitucional, eu posso ir com um mandado de injunção ao Judiciário. Isso gera um volume de ações extraordinário para o Judiciário, particularmente para o Supremo Tribunal Federal.

Por fim, eu gostaria de reiterar que temos uma democracia consolidada nesses 37 anos. Segundo ponto, muitas críticas são feitas indevidamente aos Poderes do Estado. O terceiro ponto é que é preciso, apenas, ler a Constituição porque ela resolve tudo.

Marcus Vinicius Furtado Coêlho



Presidente
da Comissão
Nacional
de Estudos
Constitucionais
da Ordem dos
Advogados do
Brasil

Eu vou fazer quatro breves reflexões. A primeira é sobre o tema que nos encontramos: qual a relação entre democracia e jurisdição constitucional? Qual a importância? Qual deve ser a atuação das Cortes Supremas em relação à defesa da democracia? Não é um tema de respostas fáceis. Não é um tema simples que deve ser tratado na base do tudo ou nada. Democracia é um tema político, de exercício de poder. Quando se tem um exercício de poder em debate, em discussão, faz-se necessário que ele seja pensado com cautela, prudência, porque senão a dose se transforma em venenos. É essa proporcionalidade entre o remédio e veneno que está na dose que devemos sempre observar e verificar.

Na abertura deste evento, o presidente Beto Simonetti lançou, em boa hora, uma importante campanha pela pacificação do país. Não é possível que os extremos deem a nota do que deve ser o Brasil. Não é possível que a falta de racionalidade e de diálogo seja o encaminhar de nosso país. Temos de construir consensos e unidade de ação. Em sua palestra, o presidente Temer trouxe o ponto, o elo que deve nos unir, que é a Constituição Federal da República. Fora da Constituição não há salvação. Na Constituição nós

temos os elementos que são basilares para a construção de uma nação justa, fraterna e solidária. É preciso amar o elo que nos une e este é a Constituição Federal da República, que deve ser aplicada e creio que se todos os Poderes do Brasil, o Congresso, o Judiciário e o Executivo, os partidos políticos devem apoiar a campanha da OAB para que todos consigam dialogar de verdade, escutar, construir consensos e evitar que os extremismos e radicalismos deem conta de encaminhar as pautas de nosso país. Afinal de contas, a própria definição do que é democracia é algo que não é pacífico na doutrina, na história universal, na ciência política. Que democracia nós estamos tratando? Porque os conceitos políticos, como os conceitos jurídicos, normalmente possuem vários significados, mas penso que, hoje, em termo de democracia, nós temos duas ideias que parecem ser hegemônicas e consensuais, como a ideia que democracia deve ser prevalência da vontade da maioria, mas com respeito às necessidades das minorias. Neste equilíbrio é que devem os Poderes se organizar e conviverem mutuamente.

Dito isso, uma segunda reflexão. Como que a Suprema Corte, a jurisdição constitucional deve intervir nesse debate? Muitos pregam uma Suprema Corte mais ativista, que intervenha na atividade pública, que intervenha em todos os pontos e que decida sobre os grandes temas em nome do Parlamento e da sociedade. Outros defendem uma Suprema Corte mais contida, mais passiva, que permita que o debate político ocorra mais no Congresso. Qual deve ser a virtude da Suprema Corte? Novamente, a virtude deve estar no equilíbrio. Há momentos em que temos de ter virtudes ativas. A virtude está justamente quando há necessidade de garantir direitos fundamentais, mesmo quando a maioria não quer que eles sejam respeitados, mesmo quando a maioria não quer o direito de defesa, o devido processo legal, a Suprema Corte assegura-o porque está posto na Constituição. Mesmo quando o Executivo não quer vacinas em um país que está numa pandemia, ou quando o Executivo central não quer a atuação dos Executivos municipais e estaduais no combate a uma pandemia, a Suprema Corte intervém numa atitude ativa para que haja a proteção da saúde pública. Quando a própria democracia corre riscos iminentes, a Suprema Corte há de intervir. No entanto, essa virtude ativa deve ser equilibrada com uma virtude passiva, com uma autocontenção, com uma deferência aos outros Poderes, porque há o que se chama de capacidade institucional dos Poderes para as escolhas políticas legítimas, o que a jurisdição constitucional não

deve intervir sob pena, e Kelsen advertiu isso há muito tempo, de termos o governo dos juízes e não o governo dos eleitos pelo povo. É preciso, portanto, este equilíbrio entre as virtudes ativas e as passivas. Como eu disse, não há respostas fáceis e prontas. Há reflexões a serem feitas sempre e em cada momento.

Eu penso que o nosso país tem tido maturidade suficiente para que essas virtudes sejam praticadas sem exageros, nos mantendo dentro de um regime democrático. De novo, deve haver diálogo institucional e a sua falta é que gera, muitas vezes, distanciamentos e incompreensões em polêmicas que talvez pudessem ser superadas numa mesa de negociação. Eu acredito muito no consensualismo e nós, advogados, devemos estar prontos para essa novidade e tentar, em vez do litígio, a composição. Acredito que na composição os advogados são os protagonistas da definição da causa. Quando apostamos no litígio, os advogados deixam de ser os protagonistas principais e jogam o litígio para o Estado julgador. Na minha experiência como profissional, devo dizer que eu não vi uma única causa que não possa ser objeto de um acordo. Quando se faz um acordo, as duas partes vão cuidar da sua vida, tiram o litígio da frente e cada qual ganha muito mais do que insistir naquela demanda. Essa experiência na advocacia também deve ser posta na atividade política. Os Poderes não podem apenas brigar e transformar um litígio judicial em resolução. Eles devem sentar à mesa, conversar e ter entendimento em todas as questões.

A terceira reflexão diz respeito ao que hoje podemos chamar, e que é o título de um livro de Varoufakis, de “tecnofeudalismo”. É o feudalismo tecnológico, o feudalismo digital, que vemos no mundo. As *big techs* são verdadeiras senhoras feudais e nós, os usuários, somos todos servos. Os nossos dados e a construção da nossa opinião são manipulados por algoritmos que levam ao distanciamento, ao isolamento da sociedade, ao radicalismo. Isso, na prática, todos podemos ver. Se você pesquisar um tema sobre armas, como direito de porte de armas, a partir de então, você receberá em suas redes sociais todas as mensagens radicais e extremistas sobre esse tema, não só sobre porte de armas, mas sobre o pensamento de todos os que defendem uma sociedade mais armada. Então você é inclinado a ser extremo em uma concepção ideológica. Experimente, depois, algo sobre inclusão social ou direito das minorias. A partir de então, receberá mensagens extremadas do outro ponto da camada ideológica, fazendo com que todos nós na sociedade sejamos distantes e não tenhamos espaço de convergência. As *big techs*, hoje, como senhoras feudais, transformam nós, usuários, em servos. A realidade é esta e a democracia, a discussão sobre democracia não pode se afastar dessa realidade. O polarismo, os extremismos, a desinformação, a manipulação eleitoral, tudo fruto da possibilidade do uso dos algoritmos. Quais as propostas possíveis? De novo, não são respostas fáceis, mas devemos ter algoritmos auditáveis e transparentes. Precisamos entender como eles funcionam para que a sociedade tenha uma possibilidade de controle sobre o que estamos sendo vítimas em relação a esses mecanismos. Nas campanhas eleitorais, os anúncios políticos devem ser transparentes nas

redes. Devemos proibir os microdirecionamentos. Agora, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou uma importante decisão, creio que quase inédita no mundo. Há quem pense de forma diferente, mas me parece que não há uma outra alternativa a não ser a responsabilização das plataformas quando não retirar do ar notícias, quando notificadas, que dizem respeito a *fake news*, estímulo à prostituição infantil, a linchamentos do adversário etc. Não podemos ter uma outra saída que não seja esta. Ou isto, ou vamos assistir de mãos atadas o absurdo que estamos sendo vítimas desse feudalismo digital.

Eu tenho a propor uma medida que é a criação, em nosso país, do abuso do poder digital nas eleições. Hoje, nós não temos esse tipo autônomo. Há o abuso do poder político e do poder econômico, o uso indevido dos meios de comunicação, a captação ilícita de sufrágio, pois se alguém dá ou promete um brinde em troca do voto, tem seu mandato cassado. No entanto, se alguém pratica *fake news*, utiliza os espaços das redes sociais para intervir na vontade de milhares ou de milhões, não há imediatamente uma medida prevista no nosso ordenamento. O Judiciário tem feito esforço, aplicando, por analogia, o abuso do poder político, econômico ou uso indevido dos meios de comunicação para essa forma de atuação. Me parece que é chegada a hora e a classe política tem muito a ganhar sobre isso, porque os próprios deputados e senadores que não fazem este tipo de prática, mas que usam do discurso, da prestação de serviços à comunidade e de levar obras e atenção instrumentos de captação de voto legítimo no sentido de serviço prestado, perde a atenção e o apoio do eleitorado, este tipo de político está sendo vítima de um outro tipo que não se esforça em levar obra para a sua comunidade, benefícios para o seu eleitorado, e se ocupa apenas de ocupar as redes sociais para produzir *fake news*, *deep fake*, e assim ganhar voto nas eleições. Não se pode falar em defesa da democracia sem ver com muita atenção o que está acontecendo nesse mundo digital.

Quarto e último ponto desta breve reflexão diz respeito ao que está acontecendo hoje no início deste século, que é uma espécie de repetição. Infelizmente, quando a história se repete, costuma ser como comédia ou como tragédia, e como tragédia está se repetindo os horrores do que ocorreu no início do século passado, ou seja, as guerras e atitudes bélicas, em vez do diálogo e da diplomacia, para a superação dos conflitos e, depois, a pregação do retorno aos regimes totalitários, a certa erosão democrática que vivenciamos hoje no mundo. O nazifascismo foi fruto desta pregação totalitária no início do século passado. Foi preciso todos os horrores levados pela Segunda Guerra Mundial para que a humanidade se reunisse e chegasse a conclusão de que a democracia constitucional era a única saída possível para a humanidade. Não será possível que nós, agora, tenhamos que repetir todos esses erros com guerras e regimes totalitários, tecnocracias autoritárias, para daqui a algum tempo chegarmos à mesma conclusão. Me parece que olhar ao passado bem próximo deve ser suficiente para que todos nós sigamos unidos em defesa do Estado Democrático de Direito.

Manuellita Hermes



Procuradora
Federal e
Professora do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa

Eu vou tentar trazer breves reflexões que, na verdade, revelam as minhas inquietudes em relação a esse chamado mundo em transformação e à jurisdição constitucional. Temos um tema que não é um tema brasileiro, mas é algo muito explorado internacionalmente no direito comparado. Eu escutei algumas falas em relação à judicialização da política. Temos uma obra já há muito tempo, de Alec Sweet, falando sobre o governo com os juízes. Estamos nesse mundo em transformação e podemos nos indagar sobre o resta do presidencialismo de coalizão e como, talvez, nos pareça que essa judicialização da política seja o que resta, o governo com os juízes, a viabilidade da governabilidade também com eles. Até que ponto não se quer um pronunciamento judicial à mingua desse tão desejado diálogo, dessa boa política praticada e exercitada e vamos nos vales da necessidade do Judiciário? Temos reflexões em relação a vários países. O autor Han Russell fala sobre os períodos os constitucionalização no mundo e aborda Israel, África do Sul, Canadá, discutindo sobre como essas constituições, após alguns períodos, vão precisar ser invocadas. Parece tão simples ler a Constituição e interpretá-la. Eu sou da

AGU e me lembro da época que estava cedida ao Supremo Tribunal Federal (STF) e me chocava quando chegava uma demanda e parecia tão simples a resposta constitucional.

Eu quero falar sobre três aspectos: passado, presente e futuro. Nós estamos falando sobre o mundo em transformação. Quanto ao passado, eu vou remontar à virada do século XVIII para o XIX, o início do federalismo no Brasil, com o presidencialismo, o Supremo Tribunal Federal sendo testado, inclusive por Rui Barbosa, e houve um período de resistência, de crise. Eu recordo o famoso caso do Conselho Municipal do Distrito Federal, no qual o então presidente Hermes da Fonseca resistiu, no início do século XX, a cumprir uma decisão do STF. Então, estamos falando de um tema que já nos atravessa há um tempo. O então ministro do STF Pedro Lessa relatou esse caso e disse como o Supremo Tribunal Federal foi firme, acreditando no seu papel e que não estaria desbordando da sua função constitucional, que foi a interpretação do então presidente Hermes da Fonseca. Ali começou-se a ter uma jurisprudência que se expande ao longo dos séculos até o nosso sobre a judicialização da política e esse tão almejado equilíbrio entre os Poderes. Tivemos esse momento de desenho das instituições, inclusive democrático, e da força do Supremo, naquele momento, que foi manter a sua decisão a ser cumprida.

Vamos, então, para o presente e eu trago três elementos que considero relevantes para que possamos refletir. O primeiro é a cicatriz aberta em relação ao 8 de janeiro. Tivemos o exercício da democracia militante e vigilante e tudo que está ainda sendo construído na nossa democracia, e citando a ministra Rosa Weber, que está inabalada e que siga inabalável. O segundo aspecto refere-se à performance no espaço público-digital que se pretende não regulamentado e livre de qualquer limite à luz da tão propagada liberdade de expressão. Sim, queremos liberdade de expressão, mas queremos toda a democracia substantiva de proteção em relação às notícias fraudulentas, ao discurso de ódio, a mais exposição dos grupos vulnerabilizados. A terceira reflexão é sobre a faceta da jurisdição constitucional no nosso país que ao longo do tempo foi democratizada. Hoje, nós já temos a prática dos *amicus curiae*, algo que foi introduzido à luz da sociedade aberta, com todos os aportes que são feitos naquela jurisdição constitucional, as audiências públicas, com a abertura de-

mocrática também. Hoje, nessa linha que eu considero protagonista do Supremo Tribunal Federal, como as audiências de conciliação, os processos estruturais, e mais uma vez a judicialização das demandas e dos deveres que deveriam ser cumpridos lá atrás, quando eu falo em população em situação de rua, o que foi o 14 de maio de 1888, o pós-abolição da escravidão, se não o início da população em situação de rua. Então, tem uma ADPF para a situação de rua, uma para o racismo, uma para a fome, e diversas outras para lidar com soluções que remontam ao século passado, omissões constitucionais, e vemos a abertura da Corte ao diálogo, para ser praticado naquele foro, ao consenso e à construção longe da caneta firme do “cumpra-se”, que não será uma varinha de condão a transformar a nossa realidade.

Agora, quanto ao futuro, e aqui ampliando a visão para além do Brasil e da Europa, me preocupa o que está acontecendo no México. Há uma Constituição antiga, de 1917, a famosa Constituição de Querétaro, que inaugurou os direitos sociais que foram propagados, inclusive, com influência na nossa Constituição de 1934. É uma Constituição longa e antiga que precisa de reforma para que seja um instrumento vivo capaz de normatizar o contexto atual. Em setembro de 2024, tivemos a tão inacreditável reforma do Poder Judiciário no México, confirmada em novembro pela Corte Suprema da Nação Mexicana. Temos, nela, alguns pontos como a eleição dos juízes, ausência de vitaliciedade, redução do mandato e da quantidade na Corte e diversos outros pontos. Já temos muitas preocupações em relação a esse modelo, e à luz do direito comparado é difícil importar, transplantar para um corpo que pode rejeitar esse órgão, porque, pelo contexto, vamos ter alegação de corrupção da estrutura do Poder Judiciário que, inclusive, a própria Corte Suprema de Justiça da Nação julgava inconstitucionais alguns atos em relação ao Executivo. Então, vamos falar também da politização, da judicialização da política e, quiçá, de uma retaliação. As eleições foram feitas com pouquíssima adesão e já se fala em déficit democrático. Ao trazer a experiência mexicana, eu recordo que não estamos sós, pois na região em que vivemos existe um sistema interamericano de direitos humanos que vê muito de similaridade entre a América Latina, entre os países *hermanos* que conviveram com ditaduras militares, com autocracias e não democracias. Outro tema dessa reforma, por exemplo, é o juiz sem rosto, ou seja, quando se tratar de um caso com organizações criminosas, não se identificará o julgador ou a julgadora. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já indicou a inconveniência desses juízes sem rostos. Ela também já mencionou sobre essas eleições que podem ocorrer, mas sem prejuízo da qualidade do Poder Judiciário. Inúmeras questões em relação a diminuir ou aumentar a quantidade de juízes podem surgir. No nosso passado recente, na última experiência ditatorial autocrática, tivemos esse exercício com o aumento da quantidade de ministros, todos do sexo masculino, porque na época só eram homens no STF, que depois foi reduzido e teve seus ministros aposentados compulsoriamente, e então a Corte voltou assumir a formação desejada. Estejamos também atentos e atentas à luz dos projetos de emen-

das constitucionais que existem no nosso país, dos movimentos antidemocráticos e como o Judiciário, às vezes, se torna o grande vilão a ser reformado. Patrícia Pedersoli, professora da Universidade de Bolonha, fala que não se trata da fraqueza da política, mas da força dos juízes, e sua interpretação é de que a ausência de diálogo, de um exercício político, faz com que o Judiciário venha com mais força por provocação e, após esse período, e por isso que eu chego no presente no futuro com o México, a Corte possa não estar tão equilibrada, após o próprio desejo político de sua atuação e uma nova maioria possa cortar essa Corte. Ela pode não ser mais desejada e manobrá-la democraticamente, formalmente falando sobre maiorias.

Trago essas reflexões à luz do passado, do presente e do futuro nesse mundo em transformação e gostaria de finalizar com a citação do ministro Pedro Lessa: “Não se compreende uma evolução do direito por meio da violação de normas do direito público. Seria uma evolução a trancos e barrancos, dando por paus e pedras o que é a negação da ideia de evolução.” Sigamos em transformação, mas sem deixar para trás a evolução.

Gustavo Binenbojm



Advogado e
Professor da
Universidade do
Estado do Rio de
Janeiro

Eu penso que a melhor forma de abordar o tema que havia dentro do painel “Jurisdição Constitucional e Democracia” é relembrar alguns pontos e destacar aqueles que foram os mais momentosos e importantes da realidade institucional brasileira. Já foi dito que a Era de Extremos em que estamos vivendo, baseada em uma extrema direita que se propõe a restaurar um passado glorioso que nunca existiu e uma extrema esquerda que promete um futuro utópico, com um fundamentalismo religioso que nega a ciência e a realidade, nos coloca quase em mundos à parte, e até de um fundamentalismo ateu, sectário, intolerante, que nega o direito fundamental às crenças religiosas, que são uma forma de consolo e de atribuição legítima de sentido à vida humana.

Eu penso que a polarização do mundo nessa Era de Extremos, chamada no plano político de recessão democrática, e no plano jurídico de constitucionalismo abusivo, dentre tantas outras denominações, de alguma forma tem contaminado o debate sobre o papel e a extensão dos poderes conferidos às Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais no mundo afora, inclusive no Brasil. É fato que há exemplos, no direito comparado,

de exercício de constitucionalismo abusivo no controle dos tribunais constitucionais, que em outros tempos seriam fechados, mas hoje são manipulados por encurtamento de mandatos, pela ampliação indevida do número de cadeiras e pela subserviência institucional ao Poder Executivo. Há casos, como o da Hungria de Victor Orbán, que exerce a função de primeiro-ministro desde 2010, portanto há 15 anos, que controla a sua Suprema Corte e fabrica uma fachada de legalidade constitucional para o seu regime. Desde 2015, Polônia, com a coalizão Lei e Justiça, também é o caso de um governo que foi substituído democraticamente a duras penas por uma nova coalizão de centro que procura, sob a liderança do primeiro-ministro Donald Tusk, restabelecer a legalidade constitucional no país. No México há uma situação institucional gravíssima em que todos os juízes do país foram aposentados compulsoriamente e o país convocou eleições diretas para todos os magistrados. O comparecimento foi de apenas 11% do eleitorado e foram eleitos, ao que tudo indica, os líderes oligárquicos locais ligados ao narcotráfico. Até em Israel, o único regime democrático existente no mundo entre os meridianos que cortam Chipre e o Japão e ainda uma democracia vibrante e atuante, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu sustenta um embate que perdura há alguns anos com a sua Suprema Corte, proibindo por lei, com aprovação do Parlamento israelense, o uso do princípio da razoabilidade como critério decisório para a Corte, que foi considerado inconstitucional e, mais recentemente, uma alteração legal na forma de composição do tribunal, ainda sujeito a uma confirmação no referendo que será feito nas próximas eleições. No entanto, é algo preocupante porque conduz virtualmente a um controle pleno do Poder Executivo sobre a composição e o funcionamento da Suprema Corte de Israel, que é certamente o braço mais liberal e progressista existente naquela democracia.

Me parece que estamos em uma encruzilhada, e o Brasil se encontra no ponto em que ou se adere acriticamente a esse tipo de manipulação numa democracia de fachada do uso dos tribunais constitucionais, ou, por outro lado, numa polarização que defende acriticamente toda e qualquer medida em bloco a partir da percepção da sua necessidade, como se os fins justificassem os meios ou se a prerrogativa de errar por último transformasse erros em acertos. Eu entendo que o Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil e, sobretudo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deram uma

contribuição importante e até mesmo decisiva para a garantia da continuidade democrática e para a preservação do Estado de Direito no Brasil. O TSE tem uma missão não apenas jurisdicional, mas também normativa e administrativa das eleições, e foi a coragem dos seus integrantes, a resiliência das instituições aos ataques do Poder Executivo que permitiram que houvesse eleições e que o país tivesse uma continuidade. O Supremo também exerce um papel importante decidindo a questão do artigo 142 da Constituição, considerada uma questão mais do que inusitada, quase bizarra, de atribuir ao Poder Moderador às Forças Armadas, mas também em casos importantes como o das competências dos entes subnacionais em matéria de saúde pública durante a pandemia, as questões de que o país não pode parar, que era um confronto do governo federal com estados e municípios, da vacinação, do esclarecimento da população a respeito daquela grande crise internacional e mundial de caráter sanitário. No entanto, o STF e o TSE não agiram sozinhos. O Congresso Nacional rejeitou a proposta de emenda constitucional que restabeleceria um retrocesso evidente com o voto impresso num sistema eletrônico que funciona e serve bem à democracia brasileira. O presidente do Senado e do Congresso rejeitou todos os pedidos frívolos de impeachment contra ministros do Supremo Tribunal Federal. O mesmo presidente, ao lado do presidente da Câmara, foram os primeiros a reconhecerem a legitimidade do processo eleitoral de 2022. As instituições do próprio Poder Executivo resistiram, como as universidades públicas que se postaram contra as medidas extremas do Governo Federal. Até as agências reguladoras conduzidas por militares, como foi o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que teve uma grande importância durante a pandemia e que era conduzida por um contra-almirante médico, se colocou contra medidas extremadas e insustentáveis do presidente da República. Os meios de comunicação também fizeram um pool para esclarecer a população diante da negativa do Ministério da Saúde de informar o povo brasileiro sobre os números da vacinação e de mortes na pandemia de Covid-19. Então, a sociedade brasileira resistiu e o Poder Judiciário, capitaneado pelo STF e pelo TSE, cumpriu um papel relevante.

Isso significa que é impróprio falar que a democracia brasileira deve tudo ao Supremo e que, em função disso, ninguém pode mais criticar decisões do STF ou do Poder Judiciário brasileiro. A minha visão é de que o Supremo deve buscar o restabelecimento da nossa normalidade institucional e a virtude meridiana é um ponto de equilíbrio entre o que no Brasil é considerado ativismo judicial, ou seja, uma busca de substituição de decisões dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Supremo, e uma posição que seria extremamente tímida, de uma autocontenção excessiva. O ponto que quero defender é que há problemas sérios no ativismo judicial brasileiro e na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e falo isso com todo respeito de quem sabe das dificuldades da gestão do sistema judicial brasileiro. Entendo que o Supremo tem um histórico muito relevante de prestação de serviços à sociedade brasileira, mas há erros graves que precisam ser corrigidos. O primeiro diz respeito

à segurança jurídica. O STF precisa restabelecer uma confiabilidade nos seus precedentes, não apenas para o bom funcionamento da economia brasileira, mas também para que nós não criemos um afã de vinditas políticas, uma jurisprudência da exceção que no futuro se voltará contra os que hoje as aplaudem. É importante e necessário que os mesmos critérios que foram utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para anular corretamente delações da Lava-Jato, para considerar suspeitos os magistrados que se confundiam com os acusadores, não se instale no Supremo Tribunal Federal no momento pós-heroico de resistência democrática. Quando alguém é vítima, investigador, acusador ou juiz de si próprio, nada mais resta do Estado Democrático de Direito. O segundo ponto é que o Supremo precisa resistir à tentação da resposta de que, para uma Constituição casuística, analítica e que tudo abarca, não há alternativa se não responder a todas as perguntas da sociedade brasileira. Há situações, e a jurisprudência do próprio Supremo de um tempo atrás, e me refiro ao tempo de Moreira Alves, Sepúlveda Pertence, entre outros, para as quais a única resposta possível é o *non liquet*, ou seja, não há resposta certa para a pergunta errada, quando o que se propõe é que o STF substitua o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Há exemplos recentes disso na jurisprudência e os próprios ministros reconhecem que foram erros históricos, como a declaração da inconstitucionalidade da lei que estabelecia uma cláusula de barreira, que visava combater a excessiva fragmentação do nosso quadro político. Ela teve de ser corrigida por emenda constitucional e, agora, é chamada de cláusula de *performance* ou de desempenho. O Supremo também reconhece o erro, e acho que qualquer um de boa fé percebe, que a declaração de inconstitucionalidade ampla do financiamento privado de campanhas políticas no Brasil conduziu a essa seara, nos levando a esse momento quase de hiato democrático no nosso país. Há outras situações semelhantes a essas. Transformar o Supremo Tribunal Federal, como se pretendeu na ADPF 635, que tratava das operações policiais nas favelas e comunidades do Rio de Janeiro, em uma espécie de gestor responsável pelo microgerenciamento das atividades policiais, definindo o tipo de armamento que a polícia pode usar, estabelecendo protocolos e justificação por escrito prévia de qualquer operação, definindo áreas em que estaria infensas à penetração pela política e, finalmente, impondo o afastamento de todo e qualquer policial que recebesse uma única notificação na ouvidoria. Isso teve consequências muito graves do ponto de vista sistêmico. Há algum tempo, antes da decisão ser homologada, os ministros do Supremo Tribunal Federal sabiamente devolveram a responsabilidades às instituições competentes, que possuem capacidades institucionais para gerenciar o grave, complexo e difícil problema da criminalidade organizada no Brasil, impondo à Polícia Federal e ao Ministério Público obrigações de acompanhamento e de supervisão, como prevê a Constituição brasileira. No caso Marielle Franco, a Polícia Federal demonstrou que fez seu papel de investigar um caso grave de violação de direitos humanos como é a previsão legal e constitucional da sua competência.

Para concluir, eu diria que o Supremo Tribunal Federal precisa se dar conta de que o tempo dos abalos sísmicos à democracia brasileira aparentemente passou. O governo Lula é um governo democrático que não ameaça a democracia e tem um compromisso firme com a continuidade democrática do país. Os juízes do Supremo, por mais brilhantes que sejam, não são eleitos pelo povo e não estão sujeitos aos testes periódicos de legitimidade democrática que são as eleições e, mais do que isso, não são beneficiados do processo periódico de recarga de legitimidade que é dado pelas eleições aos agentes políticos eleitos. A partir do momento que pensarem ser possível adentar num território político, passarão a ser julgados pela população politicamente e não pela qualidade jurídica de suas decisões, além de isso ser grave porque sistemicamente o papel de uma Suprema Corte é um papel contramajoritário, necessário para a defesa das minorais e que não pode estar movido por incentivos próprios da política majoritária, que impõe uma consulta permanente à opinião pública, ou seja, um alinhamento permanente com a maioria governante ou de pensamento existente na sociedade. Portanto, é preciso que o Supremo restaure um compromisso com o cumprimento do texto constitucional. Como diria Oscar Wilde: “nem uma palavra, nem uma palavra a menos”, um papel eminentemente contramajoritário, o mais equidistante e distanciado possível do processo político. Nessa matéria, é preciso que nós aprendamos a lição de que aqui, quase sempre, menos é mais.

07

KEYNOTE SPEECH

**COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL
NA NOVA
ORDEM
MUNDIAL**

Gilmar Ferreira Mendes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil,
Professor do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa e
Doutor em Direito
pela Universidade
de Münster

Eu vou fazer uma rápida apresentação do atual presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nascido em Haifa, Israel, aos 13 anos ele mudou-se com a família para o Rio de Janeiro. Formou-se em Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), fez mestrado na PUC-Rio e, depois, conquistou o título de doutor em Economia pelo MIT. Após a conclusão de seu doutorado, iniciou sua carreira profissional na academia, foi professor assistente na Brandeis University e, em seguida, na PUC-Rio. Trabalhou como economista no Fundo Monetário Internacional (FMI) entre 1996 e 1999. De 2000 a 2003, foi diretor de política econômica do Banco Central do Brasil. De 2003 a 2009, atuou como pesquisador e economista em diferentes instituições, tomando-se, posteriormente, economista-chefe e sócio do Itaú Unibanco. Em 2016, foi indicado para o cargo de presidente do Banco Central, pelo então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles. Assumiu em um contexto de crise econômica a presidência do Banco Central e promoveu a agenda de reformas estruturais, estimulou a inovação e a digitalização e deu início ao desenvolvimento de um sistema nacional de pagamento rápido,

o Pix, iniciativa que reforçou a eficiência e inclusão do setor financeiro do Brasil. Em 2017, foi eleito pela revista britânica *The Banker* como o Melhor Banqueiro Central do Mundo. No ano seguinte, a revista *Global Finance* também o nomeou Melhor Banqueiro Central. Ele deixou a presidência do Banco Central em fevereiro de 2019, sendo sucedido por Roberto Campos Neto. Entre 2019 e 2021, foi presidente do Conselho Consultivo do Credit Suisse Brasil. De setembro de 2021 a novembro de 2022, atuou como diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do Fundo Monetário Internacional (FMI), onde contribuiu para moldar o diálogo de políticas da região sobre mudanças climáticas, esforço que levou ao primeiro Mecanismo de Resiliência e Sustentabilidade do FMI.

Em 20 de novembro de 2022, ele se tornou o primeiro brasileiro eleito para presidir o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 63 anos. Sua gestão tem se concentrado em três áreas prioritárias: o enfrentamento de questões sociais, como pobreza e desigualdade; a luta contra as mudanças climáticas; e o investimento em infraestrutura física e digital para impulsionar a integração regional e a produtividade. Para concretizar essa visão, o presidente Goldfajn liderou um conjunto de reformas transformadoras conhecidas como BID Impact. A estratégia é sustentada por três mudanças históricas: um novo modelo de negócios e um aumento de capital de 3,5 bilhões de dólares para o BID Invest, o braço do banco para o setor privado; a recapitalização de 400 milhões para o BID Lab, seu laboratório de inovação; e a nova estratégia institucional (2024-2030), que foca em reduzir a pobreza, combater as mudanças climáticas e promover o crescimento sustentável. Outra iniciativa emblemática é o programa Amazônia Sempre, lançado em junho de 2023. Concebido como um programa guarda-chuva, ele busca ampliar o financiamento e coordenar ações para o desenvolvimento sustentável da bacia amazônica, com foco em bioeconomia, infraestrutura sustentável e apoio às populações locais. A iniciativa demonstrou rápido crescimento, expandindo sua carteira de projetos de 1 bilhão para 2,8 bilhões em seu primeiro ano.

Ilan Goldfajn



Presidente
do Banco
Interamericano de
Desenvolvimento

O tema Cooperação Internacional na Nova Ordem Mundial é fundamental, dada a relevância da nova ordem mundial e o conceito de cooperação. A nova ordem mundial está gerando incertezas e apreensões e receios de fragmentação. No entanto, ao mesmo tempo, há uma percepção de que, em momentos de dúvida, precisamos voltar às nossas convicções, às nossas bases, ao nosso passado, para definirmos o caminho para o futuro.

Eu venho de Sevilha, onde houve uma conferência importante de finanças para o desenvolvimento, um passo fundamental para a COP 30, que ocorrerá em Belém. Lá, participei de encontros multilaterais com líderes de Estados, ministros, presidentes de bancos de desenvolvimento, representantes do setor privado. Eu diria que há três grandes eixos nessa ordem mundial. O primeiro, e talvez seja paradoxal, é que no momento de mais fragmentação global, vemos também uma maior vontade de cooperar. Há um ambiente mais propício a se juntar. É como se a ameaça ao sistema global levasse todo mundo a querer, agora, estar mais junto. O que significa estar junto? E quem? Primeiro, os próprios países da América Latina e

do Caribe querem voltar a dialogar e a estimular a interação regional. Em segundo lugar, a interação entre as regiões. Tivemos vários encontros da América Latina e Caribe com a Europa, desde a reunião da EU-CELAC, e outros fóruns onde se falou muito e pessoalmente estou mais otimista do que no passado sobre o caminho dessa integração dada a nova ordem mundial. A América Latina é muito fechada. O comércio intrarregional representa apenas 15% do nosso comércio total. O comércio dentro da Europa é de 68% e da Ásia é 55%. Temos muito o que integrar ainda e para fora também. Esse é o papel de um banco multilateral como o BID. Nós estamos ajudando a construir as bases para o desenvolvimento e a integração regional. Há um programa, por exemplo, criado pelo Brasil, das Rotas de Integração para unir, pelo menos, cinco rotas no Cone Sul, desde a rota oceânica ou a rota que vai sair pela Guiana. Nós entramos num projeto chamado Conexão Sul, que é para conectar a América do Sul. No entanto, o Caribe também quer se coordenar, e nós estimulamos a One Caribbean. Além disso, a América Central também disse que precisávamos trabalhar junto e por isso criamos o América en el Centro. Mais recentemente, os 26 países da região que fazem parte do BID pediram um tema que não é comum a um banco de desenvolvimento, que é a questão da segurança, do combate ao crime. Nós lançamos, no ano passado, a Aliança para a Segurança, Justiça e o Desenvolvimento. Então, a interação regional e cooperação com a Europa estão vindo mais rápido do que há um ano.

Qual é o estímulo para a região? Por que a América Latina e o Caribe podem se beneficiar dessa nova ordem? Primeiro, pensem no mercado de toda a América Latina. Se nós oferecermos um mercado de 6,6 trilhões de dólares com mais de 660 milhões de pessoas, e for um mercado mais ou menos homogêneo, ele se torna muito atrativo, desde que seja integrado. A América Latina pode ser parte da solução de diversos problemas e em eixos relevantes. Por exemplo, se fala muito dos minerais críticos que são essenciais, porque hoje se chama segurança energética. Precisa-se muito do lítio e dois terços dos depósitos globais de lítio estão na América Latina, que também tem um terço do cobre de todo o mundo. Se fala muito da insegurança alimentar no mundo, e a América Latina pode alimentar todo o mundo. Nós abrigamos também portos estratégicos onde várias empresas europeias estão investindo

e nós temos a capacidade de fabricação. A Europa é uma aliada natural. Os valores democráticos são compartilhados e temos laços históricos entre Portugal, Brasil, Espanha e os países latino-americanos. Hoje, há um estoque de 600 milhões de euros de investimento direto. Quem é o maior parceiro de investimento direto da América Latina? É a Europa. Não são os Estados Unidos, nem a China e a Ásia, é a Europa. O que aconteceu na última vez em que houve um surto de tensões comerciais? Em 2018, 2019, vários países latino-americanos aumentaram as exportações. Houve um aproveitamento do desafio. Essa é a mensagem que eu quero deixar: os desafios são oportunidades, e essa é uma para a América Latina e o Caribe.

Voltando à lição de cooperação entre instituições em Sevilha, houve também vários acordos entre os bancos. Nós temos o Banco Europeu de Investimento (BEI), que seria o BID da Europa, com o qual assinamos acordo de cooperação, pois ele quer investir conosco na América Latina. Nós acabamos de fazer uma troca de dívida de Barbados juntos. A Europa está interessada na América Latina e Caribe. Eu assinei uma troca de dívida com o Conselho Europeu de Desenvolvimento (CEB), que nos passou o portfólio deles, nós passamos o nosso, e assim diversificamos o portfólio e ganhamos espaço. Nós fizemos acordo com o Catar, que está interessado em ajudar a educação na América Latina, por meio da fundação Education Above All, com recursos de doação para a América Latina, que nós estamos investindo em vários países, inclusive no Brasil. Temos um acordo com a Fundação da Caixa da Espanha para trabalhar a economia geracional. Como a gente cuida de uma economia que se torna mais madura, mais velha? A quantidade de cooperação tem dado um impulso como resposta a uma fragmentação global. Eu vejo em Portugal um grande potencial também e a oportunidade de resolver várias questões em conjunto. Há espaço para as empresas reconstruírem as rotas e as cadeias de suprimento, aproveitar as vantagens naturais da região e os laços. No entanto, isso significa ter impulso e explorar as maneiras. A oportunidade está aberta, mas ela pode fechar, e oportunidades que não se aproveitam são desperdiçadas.

Uma segunda mensagem é que eu tenho a impressão que o mundo se cansou da retórica; cansou de irmos a conferências e de fazermos acordos que não resultam, de fato, em medidas concretas de implementação. Em Sevilha, os detalhes faziam parte da narrativa, e a implementação é um passo fundamental. Um banco como o BID contribuiu com a execução, com as ações concretas e com os recursos. Um exemplo disso é o nosso programa BID para as Américas (ou BID for the Americas), que tem como objetivo atrair empresas, seja dos Estados Unidos ou da Europa, para as nossas licitações nos países que nós estamos envolvidos, financiando. Toda vez que uma empresa europeia ou americana participa das licitações na América Latina, tende a ganhar, só que participa menos do que poderia.

O programa BID para as Américas oferece os 12 mil contratos que o BID administra na região e diz: “Querem participar? Está aqui a informação.” Qual país que vocês querem? Qual região vocês querem? Querem falar de minerais críticos? Nós vamos oferecer as informações, a capacidade de navegar pela a regulação e, se investirem na região, vamos até financiar por meio do nosso braço privado, que é o BID Invest.

Segundo exemplo, que já comentei, é a segurança. Hoje, a América Latina tem 8% da população mundial e é responsável hoje por um terço dos homicídios globais. Isso deixa claro porque a segurança é um assunto que está vindo da região para uma aliança. Se antes se falava em segurança em alguns países, hoje, todas as nações – desde os países de renda média e média-alta da região, seja Uruguai, Chile e Brasil – estão se concentrando em segurança. Quando se fala em segurança, em seguida vem a pergunta: “Que segurança é essa? É crime de roubo? É crime de local?” Não. O maior responsável hoje pelo crime é o crime organizado. É um crime que o país só não consegue resolver sozinho. É um fator transnacional. Nós temos, hoje, um fator de crime e de violência que é multilateral e organizado. Portanto, ele não vai se resolver sozinho. Por isso lançamos a aliança, que é multilateral, e o BID, que é um banco multilateral, tem esse papel. Eu, como presidente, não imaginava que lidaria com segurança, com todo o respeito à importância da questão. Eu pensava que eu ia lidar com infraestrutura, financiamento e programas sociais, mas o pedido da reunião é que não há desenvolvimento sem segurança. Nós iniciamos essa aliança em Guayaquil, no Equador, por motivos óbvios, onde há violência. Em poucos meses, 22 países da região se juntaram à aliança, que trabalha com 11 parceiros. Nós assinamos um acordo com a Interpol e, basicamente, fazemos três coisas. Primeiro, protegemos as populações, os jovens, para não serem recrutados pelo crime organizado, ou seja, pelas gangues. Há muita experiência de como fazer isso. Segundo, oferecemos recursos para as instituições, seja Ministério da Justiça, às vezes o combate ao crime está no Ministério do Interior, ou na polícia. O que nós oferecemos? Não contratamos policiais, mas providenciamos recursos para trabalhar inteligência, incluindo inteligência artificial para identificar a origem do crime, e digitalização. Nós reforçamos o Estado contra a violência. O pilar número três são os fluxos financeiros. Nós aprendemos no combate ao terrorismo, e eu venho do mundo dos bancos centrais onde o combate ao terrorismo se fez em parte cortando o fluxo financeiro, que as remessas vêm desse cuidado e dá para fazer a mesma coisa com o crime organizado. Segue o dinheiro e corta o oxigênio.

O terceiro programa do BID que quero dar de exemplo é o Amazônia Sempre, que surge com uma ideia e um mandato de oito países da região para um banco multilateral juntar esforços em prol da preservação da natureza que tem de ser acompanhada de uma alternativa econômica e condições de vida para a população que

lá vive. Deve-se oferecer bioeconomia e agricultura familiar, além de preservar as cidades na Amazônia. Quando eu dialogo com os países europeus ou com os Estados Unidos, eu digo que uma parte importante da população da Amazônia vive nas cidades e eles não acreditam. Temos de reforçar as cidades e as suas infraestruturas. Esse é o um problema holístico que nós temos e é o nosso programa de coordenação mais bem-sucedido, no sentido de que recebemos recursos de doadores, quadruplicamos os recursos para a Amazônia em um ano, e estamos trazendo empresas e contribuindo com a COP 30 em Belém. Em Sevilha, nós anunciamos o programa de emissão de bônus junto com o Banco Mundial, os chamados Amazon Bonds, cujo programa não é só pegar um bônus normal e chamar de amazon. É uma forma, ou seja, uma estrutura para que o investidor privado saiba que o bônus comprado vai para a Amazônia, e não para qualquer lugar, para projetos que estamos monitorando e vendo se há resultado. Levamos quase um ano para ter esses princípios e guias. Nesse momento, o BID vai começar emitindo 1 bilhão de dólares de bônus amazônicos. A gente espera que o Banco Mundial siga e, depois, os países. Com esses recursos, nós vamos financiar o Amazônia Sempre. Esses são exemplos regionais, nos quais há uma reação de querer trabalhar junto quando antes não havia.

Há uma outra mensagem que vem desse mundo de desenvolvimento e de bancos multilaterais e de outros: é necessário trazer inovações financeiras por um motivo, não há recursos suficientes. Os governos não têm espaço fiscal, nem os governos que são da região e nem os governos doadores, que também têm questões da nova ordem mundial, como mais recursos para defesa. Nós temos que, de alguma forma, atrair o setor privado. Para isso, não basta dizer venham, devemos oferecer inovações financeiras e adaptar os projetos ao tipo de risco que o setor privado está disposto a assumir. Um exemplo é a troca de dívida, que é a transformação de dois problemas numa solução. Quais são os dois problemas? Dívida alta é um problema nos países. Qual é o outro problema? Não há recurso para os projetos de desenvolvimento. Assim, não tem recurso e tem dívida alta. Qual é a solução? Troca de dívida. Como essa solução surge? Nós, com os recursos que temos, somos capazes de dar garantias aos países, nos juntar a algumas instituições dos doadores que dão proteção política, por exemplo, mudanças políticas. Com nossa garantia e essas proteções, a dívida nova é muito mais barata do que a dívida antiga. Só essa transformação, por exemplo, gerou recursos de 1 bilhão de dólares para o Equador, na maior troca de dívida que o mundo já teve e que o BID participou. Desde então, nós temos troca de dívida por financiamento à resiliência em Barbados, ao clima em Bahamas e no Equador foi proteção a Galápagos. Nós estamos fazendo uma troca de dívida para a Amazônia no Peru. Estão pedindo para trocarmos de dívida para dar garantia para a educação e saúde. Então, é uma forma de inovar e trazer recursos do setor privado.

No entanto, para isso, o setor privado deve ser atraído com retorno, estabilidade e previsibilidade. Nós temos de trabalhar com a previsibilidade e com a estabilidade. Nós temos que ajudar os países a ter uma consolidação fiscal, a ter um bom sistema tributário, com eficiência no gasto. Então, parte do que um banco multilateral faz são projetos de política. Logo, se a Argentina quer reduzir o déficit em 6% do PIB, como foi, nós estávamos lá ajudando na eficiência de gasto, que no caso da Argentina era 7% do PIB e caiu para 3,5%, ou seja, metade era apenas ineficiência do gasto. Nós podemos fazer isso em outro lugar da América Latina. Nós podemos ajudar no fundo de pensão, na reforma previdenciária. Isso traz estabilidade. Uma outra razão para trazer estabilidade é a estabilidade institucional. Mudam os governos e, às vezes, muda a economia junto com eles. Um governo diz A e o outro diz B e refaz tudo a cada quatro ou cinco anos. Isso não permite investimentos em infraestrutura que levam dez anos. A média dos investimentos do BID é de sete, oito, nove anos. Muitas vezes o BID está na reunião, às vezes ele é a ponte entre dois governos que não se falam. Então, o setor privado precisa de previsibilidade e essa é a condição número um. A condição número dois é que nós oferecemos riscos compatíveis com o que o setor privado precisa. O setor privado, às vezes, não inclui a rentabilidade pública dentro da rentabilidade privada. São as chamadas externalidades. Portanto, há um mercado a completar e os bancos como nós deveríamos incluir o chamado Blended Finance. No Brasil, junto com o governo, fizemos o Ecoinvest no qual recursos nossos se misturaram com recursos de outros parceiros e se ofereceu para as empresas investirem em projetos renováveis. A demanda, no primeiro leilão, foi de R\$ 45 bilhões de reais. Quando eu disse em Sevilha que eram oito bilhões de dólares, eles olharam e viram que era bastante recurso e estão querendo fazer esse tipo de projeto para o mundo todo.

Vou terminar dizendo que o cenário global é desafiador, mas temos três grandes sinais. Mais cooperação que está viva. A América Latina parece ter um papel relevante dado as dificuldades Globais. A conversa está mudando de uma conversa menos retórica e mais entrega, em que bancos como nós temos um papel fundamental.

Luís Marques Mendes



Advogado e Ministro
Adjunto do Primeiro-
Ministro de Portugal
(1991-1995)

A questão da cooperação internacional na nova ordem mundial me leva a uma provocação, mas com sentido construtivo: acho que, neste momento, é capaz de ser um pouco de abuso falar em nova ordem mundial. Em boa verdade, acredito que estamos vivendo uma desordem mundial. Não é uma ordem, é uma desordem mundial. Isso, evidentemente, é motivo de preocupação e se manifesta em fatos objetivos evidentes, nos quais se alicerça a desordem mundial internacional nos dias atuais. Basta pensar em três ou quatro exemplos muito simples.

Em primeiro lugar, as Nações Unidas (ONU). Hoje, surge um conflito em qualquer parte do mundo, infelizmente, e já quase ninguém pensa nem fala nas Nações Unidas. Isto é preocupante. Por quê? Porque o mundo já percebeu que as Nações Unidas, neste momento, estão em estado de impotência e irrelevância. Elas não têm capacidade de intervir e, portanto, já quase ninguém fala da ONU. Esta é a pior das situações, mais grave do que um conflito que surge em qualquer parte do mundo. Nós sabemos que não há hoje, seja na ordem ou na desordem mundial, uma entidade capaz de mediar, regular e

resolver um conflito. Esta é a situação mais preocupante. Isto não tem a ver com António Guterres, secretário-geral da ONU, mas ocorre apesar de seus esforços. Isto é preocupante e um dos grandes fatores para a desordem mundial. Não é o único, nem talvez o mais importante, mas é relevante.

O segundo exemplo é toda a situação que voltou a ter momentos de preocupação no Médio Oriente, uma zona muito sensível e delicada que voltou nestes últimos tempos a ter preocupação redobrada. Lá, uma vez mais, há situações, iniciativas e ações que desafiam o direito internacional. Todavia, continuamos sem ter nenhum tipo de instância ou entidade capaz de regular a situação. O que se passa ainda no Médio Oriente, na Faixa de Gaza, não anula, nem de longe e nem de perto, o direito que Israel, um país-amigo, tem à sua autodefesa. No entanto, está em causa uma crise humanitária quase sem precedentes que se vive naquela região, e que justifica, à luz de todos os princípios do direito humanitário internacional, alguma atenção e intervenção. Mas o que nós sentimos é que em todas estas situações o que rege não é ordem, é desordem. Também temos, aqui na Europa – o que não diz tanto aos cidadãos brasileiros, mas é crucial para os europeus –, a guerra da Ucrânia à porta da União Europeia. Um país soberano que foi atacado na sua integridade, uma violação clara de todas as regras do direito internacional e *quid juris*. Onde está uma entidade, uma instância capaz de regular, intervir, moderar, dialogar para resolver um conflito? Esta é a desordem internacional.

Podemos ver também um último exemplo no plano econômico. O mundo tomou consciência há poucos meses do dossiê das tarifas impulsionado pelo presidente norte-americano, a subida de um conjunto de tarifas aduaneiras em relação a vários países. De alguma forma, tudo em contraposição aos princípios, à filosofia, às regras e aos objetivos da Organização Mundial do Comércio (OMC), que até poucos anos foi dirigida por um cidadão brasileiro. A mesma entidade da OMC que é defensora do comércio livre, mas que, todavia, numa questão desta natureza inexistiu.

Estes são apenas alguns exemplos, mas importantes. Na Europa, fora da Europa e em várias partes do mundo nos planos militar, geoestratégico, econômico, mostram que estamos a viver duas coisas: provavelmente o fim da ordem mundial que vigo-

rou desde a Segunda Guerra Mundial, que está a ser liquidada a um ritmo vertiginoso, sobretudo por força da ação, da iniciativa, da filosofia, seja do que for, da nova administração americana. E em simultâneo um período de transição, que eu chamaria de desordem e que tem, evidentemente, uma preocupação muito séria. Nesse momento, não vale a pena neste quadro vermos os problemas apenas do lado da dificuldade. Nós temos também que analisar o lado positivo, o lado construtivo. Neste quadro é mais difícil cooperar, mas não deixa de ser importante.

Eu queria falar-vos também, segundo ponto, celebrado recentemente, mas ainda não ratificado, entre a União Europeia e o Mercosul e que é importante para Portugal, onde estamos, e para o Brasil, para quem neste momento falamos. Este acordo assinado em dezembro do ano passado entre a União Europeia e os quatro países do Mercosul é uma excelente oportunidade na qual deveríamos concentrar nossas atenções, tanto portugueses como brasileiros, além de muitos outros na Europa e na América, sobretudo por quatro razões, algumas das quais até são capazes de ser mais importantes para o Brasil do que para Portugal. Primeiro, este acordo é uma grande oportunidade em termos econômicos e de mercado. É a criação de um mercado livre de uma dimensão extraordinária, cerca de 720 milhões de consumidores. Trata-se de um grande mercado. Só para terem uma ideia, nos últimos anos, só dois acordos talvez tivessem ultrapassado em dimensão de mercado, o NAFTA, que envolveu Estados Unidos, México e Canadá, e o acordo entre 15 países da Ásia e da Oceania. Fora estes dois exemplos, o acordo entre União Europeia e Mercosul possui uma dimensão extraordinária, que levou muitos anos a ser negociado e que é agora uma grande oportunidade, esperança, um fator de inspiração que temos pela frente. Tem os 27 países da União Europeia, o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai, com 450 milhões de consumidores de um lado da União Europeia e 270 milhões, basicamente, do lado do Mercosul. É uma grande oportunidade.

Segundo, politicamente para o Brasil pode ser um fator de estabilidade e união, pois o ex e o atual presidente convergem na importância deste acordo. O atual presidente do Brasil e da Argentina confluem na importância deste acordo. Foi o próprio governo brasileiro que tornou público que este acordo é importante do ponto de vista do crescimento do PIB, do investimento, do aumento das exportações, da diminuição das importações, do crescimento dos salários reais, ou seja, uma grande oportunidade. Agora, falo especificamente para o Brasil. Terceiro, do ponto de vista estratégico, é fundamental para o Brasil e para Portugal, porque pode ser uma importante porta de entrada. Para o Brasil, pode ser, por meio de Portugal, uma grande ponte de entrada na União Europeia, que é um bloco cada vez mais importante e que oferece muitas chances de investimento e desenvolvimento. Por meio deste acordo, o Brasil pode ter, através de Portugal, uma porta importante para entrar na União Europeia, tal como Portugal, através do Brasil, pode ter uma porta de entrada

para ter uma maior interlocução na América do Sul. Portanto, este acordo não é apenas importante do ponto de vista econômico e de mercado. Não é apenas importante do ponto de vista da estabilidade em termos políticos que suscita no Brasil. Há também esta visão estratégica, que para além do acordo garante a oportunidade de estabelecer novos instrumentos de cooperação, quer na América do Sul, quer na Europa, e que são úteis num lado para Portugal e noutros para o Brasil. Sem esquecer, em quarto lugar, é uma excelente oportunidade no tempo em que vivemos, ou seja, com mais ou menos tarifa, exportar para os Estados Unidos, evidentemente, na filosofia fortemente protecionista do atual presidente, exportar vai ser mais difícil, quanto mais não seja, porque já está criado um clima de instabilidade. Independentemente das tarifas finais que sejam fixadas para o país A ou para a região B, já está instaurado um clima de instabilidade e isto é mau, pois retira a confiança ao investidor. Com tarifas evidentemente maiores, exportar para o Brasil é mais difícil e há de ser para todos. Não vão deixar de exportar, mas vai ser mais difícil, o que significa que o acordo do Mercosul é também uma alternativa importante. Não é apenas uma oportunidade, é uma alternativa às dificuldades que surgem noutro continente. Há aqui um novo mercado.

Eu queria, por isso mesmo, deixar-vos aqui este ponto. Vale a pena refletir nesta nova oportunidade que está à frente, porque este acordo já não é apenas uma expectativa, e sim uma certeza, porque não apenas uma iniciativa que está a ser estudada, não, já está concretizada. Claro que ainda não está ratificado e que dentro da Europa ainda há alguns nichos de resistência por causa, sobretudo, da agricultura. No entanto, eu chamo a atenção disto, este é o caminho lógico, normal e natural na Europa e na América do Sul. O Brasil já é hoje o maior exportador de produtos para a União Europeia em termos de produtos agrícolas, petróleo e minerais. O Brasil já é, hoje, um parceiro importantíssimo e fundamental para a União Europeia. Trata-se, portanto, de potencial do que já existe.

Preocupa-me e acho que deve nos preocupar a todos os cidadãos bem informados que se preocupam com os ideais da cidadania, em matéria de cooperação para o desenvolvimento, as medidas que estão a ser tomadas do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos da América. Ou seja, os cortes profundos na estratégia da cooperação para o desenvolvimento que a nova administração americana está a tomar, sobretudo ao nível da USAID, e são, de fato, decisões muito delicadas e muito preocupantes, sobretudo na área de saúde. Tivemos uma pandemia recente e não estamos livres de ter outras no futuro. É uma inevitabilidade. Só não sabemos que pandemia e quando. Neste momento, estas decisões que estão a ser tomadas nos Estados Unidos afetam programas importantes em todo o mundo, como na África do Sul e noutros países, pois são programas relevantes do ponto de vista da saúde pública.

Para terminar com uma lógica positiva, agora, bilateral, Portugal e Brasil também têm bons motivos de satisfação. Não é apenas a boa relação e cooperação política. Isso é importante. Não é apenas a relação de grande amizade que existe entre todos nós. Um português e um brasileiro cumprimentam-se e, ao fim de cinco minutos, há uma relação fraterna e abriga. Há também outros domínios e vou dar três exemplos importantes. Não sei se sabem, mas na próxima semana, a Apex, a Agência de Investimento do Brasil, vai instalar pela primeira vez a sua delegação aqui em Portugal. É um fator importante de cooperação. Segundo uma empresa referência no Brasil, no domínio de fabricação de aviões, a Embraer, tem em Évora uma presença importante, incluindo o fabrico de um avião que, neste momento, é um grande das exportações desse grande grupo empresarial. Finalmente, há uma boa cooperação também ao nível do ensino superior, e nós estamos em uma importante instituição de ensino superior, ao nível do reconhecimento dos cursos académicos. Anos atrás isso era muito difícil. Em várias áreas, portanto, estamos a cooperar bem, o que significa que, apesar deste mundo mais em desordem do que em ordem, mais instável do que estável, com mais interrogações do que certezas, acho que o Brasil e Portugal estão a saber dar bons exemplos.

08

GOVERNANÇA
ORÇAMENTÁRIA
E DEMOCRACIA
EM REGIMES
PRESIDENCIALISTAS

Carlos Ivan Simonsen Leal



Presidente da
Fundação Getúlio
Vargas e doutor
em Economia
pela Universidade
de Princeton

A governança orçamentária é, talvez, o assunto mais importante de administração pública. Não se trata somente de acertar números e saber para o que a verba vai ser destinada. Governança orçamentária é algo muito mais complexo, pois tem a ver com credibilidade e planejamento de curto, médio e longo prazo. Infelizmente, no Brasil e em muitos países do mundo, ela nunca foi realmente aperfeiçoada. Atualmente, nós temos problemas orçamentários, mas o principal fato que temos de discutir é o nosso processo orçamentário, sem o qual não se dará suficiente credibilidade à dívida pública, para que essa sirva de *benchmark* para o pivoteamento da poupança privada para o investimento privado. Trata-se de um assunto ligado à alavancagem do Brasil, por conta da atual conjuntura, é um país subalavancado. Na maioria dos casos, empresas e até as pessoas físicas têm um nível de endividamento muito baixo comparado ao restante do mundo. Além desse problema do pivoteamento, existe um outro problema muito sério: a imprevisibilidade da execução orçamentária. A eficácia dos instrumentos de planejamento como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é totalmente comprometida pelo

contingenciamento discricionário e imprevisível. Quando o poder público anuncia um investimento de 100 bilhões de reais e, logo em seguida, libera apenas 20 bilhões de reais, com o restante sujeito à liberação gradual e incerta, ele destrói a previsibilidade da demanda estatal. Isso significa que você não deixa o setor privado ter uma previsão correta sobre a demanda do setor público, resultando, mais uma vez, em uma subalavancagem do país. O setor privado não vai investir para atender a demanda pública e isso é nefasto para todo mundo. O desafio não é saber de onde você está, mas sim onde você gostaria de estar. O problema é saber como se faz a transição de um ponto para outro. Essa transição é difícil, delicadíssima, pode ter muitos erros, mas é fundamental. O que acontece se nós não fizermos a transição? Vamos continuar um país rico que insiste em ser um país pobre. Então, é preciso avançar nisso.

Existe um outro ponto um pouco mais polêmico, pois a democracia não é só o direito de você dizer o que pensa, sujeito, evidentemente, a ser responsabilizado se você ataca ou ofende os outros. Não é só o direito de votar, mas é também o direito de ter o seu representante no Congresso, participando da discussão orçamentária, e a implementação daquilo que for acertado. Com o contingenciamento, a partir de 1995, aos poucos foi se aprendendo que não adianta discutir o orçamento, pois vai tudo ser contingenciado, depois vai ser liberado no varejo e, portanto, aquela discussão sobre os planos de negócio, ou seja, as políticas públicas, não é para prestar muita atenção. De certa forma, bastante sutil e grave, nós temos uma limitação à democracia. A democracia, como é entendida nos países mais sofisticados, geralmente na Europa, e os Estados Unidos são uma exceção que tinha um excelente orçamento, embora atualmente nem tanto, entende-se que o Executivo e o Legislativo interagem e acordam um plano de negócios. O orçamento não é só um conjunto de números, é um plano de negócios completo com todas as políticas públicas de cada área e que esse plano vai ser executado.

Nós estamos começando uma discussão sobre impositividade. Há 20 anos, Marco Aurélio Ruediger e eu fizemos uma pesquisa no Congresso e, nela, 50% dos congressistas da época responderam: quando se perguntava o que era o orçamento impositivo, a maior parte dava uma resposta que correspondia a ter um orçamento por item, ou seja, como se fosse “vou comprar 12 mil grosas de lápis para Caruaru”, e não é isso.

Maria d'Oliveira Martins



Professora
na Faculdade
de Direito da
Universidade
Católica
Portuguesa

Do que se trata no orçamento é de acordar um plano entre o Executivo e o Parlamento e assegurar que esse plano seja escrupulosamente cumprido nos termos daquilo que foi acordado. É difícil a limitação do governo e do Parlamento são matérias que têm que ser cuidadosamente pensadas, sobretudo a limitação do Parlamento no que vai fazer a seguir. É que o Parlamento concorda numa coisa num determinado momento da aprovação do orçamento, mas depois o difícil é durante a execução orçamental. Aqui, eu diria que é segurar o Parlamento. É quase como segurar Ulisses contra o canto das sereias. Ele sabe que as sereias vão cantar. Ele sabe qual é o efeito encantatório que tem o canto das sereias e, no entanto, ele vai ter que se conter. Ulisses, na Odisseia, atou-se ao mastro do barco para não se deixar ir com as sereias. Ele já sabia que era uma viagem sem retorno. É o mesmo que nós devemos exigir em relação ao Parlamento. Uma vez que o orçamento esteja aprovado, o Parlamento vai ter que se atar contra um mastro e não vai poder ceder às tentações de procurar atrapalhar a execução orçamental, autolimitando-se.

Em Portugal, existe um mecanismo, que nós chamamos de “lei-travão”, que visa, no fundo, prender a mão do Parlamento durante a execução orçamental, evitando aumentar despesa. Não somos o único país a ter esta lei-travão. Elas existem por toda a Europa, impedindo que o Parlamento de atrapalhar a execução orçamental. Numa comparação com o que se passa com o resto da Europa, a nossa lei-travão é até frouxa. Em que consiste a nossa lei-travão? Ela está na nossa Constituição e obriga, durante a execução orçamental, que o Parlamento esteja inibido de apresentar propostas que visem o aumento da despesa ou a redução de receitas. Por isso que eu digo que a nossa versão é frouxa. A nossa versão resulta de uma evolução histórica. A nossa primeira lei-travão é do início do século XIX, de 1807. Assim, durante a execução orçamental, o Parlamento não podia atrapalhar.

Na nossa Primeira República, nós tornamos mais forte a lei-travão. A nossa Primeira República não foi um tempo de grande estabilidade política, teve grande instabilidade política e estes tempos são tempos de grande demagogia e, por isso, marcados necessariamente por grandes promessas relativas ao aumento de despesa. Na Primeira República, o legislador disse que a lei-travão deve conter não só uma inibição ao Parlamento durante o ano orçamental, mas também impedi-lo de introduzir emendas orçamentais, ou seja, no próprio processo orçamental, o Parlamento tem que se ater aquilo que foi o equilíbrio encontrado pelo governo. A proposta que foi feita pelo governo tem um determinado equilíbrio orçamental e o Parlamento não pode agravar esse equilíbrio que foi encontrado. Pode encontrar receitas e despesas compensatórias, mas não pode atrapalhar ou pôr em causa o equilíbrio que foi encontrado pelo governo na sua proposta. Além disso, ainda tinha mais uma prerrogativa, pois oferecia ao governo a possibilidade de não executar leis do orçamento que impusessem nova despesa. Portanto, a lei-travão passou a ser mais forte. Ela inibia as emendas parlamentares, impedia a votação, durante o ano económico, de leis que agravassem despesas ou reduzissem receita e ainda introduzia uma possibilidade, uma prerrogativa ao governo de não executar as leis que atrapalhassem a execução orçamental.

Vamos dar um salto histórico e ver que na nossa Constituição, a única prerrogativa que salvaguarda da lei-travão é de impedir o Parlamento e quem tem iniciativa legislativa de aprovar leis que impliquem o aumento de despesa ou a redução de receitas. Portanto, retirou-se, no fundo, a limitação ao Parlamento na votação do orçamento. Logo, o Parlamento pode impor o que quiser, mesmo atrapalhando e desfigurando a proposta que o governo apresentou e, depois, retirou-lhe também a prerrogativa de não executar as leis que implicassem aumento de despesa. Na minha opinião, a nossa lei-travão tem sido útil para travar alguns excessos parlamentares durante a execução orçamental. No entanto, é frouxa e insuficiente para aquilo que, de fato, poderia ser necessário. Eu tenho defendido que é preciso rever a lei-travão e, no fundo, forçar o Parlamento a ater-se ao equilíbrio proposto pelo governo, porque ele, de fato, é o único que está sentado na máquina da despesa e da receita e tem os dados mais fiáveis sobre elas para fazer uma proposta fiável em termos orçamentais. O Parlamento deve acompanhar aquilo que são as propostas do governo.

Olhando para o âmbito europeu, como nós estamos para os outros Estados em relação à lei-travão? Muitos outros Estados tem lei-travão porque, na Europa, nós temos uma preocupação muito grande em conter o déficit orçamental porque temos a União Europeia a controlar. A nossa situação orçamental melhorou a partir do momento em que passamos a ter a União Europeia a controlar-nos porque temos que estar, de fato, com o déficit bastante controlado. As versões mais duras da lei-travão são encontradas na França e na Espanha. São versões, portanto, que inibem a emenda parlamentar e a aprovação de leis que aumentem despesa durante a execução orçamental. Na Alemanha, a versão também é das mais duras, mas introduz uma exceção que não é aberta nem na França e nem na Espanha, introduz a possibilidade de o Parlamento poder introduzir e aumentar algumas despesas orçamentais, desde que haja consentimento por parte do ministro das finanças. Portanto, abre a porta às negociações. Se o ministro das finanças concorda, então é possível introduzir algumas alterações orçamentais. Em outras constituições, procurando salvaguardar a integridade orçamental, procuram limitar o poder parlamentar por uma outra via, que não está na Constituição portuguesa. Nas constituições alemã, espanhola, lituana e grega, o que se prevê? Prevê-se limitações às matérias que podem constar e ser discutidas no orçamento. Na Espanha, por exemplo, durante a discussão orçamental não se pode aprovar novos impostos. Os novos impostos podem ser criados fora do período orçamental, mas não durante o período orçamental. Na Alemanha também há uma limitação dos conteúdos orçamentais, proibindo-se os “cavaleiros” orçamentais, ou seja, aquilo que não têm a ver diretamente com receita e com despesa ou que não tem impacto em receita e despesa não pode constar no orçamento. Portanto, tira do orçamento todas as discussões políticas que não incidam nem em receita, nem em despesa. O exemplo da Constituição grega também

é interessante, pois ela impede a aprovação de pensões e dos seus pressupostos também durante o debate orçamental, obrigando que todas essas discussões sejam feitas antes do orçamento para que não contaminem aquilo que é o debate orçamental. São exemplos de formas de conter o Parlamento na sua interação com o governo.

A dignificação do processo orçamental resulta deste equilíbrio que deve existir entre governo e Parlamento. Para o Parlamento aceitar vincular-se aquilo que foi o plano financeiro acordado com o governo, tem que ter limites. Também o governo tem que ficar, no fundo, dignificado na sua função para aceitar conformar-se aquilo que é o plano orçamental.

José Roberto Afonso



Vice-Presidente
do Fórum de
Integração
Brasil-Europa

O nosso tema é governança orçamentária e democracia em regimes presidencialistas e eu quero começar pelo lado da democracia. Aliás, originalmente, o orçamento nasceu como uma maneira dos representantes do povo conterem o rei e não o inverso. O termo “governança orçamentária” diz respeito mais do que o orçamento, fala do conjunto da obra, quer dizer, quais instituições, regras e nomes que regulam a escolha e a efetiva implantação das decisões políticas materializadas no orçamento público, ou seja, como que se gasta estes recursos.

No caso brasileiro, é curioso, porque é 8 ou 80. As situações são extremadas. Nós temos uma governança orçamentária com características hora das mais avançadas do mundo, hora das mais limitadas. São extremos e contraditórios. Nós poderíamos tentar ficar no meio termo, com equilíbrio entre regras políticas e Poderes. Acho que esse é o nosso grande desafio e é o que eu quero argumentar.

Antes de tudo, na estrutura básica que rege a governança no Brasil tem a Constituição e a Lei Complementar. Em 1988, na Constituição, nós fizemos uma inovação na nossa história constitucio-

nal, pois se criou um título exclusivo para tributos e orçamento, que antigamente eram alguns artigos dentro da ordem do Estado, e um capítulo específico para finanças públicas. Logo, dá um destaque para essa matéria e inova também nos instrumentos, sendo liderada pelos deputados José Serra, Dornelles, entre outros. Quer dizer, se criou um tripé do plano plurianual que cobre o período de governo, a LDO que antecipa a prioridade do governo do ano seguinte a lei orçamentária anual. Isso tudo é muito inovador e foi muito importante, mas foi definido na fase inicial de trabalhos da constituinte, na comissão temática, justamente quando a comissão de organização do poder previa um regime parlamentarista. Quando foi para plenário, o centrão aprovou a volta do regime presidencialista e o capítulo da ordem orçamentária e tributária não é alterado em praticamente nada. Na época, nós comemoramos, mas, hoje, eu tenho um pouco de dúvidas sobre o quão bom foi isso. Outra curiosidade importante é que embora o orçamento seja uma matéria muito própria do Executivo, ele esteve totalmente ausente nas discussões da Assembleia Constituinte sobre orçamento, quando muito dava uma opinião sobre tributação ou reforma tributária. A iniciativa foi exclusiva, técnica e política do Congresso, na época da constituinte.

Com a regulamentação da Constituição, começam as curiosidades. A Constituição remete, sobretudo no artigo 65, parágrafo 9º, que tem que ter uma lei complementar para dispor sobre exercício financeiro, a organização de tripé de leis, a execução, a gestão financeira, patrimonial, contábil etc. Tinta e sete anos depois, o que aconteceu? Nada. Nem o Executivo tomou a iniciativa de mandar um projeto para o Congresso, seja direita, esquerda ou centro, e nenhum Executivo apoiou os projetos que tramitavam no Congresso. O Senado chegou a aprovar por duas vezes projetos, mas um deles continua engavetado na Câmara. Ou seja, quando passamos da Constituição nota 80 para a sua regulamentação, a nota é zero. Como foi feito durante estes 37 anos? Dois instrumentos tampões. A lei 4320 de 17 de março de 1964, que foi recepcionada para tapar buraco e era uma lei extremamente ousada para a época, pois colocou o Brasil adotando regime de competência de despesa, que países avançados só foram adotar cerca de três décadas atrás. Naturalmente, meio século de mudanças econômicas e sociais não é possível que esta lei consiga

dar conta de todo esse processo. Eu destaco um ponto da lei que eu acho curioso é que esta lei foi iniciativa, de novo, do Parlamento. Inclusive, quando olhamos a história, o DASP era contra e o presidente João Goulart, pois a lei foi aprovada antes de 31 de março, vetou alguns itens da lei e, nos primeiros dias do governo militar, o Congresso derrubou os vetos para restaurar a lei. O que eu quero mostrar é que de novo o Congresso estava tomando a iniciativa dessas matérias.

Hoje, o principal tampão é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e tem 183 artigos e sete anexos. Se tudo isso fosse para cuidar de diretriz, nós seríamos campeões mundiais e de metas e prioridades. As dezenas de artigos da LDO não são para dispor sobre diretrizes, mas são para tapar o buraco da ausência da lei complementar prevista na Constituição e não aprovada pelo Congresso. Eu acho que isso é um problema porque a validade é anual e restrita ao governo federal. Nenhum estado está obrigado a seguir as diretrizes que são para a União. Então, nós temos uma federação e não há regra nacional de orçamento e não tem uma regra permanente. Só para terem uma ideia da gravidade disso, e que ninguém fala, é que se o Congresso não aprovar o orçamento, se não aprovar a LDO até 31 de dezembro, se executa duodécimo etc. Esta, na minha opinião, não é matéria de diretriz, mas é uma matéria que tinha que estar disciplinada na lei complementar, que é norma geral que vale para União, estados e municípios, e vale em caráter permanente. Em que pese tudo isso, o Congresso aprovou duas leis complementares sobre o assunto: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da federação, e a lei do Arcabouço da União. Nestes dois casos, a União tomou a iniciativa, mas em ambos os casos porque emendas constitucionais mandaram o presidente da República apresentar uma proposta ao Congresso. Não regulamentamos, mas fizemos uma revisão constitucional com uma intensidade sem precedentes histórico e mundial. Deste de 88, houve 34 emendas, 3,7 emendas por ano, mas destaco que quando olhamos só dispositivos do capítulo de finanças públicas, eles saltam de 67 para 178 dispositivos. Então, não se regulamenta, mas muda-se a Constituição toda hora. É algo contraditório. O texto constitucional é o mais extenso e prolixo do mundo, só perde para a da Índia, mas, nessa matéria orçamentária ninguém chega perto do Brasil em relação ao que está na Constituição.

Por que não se regulamenta o que está na Constituição, se não se deixa de emendar a Constituição intensamente sobre as mesmas matérias? É algo que precisamos responder e entender, para que não dependa sempre de quem tá no poder. Por que o Executivo nunca enviou um projeto de lei e nunca se empenhou para aprovar nem esta matéria e nem estas lacunas abertas na Lei de Responsabilidade Fiscal? Não há limite de dívida federal, como tem para estados e municípios. Não temos um conselho de gestão, onde sentariam representantes de todos os Poderes e de todos os governos para fazer uma concertação mínima. Vendo o STF discutindo, eu penso que com tudo isso na Constituição é natural que tudo vá parar o Supremo Tribunal Federal e, depois, falam de ativismo judicial, que decorre da própria forma como se

legisla no Brasil. Por que ainda não tem uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, no STF, em relação ao processo orçamentário? Nós estamos falando aqui de um tema essencial à democracia brasileira, que não é regulamentado pelo Congresso, que o Executivo não se interessa, mas aprova emendas, e eu não sei se o STF que já tratando emenda parlamentar não poderia ter uma visão mais ampla e mais geral desta matéria.

Como podemos tentar passar dos oito para os 40? Precisamos racionalizar este processo. Uma alternativa que tínhamos colocado e estamos debatendo é criar um código nacional de finanças públicas, porque temos tanta matéria no texto constitucional que ninguém sabe mais direito o que vale, o gestor público tem que lidar com o “apagão das canetas”, e, por vezes, há regras contraditórias. O ideal era consolidar tudo, igual o código tributário nacional, em um código de finanças públicas e, depois, em um segundo tempo, valendo o código, fazer a lipoaspiração do texto constitucional. Por último, temos que tirar do papel e da Constituição e transformar em realidade efetiva algumas ideias. Na Constituição brasileira, no artigo 165, parágrafo 15, está que: “A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.”, ou seja, banco de projetos. Toda e qualquer obra pública o Brasil proposta pelo Executivo ou alvo de emenda parlamentar devia estar sujeita ao banco de projetos. A própria Constituição e os legisladores colocaram que a União tem que ter um banco de projetos, mas nem o Executivo o organizou e o Congresso acho que esqueceu o que ele mesmo colocou na Constituição. É fácil fazer isso. O Chile e países africanos adotam isso. No Brasil, já temos experiências de obras públicas referenciadas pelo Exército, com o sistema OPUS. Eu não entendo porque o que vale para obra militar não pode valer para qualquer obra civil pelo país. Lá tem quem é o responsável e consegue-se olhar o andamento da obra.

Para concluir, é lógico que a matéria orçamentária é complexa, mas a democracia exige que a gente consiga conciliar racionalidade técnica com equilíbrio político. O mundo já mudou. Nós vivemos a era de dados e eles, mais do que nunca, devem ser usados para contrapor aos contos ou aos relatos. Precisamos ter os fatos e diálogo. Poderíamos aproveitar que temos representantes de todos os Poderes aqui no evento e construir um Pacto de Lisboa, aproveitando este espírito de diálogo, de negociação, e levar de Lisboa para Brasília.

Público:

O orçamento público é um documento de uma enorme arrogância democrática e as pessoas não têm a menor ideia do que se trata. E eu queria saber como você vê a transformação deste orçamento tão complexo e tão inatingível, para que ele se torne um documento do ponto de vista contábil, sustentável, claro e objetivo?

José Roberto Afonso:

Eu acho que, acima de tudo, no caso brasileiro, eu volto ao 8 ou 80. O problema é que nós temos um orçamento extremamente detalhado, que é bom em termos de transparência, mas não se consegue ter ideia dos grandes números. É igual a jogo de futebol que você quer ver o resultado da partida e quem fez os gols, a menos que você seja torcedor do time e vai olhar o detalhamento. No caso brasileiro, eu acho que nós estamos pecando por isso. Nós temos muito detalhamento que eu acho que tem que manter porque é voltado, sobretudo, para o controle formal de fiscalização. Acho também que as entidades de classe e a sociedade civil deviam aproveitar mais essas informações, os dados que temos e que são poucos trabalhados. No entanto, temos que ter um recorte mais simplificado das grandes contas e dos grandes resultados para que isso possa ser divulgado de uma forma que possa chegar mais à sociedade civil e aos cidadãos em geral.

Alexandre Curi



Presidente da
Assembleia
Legislativa do
Estado do Paraná

O Paraná é, atualmente, um modelo de governança e responsabilidade orçamentária para o Brasil, resultado de uma profunda transformação que se iniciou em 2017. Naquele período, vivíamos uma grave crise fiscal e sério conflito entre os Poderes, motivado, em grande parte, pela demanda por um Orçamento Impositivo, além de emendas parlamentares, na Assembleia Legislativa do Paraná. Reconhecendo a necessidade de pacificação e diálogo, e entendendo que o Orçamento Impositivo não seria o caminho mais benéfico para o equilíbrio fiscal, o Poder Legislativo optou pela união e responsabilidade. Depois de muito tempo, e eu estou há duas décadas na Assembleia do Paraná, esta postura permitiu um debate mais amplo sobre a LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, culminando na criação de um modelo orçamentário que é um exemplo para o Brasil. Hoje, a Assembleia do Paraná não aprovou o orçamento impositivo, mas todos os anos nós devolvemos 47% do nosso orçamento e o nosso governador Ratinho Júnior tem um compromisso com o Poder Legislativo de aplicar 100% desses recursos em políticas públicas. Assim, a Assembleia do Paraná, que tinha uma

grave situação fiscal e um orçamento impositivo que não era benéfico para o estado, passou a ter um protagonismo muito importante no desenvolvimento do estado do Paraná.

Nós abordamos temas importantes, como educação, por exemplo. O Paraná ocupava o sétimo lugar no IDEB, e, com os recursos da Assembleia Legislativa, nós fizemos programas importantes e saltamos para a melhor posição no Brasil dos últimos três anos consecutivos. Nós entendemos que era o momento de fazer grandes investimentos nos menores municípios do Paraná com o orçamento do Poder Legislativo. O Paraná tem 70% dos seus municípios com menos de 30 mil habitantes. Ao lado do governador, fizemos o maior programa de pavimentação da história do estado do Paraná, pavimentando cidades de zero a 30 mil habitantes. Nós também participamos de programas importantes, mostrando que o Poder Legislativo pode ter um protagonismo, que o seu orçamento não deve ser utilizado apenas para o custeio do sistema e que pode ser utilizado em políticas públicas. Nós mostramos para os deputados que não havia necessidade de aprovar o orçamento impositivo, de uma liberação de emendas parlamentar, pois, por meio de grandes programas, os deputados podem participar do desenvolvimento de um estado importante como o do Paraná. Dessa forma, nós mostramos essa necessidade e participamos de programas importantes.

Avançamos também dentro do Poder Legislativo do estado. Nós éramos a sétima assembleia mais transparente do Brasil e saltamos para a quarta. Conquistamos, no ano passado, o selo diamante em transparência que é concedido por tribunais de contas do Brasil. Hoje, dentro da Assembleia do Paraná há um debate amplo sobre o orçamento. Nesse longo período que eu permaneci na Assembleia, as votações do orçamento eram rápidas e, na maioria das vezes, não havia o cumprimento por parte do Poder Executivo. Atualmente, nós temos esse amplo diálogo, essa pacificação dos Poderes que é fundamental, especialmente para quem quer investir no estado. Eu não conheço alguém que queira investir em um estado onde não há diálogo entre os Poderes, onde não exista essa pacificação. Nós mostramos para o Brasil que o Poder Legislativo do estado do Paraná tem contribuído para o desenvolvimento do estado, tem participado de programas muito importantes que

estão sendo exemplo para todo o Brasil, e que este debate que é extremamente importante sobre governança orçamentária pode ser feito com uma pacificação, com diálogo entre os Poderes e sem nenhum prejuízo para o desenvolvimento do estado e da população. Então, para mim, é uma alegria muito grande estar aqui, acompanhar este debate sobre emendas parlamentares no Brasil e ver que o Paraná conseguiu construir um modelo diferente que respeita a independência dos Poderes, pois o governador respeita a independência do Poder Legislativo, mas os Poderes podem caminhar juntos e o orçamento destes Poderes pode ser destinado a fazer políticas públicas juntos. Em 2017, nós fizemos isso no Paraná por conta de uma situação fiscal e, hoje, o estado é a quarta economia do Brasil. O nosso PIB saltou 63% de 2018 até 2025, saindo de 430 bilhões para 715 bilhões de reais. É o estado que tem, atualmente, o maior crescimento econômico do Brasil. Além disso, temos o maior crescimento industrial e eu tenho um orgulho muito grande, como presidente da Assembleia Legislativa do Paraná, de ter um protagonismo importante e ter conscientizado os nossos deputados de que esse é o modelo que dá certo e que é benéfico ao povo do Paraná.

Flávio Dino



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil

Os palestrantes anteriores já colocaram os conceitos básicos sobre os quais eu vou apresentar uma leitura sobre o momento atual do Brasil e o que fazer. Nós estamos controvertendo em torno desse consenso acerca da responsabilidade fiscal, ou equilíbrio fiscal, e como materializar essa declaração genérica que implica em impactos políticos e jurídicos, que viabilizem a consecução desse objetivo constitucional. O nosso problema é mais grave do que o de Ulisses, como citou a professora Maria Martins, porque está difícil até distinguir as vozes das sereias, ondem elas então, cada uma fala uma coisa e, normalmente, uma acusa a outra de ser a responsável pelo suposto naufrágio desse navio. O ministro Gilmar é uma das pessoas mais criativas e geniais que eu conheço e ele consegue numa conjuntura propor engenhos institucionais e, com certeza, o título instigante desse painel saiu da cabeça dele a partir dos nossos diálogos e angústias. Então, temos governança orçamentária e democracia.

A governança orçamentária é um problema político sobretudo, e é uma questão que hoje distingue os caminhos do Brasil. Como nós vamos conseguir sair desta conjuntura aparente-

mente insolúvel? Eu mencionei em Coimbra, e eu sou um romântico, mas não sou o último, com certeza, que eu sou muito encantado com a história de Pedro e Inês. Pedro I, o de Portugal, se apaixona por Inês e Afonso, que era o sogro e era um homem muito mau, mata-a e daí nasce a expressão: “Agora é tarde, Inês é morta.”. Às vezes, essa vinda ao Fórum de Lisboa permite que nós consigamos olhar essa questão com um pouco mais de distanciamento, com menos sofreguidão, e, por isso, com uma leitura mais exata, que no caso brasileiro, nós somos tão perseverantes que, certamente, Deus é brasileiro, porque se a Inês morre, ela ressuscita. Eu quero tratar mais ou menos dessa temática, desse ponto de vista.

Primeiro, Inês é morta? Creio que não. Acho que esses debates e os indicadores institucionais, políticos, econômicos mostram que nós temos problemas, mas, por outro lado, nós temos caminhos. De onde nascem esses problemas de governança orçamentária? Na ditadura militar era fácil definir governança e governabilidade porque ela se assentava num tripé: “Eu posso. Eu quero. Eu mando.”. Superado isso, nós tivemos a constituinte e ocorre a primeira eleição direta no Brasil, em 1989, e venceu uma perspectiva meio bonapartista, meio cesarista, meio desinstitucionalizadora e que resultou, todos nós sabemos, no impeachment de 93 e no surgimento desse artefato que viveu seu apogeu praticamente 2018/20, chamado presidencialismo de coalizão. Então, presidencialismo de coalizão é aquilo que ficou no lugar como mecanismo de governabilidade e de governança, inclusive orçamentária, após a superação da ditadura militar. Vários cimentos foram usados para fazer essa coalizão, cimentos legais e ilegais. Cargos e verbas em si não são mecanismos espúrios. Aliás, eles são weberianos. Quando nós temos a necessidade de formar maiorias políticas, cargos e verbas fazem parte disso. Ocorre que a fronteira entre esses mecanismos na dimensão legal e na dimensão ilegal são muito tênues e nós tivemos, ao longo do tempo, em face dessa pequena distância entre Weber e a penitenciária da Papuda, uma crise do presidencialismo de coalizão no nosso país.

A questão é o que ficou no lugar. O presidencialismo de coalizão explode e, na verdade, o que mais o menos cumpre esse papel de tentar organizar o debate político no Brasil nunca se estabilizou. Então, quais são os traços dominantes disso que sucede na hora presente o presidencialismo de coalizão? Primeiro, nós não temos re-

gras eleitorais a essas alturas claramente hegemônicas. Nós tivemos a substituição do financiamento privado pelo financiamento público. Deu certo? Funciona bem? Isto tem ajudado a formar maiorias parlamentares qualificadas que garantam a governança e a governabilidade? Os fundos partidários eleitorais conduzem a isso? Em segundo lugar, nós tivemos uma explosão do centro democrático tradicional no país, sem o qual não se governa. Nós estamos, hoje, com uma carência daquele binômio Cavour-Garibaldi. Como se fez a unificação na Itália? Num acordo Cavour de um lado, Zé Patrocínio de outro. Como foi o varguismo do Brasil? Um acordo com dois grandes partidos, um mais centrista e outro mais trabalhista, ou um pouco mais de centro-esquerda. Então, nós tivemos a explosão do centro democrático tradicional no nosso país. Ontem, eu falava com o presidente Temer que eu tenho no meu gabinete, além de santos católicos, cada vez mais porque eu tenho precisado muito deles, uma foto do Ulisses Guimarães. É paradoxal como todos os políticos que andam por lá de um extremo a outros reconhecem esta figura simbólica que, hoje, infelizmente, tem dificuldades de afirmação. Em terceiro lugar, a internet com uma lógica muito venenosa à democracia. A internet é um espaço de guerra e a guerra é a negação da política. A internet é um espaço de litigância, de beligerância, de extermínio. Não é o espaço da celebração da diferença porque só se monetiza. Se não for a litigância à enésima potência não dá dinheiro. Por isso, nós temos estas dificuldades do presidencialismo de coalizão no nosso país.

Finalmente, o que mais ficou nesse lugar, no momento atual, é a ideia das chamadas emendas impositivas. No Brasil não existe Lei-travão e eu acabei virando, por esses caprichos do destino, uma espécie de "juiz travão" e é um papel chato porque, inclusive, tem muita gente que me odeia, mas tem muita gente que gosta. Por que? Quando eu assumo a relatoria das ações constitucionais relativas a essa temática das emendas impositivas, nós tínhamos uma desorganização absoluta quanto ao funcionamento do devido processo legal orçamentário. Como o Zé Roberto Afonso disse, a nossa lei geral de finanças públicas é a velha 4.320 de 1964. É preciso que alguém faça mais ou menos esse papel de tentar dizer onde está o trilho, o que pode e o que não pode. Aí vem o quinto elemento daquilo que hoje eu identifico como sendo e que ficou no lugar do presidencialismo de coalizão que é exatamente o papel Supremo, que é muito difícil hoje porque o STF vive uma sobrecarga enorme e crescente e isso é contra-utópico. Uma sociedade em que todas as questões policiais, sociais, econômicas e religiosas têm que ser arbitradas no Supremo é disfuncional naquilo que ela tem de central que é o jogo institucional. Como a internet é desinstitucionalizadora, como o modelo eleitoral de financiamento no Brasil é desagregador, nós temos a necessidade de alguém decidir os problemas concretos que são postos. Tanto é que, normalmente, o pessoal do direito odeia economista e vice-versa porque são visões muito diferentes. O Zé Roberto pensa num problema econômico e qual a saída que ele imagina? Uma ação direta de inconstitucionalidade no STF. Ele não pensou no

Congresso e nem na política. O que acontece? O Supremo toda hora é demandando para decidir tudo e nós temos dois caminhos. O primeiro é matar Inês, ou seja, dizer que matar Inês não é problema nosso. Isso se chama autocontenção. Vão aplaudir ou alguém vai dizer que o Supremo foi omissor, prevaricador, que deixou Inês morrer, e agora é tarde, pois Inês é morta. Se a gente corre com a toga para não deixar matar Afonso matar Inês, o que acontece? Dizem que é ativismo, que somos ditadores, que é usurpação e invasão, falam de impeachment, e assim sucessivamente. Então, é uma escolha complexa no momento em que, evidentemente, a vocação do Supremo é para arbitramento ad hoc, caso a caso.

Quem prospecta, constrói e pactua o futuro, obviamente é a política. O Supremo, quando trata desses temas orçamentários e financeiros, sempre vai dar uma resposta casuística, no sentido essencial da palavra. Isso, evidentemente, é insuficiente. Eu estou no Supremo há porquíssimo tempo e o que aconteceu neste período? Nós decidimos a revisão da vida toda do INSS, o critério de correção do FGTS etc. Nós estávamos, recentemente, discutindo o Plano Cruzado e o Plano Bresser. Nós decidimos outro dia a controvérsia sobre estas questões. Emendas aparecem todas as horas e, agora, nós temos o tema das conciliações, que é outro paradoxo. Eu vejo articulistas nos jornais dizendo: "Vejam, o STF está fazendo o que não deve. Está fazendo conciliação em torno de direitos fundamentais.". Eles inventaram essa doutrina no Brasil, que não existe conciliação sobre direitos fundamentais. Então, não deveria existir nem divórcio, porque é um direito fundamental, mas é certo, por outro lado, que não é toda hora que o Supremo Tribunal Federal deve assumir o papel de instância de coordenação de pacto político. Por que? Não é bom para o Supremo, para a democracia e para a sociedade. Os juízes do STF não querem isto.

Vejam, agora, este tema da hora, que eu não sou relator. Se nós fizéssemos uma banca de concurso de direito tributário com alunos do primeiro período da graduação de direito, todo mundo sabe a resposta sobre a controvérsia. Ela não tem nada de profundo juridicamente, pelo ao contrário, ela é rasa e simplória. É silogismo aristotélico, com premissa, premissa e conclusão. No entanto, se transformou num tema constitucional de altíssima indagação pelos fatores que abstratamente não cabem ao Supremo. Qual é a saída institucional? Ou o Supremo diz "Vamos fazer a adjudicação.", aplicando a lei ao caso concreto, como é seu papel tradicional, ou o STF vai fazer política, chamar uma audiência de conciliação para conciliar aqueles que deveriam se conciliar pelos seus próprios meios e caminhos. Eu não sei exatamente o que vai acontecer e estou especulando. Do ponto de vista jurídico, não tem mais do que cinco minutos de debate. Agora, por conta desse itinerário institucional, nós temos essas dificuldades a que fiz alusão, o que transforma o cenário de governança orçamentária hoje no Brasil, submetido a um problema jurídico clássico, tradicional, que é o problema do juízo de proporcionalidade ou de concordância prática, que é, finalmente, a última incompreensão que eu queria assinalar.

Quando nós tratamos de um tema orçamentário, como emendas impositivas ou responsabilidade fiscal, é claro que há dissensos sobre isto. É claro que há regras aparentemente conflitantes. Por exemplo, quando se fala em responsabilidade fiscal, há pessoas que olham mais para coluna da receita, e há pessoas que olham mais para coluna da despesa. Assim, tanto num caso como no outro há conflitos federativos e distributivos históricos no país. Isso é normal no regime democrático. Não pode haver escamoteamento. É preciso que haja franqueza para entender que por baixo do consenso retórico há essas disputas. Assim se produz a seguinte incompreensão, o Supremo, sobrecarregado por essa carência institucional que fiz alusão, ao decidir é visto como uma instância que está se politizando, ou para um lado ou para o outro, porque esperam do STF que ele faça o que ele não deve fazer, que é absolutizar um único artigo da Constituição. Isso não existe na política e no Tribunal Constitucional jamais. Então, quando nós tratamos de responsabilidade fiscal e de emendas impositivas, nós temos um devido processo orçamentário regrado na Constituição e nós não podemos, a esta altura, abrir mão daquilo que é uma identidade do papel do direito, que é garantir o Estado de Direito e aquilo que está no artigo 554 da Constituição, segundo o qual ninguém será privado da liberdade de seus bens sem o devido processo legal. Mas nós temos também duas opções do Congresso Nacional e esse é o drama da hora presente e que deve ser agendado no mundo do direito com muita clareza. Nós temos responsabilidade fiscal, devido processo orçamentário, emendas parlamentares impositivas, que chegam a 20% a 25% das despesas discricionárias da União. Nós temos, hoje, um sistema jurídico-constitucional singular no conserto das nações porque isto convive com o presidencialismo e a forma federativa de Estado. Esse é o drama que o mundo do direito deve a frio responder. Esses conceitos que estão assentados na Constituição são compatíveis com o presidencialismo? O Brasil deve abrir mão do presidencialismo? Lembrando que já houve dois plebiscitos no Brasil, uma em 1963 e outro em 1993, e, em ambos os casos, a sociedade brasileira, por larga maioria, optou pelo presidencialismo. O presidencialismo de coalizão ruiu. Este presidencialismo que nós temos hoje é factível com as atuais regras que a política exige para a execução orçamentária? Finalmente, num país grande como o nosso, a opção quase que natural é a forma federativa de Estado, que se conforma a partir da estruturação de dois conjuntos. O primeiro são regras de competência, que estão nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição. Lá no fim, há regras de federalismo fiscal. Então, existem os tributos federais, estaduais, municipais e os fundos de participação. Essa é a lógica. Ora, no momento em que se pega a arrecadação tributária da União e descentraliza muito fortemente pela via das emendas parlamentares, num certo sentido, está se sabotando a repartição constitucional de competências materiais porque está desprovendo tais competências, deveres, e está descentralizando de modo a que, por exemplo, teoricamente, no caso brasileiro, um recurso da União deve custear uma ferrovia, uma obra dita

estruturante, um banco de projetos que abrange os modais de transporte, geração de energia. Se os recursos discricionários que constitucionalmente devem ser alocados nisso se transformam em mecanismos de descentralização e desconcentração para obras igualmente justas e importantes, porém com caráter diferente, que são as obras de caráter local.

Nós temos, hoje, esses problemas da desestruturação do presidencialismo de coalizão que fizeram com que nós tenhamos regras orçamentárias que não se compatibilizam adequadamente, na minha perspectiva, com o presidencialismo e a forma federativa de Estado. A saída pode ser ou se mudar as primeiras ou mudar o presidencialismo e a forma federativa de Estado, mas isso tem que ser enfrentado sob pena de nós não conseguirmos dissipar esse pessimismo, essa subjetividade que faz com que tenhamos dificuldades crescentes de alavancar a economia brasileira e a sua dimensão social. Eu imagino que isso é tão grave que não deve ser decidido só pelo Supremo. Esse é o ponto principal que eu vim tranquilizar a todos. No Supremo, há pessoas de todos os tipos, origens, pensamentos, como deve ser um tribunal num país democrático, mas eu não conheço ninguém que esteja feliz com essa ideia da hiperjudicialização dos conflitos políticos, econômicos e sociais. Afirmo a vocês que não há essa perspectiva porque nós sabemos que a Inês é tão importante que não deve ser só a toga, muito menos uma toga solipicista, individualista, a poder salvá-la. Agora, não contem também com o Supremo prevaricador e absenteísta que diga “não, isso não é comigo”, porque esse outro extremo seria também, num certo sentido, uma renúncia a um dever e seria uma traição aos deveres de um juiz constitucional. Inês nasceu em vários lugares. Ela é um constructo cultural que tem uma base grega, uma base romana. No caso brasileiro, Inês é judaico-cristã. Ela tem um pé em Jerusalém, passa por Lisboa, tem uma reverberação da Filadélfia, é meio parisiense, mas está lá. É a nossa Inês, é a que a gente tem, é a nossa musa. Toda musa é inatingível. Mas qual é o dever dos homens, mulheres e pessoas apaixonadas por esse constructo cultural da democracia dos modernos, liberal, representativa etc? É não deixar que ela pereça. É mais ou menos esse o pensamento que eu creio que é dominante no Supremo. Nós precisamos cuidar dela. Queremos que muitos cuidem, mas nós vamos fazer, com certeza, a nossa parte porque os deveres são enormes e nós não podemos, a estas alturas, imaginar que um padrão procedimentalista ou de autocontenção é aquele único que responde aos graves problemas brasileiros.

Público:

Achei a sua fala muito provocativa porque nós temos que lidar com o orçamento impositivo e com o presidencialismo atual, tendo em vista a queda do presidencialismo de coalizão. Nós olhamos para o histórico recente do nosso país e em 2015 chega o orçamento impositivo na nossa Constituição por meio de uma emenda.

Em 2019, o debate foi para a arena política e há um aumento do orçamento impositivo, cria-se o orçamento do relator, chamado orçamento secreto, emendas RP, e o presidente veta, inicialmente, mas o Congresso insiste, mantém-se o orçamento secreto do relator geral, vai-se até o Supremo, com as ADPFs 850, 851, 853, 854 e a 1014. O Supremo não declara inconstitucional o orçamento impositivo, mas sim o orçamento secreto e as emendas do relator geral, do RP9, tendo em vista princípios da moralidade, transparência etc. Ou seja, os Poderes atuaram. O Legislativo queria esse modelo. O Executivo inicialmente vetando, mas também aceitando, e o Judiciário também mantendo na nossa Constituição o orçamento impositivo. Como lidar? A meu ver, precisaríamos mudar a Constituição e tirar o orçamento secreto se quisermos continuar com esse presidencialismo. Teria alguma outra forma para lidar com este problema?

Flávio Dino:

De fato, é uma dificuldade adicional para o Supremo esta sua lembrança de que se cuida de emendas constitucionais. Por mais que eu tenha simpatia por um controle de constitucionalidade forte, e não é uma simpatia gratuita ou corporativista, pois eu fui mais tempo político do que juiz. Eu fui político durante 18 anos e sou juiz, somando tudo, há 13 anos. Então, não é corporativismo judicial, é uma necessidade do nosso tempo. O controle de constitucionalidade forte está em debate nos Estados Unidos da América. Constitucionalismo abusivo, ou seja, maiorias ocasionais que pretendem passar por cima do plexo de valores perenes é uma tendência do nosso tempo. Porém, certamente, não é simples para o STF declarar inconstitucional uma emenda constitucional. Esse é exatamente o nosso desafio. Tem base doutrinária, as cláusulas pétreas etc, mas institucionalmente tem um custo elevado que faz com que hoje o que nós fazemos lá é procurar afirmar conceitos de transparência e registrabilidade para poder, quem sabe com isso, levar um processo mais amplo de debate social e em que a sociedade com seus representantes eleitos a uma solução.

Eu sou cristão e, portanto, acredito que em algum momento haverá o apocalipse, mas eu ainda não marquei a data, ou seja, eu não quando nós vamos julgar a tal da impositividade no Supremo porque seria, do ponto de vista institucional, hoje, seria uma coisa meio apocalíptica, pois é quase um “ctrl, alt e del” no sistema político brasileiro e eu não exatamente o que fica depois. Eu creio que é o reino, mas nós precisamos ter uma abordagem processualista, progressiva, ponderada, moderada, desde que os outros atores institucionais permitam isso. Lembro dos freios e contrapesos. Nós não queremos o apocalipse, mas se os outros quiserem, o que nós fazemos? Corremos para onde? Do ponto de vista institucional, qual é a lógica hoje no Brasil? É empurrar o diferente para o canto do ringue e, normalmente, as pessoas não gostam de ficar lá. O ministro Jobim sempre me aconselhou e, quando eu saí do Judiciário, ele disse: “Flávio, sempre tenha a posição, a coragem e humildade.”.

Ele só não me disse o preço. Eu sempre adotei isso. Ele sempre dizia que na política está errado ser irrelevante, pois tem que ter posição e não pode ficar no canto do ringue. Hoje, a lógica dominante no Brasil é a lógica do extermínio do diferente e acho que o STF não deve entrar muito nela, porém, o que faremos se nos colocarem lá? Os outros tem que pensar nisso também. Porque se não nos dão saída, nós teremos que, de algum modo readequar até por imperativo físico das leis de Newton, ação e reação. Então, eu vejo transparência, rastreabilidade, pactuação, controle social e discutir esta embricação entre orçamento, presidencialismo, que não tem resposta fácil, mas tem que ser enfrentado porque o chamado orçamento impositivo, as emendas impositivas perpassam já quatro ou cinco presidentes diferentes e todos com muita dificuldade, cada um com a sua. As decisões no Supremo, que são atribuídas a mim, foram por 11 a 0, 11 magistrados indicados por cinco presidentes da República diferentes, de Fernando Henrique Cardoso, como no caso do Gilmar Mendes, até Lula III, passando por Bolsonaro, Temer e Dilma. Esses 11 disseram que isso não está de acordo com a Constituição. Então, creio que a estas alturas há uma distância muito grande e o Supremo não pode se precipitar nessa aproximação entre o desejável e aquilo que nós temos. É como eu vejo hoje, mas tudo o que é sólido se desmancha no ar, e, com a internet, daqui a cinco minutos tudo já pode ter mudado, toda a perspectiva analítica.

09

KEYNOTE SPEECH

**GEPOLÍTICA EM
RECONSTRUÇÃO:
IMPLICAÇÕES
SOCIOECONÔMICAS**

Gilmar Ferreira Mendes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil,
Professor do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento e
Pesquisa e Doutor
em Direito pela
Universidade de
Münster

É uma verdadeira honra receber o senhor Mike Pompeo no painel de hoje sobre geopolítica contemporânea, um tema que exige não apenas profunda visão estratégica, mas também a capacidade de navegar em meio à complexidade, à incerteza e à transformação acelerada.

Temos o privilégio de contar com dois líderes excepcionais, cujas trajetórias moldaram – e continuam a moldar – o cenário global a partir de perspectivas diferentes, mas profundamente interconectadas.

O secretário Mike Pompeo serviu aos Estados Unidos nos mais altos níveis de segurança nacional e de diplomacia. Formado em West Point, oficial do Exército norte-americano, diretor da CIA e posteriormente Secretário de Estado, Pompeo teve um assento privilegiado nas principais transformações geopolíticas do século XXI. Desde a ascensão da China e os realinhamentos no Oriente Médio, até o avanço da guerra tecnológica e da diplomacia energética, ele traz para esta conversa não apenas a experiência de tomar decisões em momentos críticos, mas também uma clareza de propósito única, fundamentada em sua liderança estratégica.

Já o senhor André Esteves é um dos líderes financeiros mais proeminentes da América Latina. De origem simples como analista de sistemas no Banco Pactual até se tornar cofundador e líder do BTG Pactual, hoje o maior banco de investimentos da região, Esteves demonstrou extraordinária visão, resiliência e ousadia na construção de instituições que atuam além de fronteiras e ciclos.

Ele também desempenha um papel vital no ecossistema de inovação e educação do Brasil e há muito tempo é uma voz articulada sobre a interseção entre mercados, política e tendências globais.

Juntos, esses dois interlocutores nos permitem olhar para os desafios geopolíticos atuais a partir das lentes do Estado e do mercado. De Washington a Brasília, da sala de reuniões ao gabinete ministerial, eles nos oferecem uma rara oportunidade de compreender as forças que moldam o poder, a diplomacia e a liderança econômica.

Muito obrigado por estarem aqui.

Mike Pompeo e André Esteves



Mike Pompeo

Secretário de Estado dos Estados Unidos (2018-2021), Diretor da CIA (2017-2018), empresário e político vinculado ao Partido Republicano



André Esteves

Chairman e Sócio Sênior do BTG Pactual

André Esteves: Secretário Pompeo, penso que o que está acontecendo no mundo – não importa se é na China, no Oriente Médio, na América Latina ou na Europa – é muito influenciado pelos Estados Unidos. Nas décadas anteriores isso também foi verdade. Mas, agora, mais do que nunca, os EUA são um ator global relevante.

A respeito disso, precisamos falar sobre a nova administração, na qual o presidente Trump surgiu sem vir da política tradicional em seu primeiro mandato, enfrentou muitos contratemplos, retornou para um segundo mandato e está conduzindo a ação ao redor do mundo, digamos, ao seu estilo – distinto da política tradicional dos EUA, seja republicana ou democrata.

Qual é o fenômeno na sociedade norte-americana que permitiu um outsider chegar e se tornar presidente, mesmo com tantas críticas, tantos problemas, tantos obstáculos? O que aconteceu na sociedade dos EUA que possibilitou que o presidente Trump se tornasse um ator político tão forte?

Mike Pompeo: Antes de mais nada, obrigado, Ministro, por me receber aqui. André, é ótimo estar com você novamente. Se eu soubesse a resposta para essa questão, o desfecho poderia ter sido outro. Contudo, observo fatores cruciais que refletem tendências globais presentes nos Estados Unidos, além de certas particularidades idiossincráticas.

Veja bem, nunca tivemos, nos tempos modernos, um presidente que ganhou, perdeu e depois ganhou novamente. Aliás, se o presidente Trump estivesse aqui, ele diria que venceu as três vezes, certo? Não podemos esquecer que, para ele, foi assim – venceu, venceu e venceu –, e pronto. É importante lembrar disso.

O presidente Trump possui uma habilidade inata de alcançar as pessoas onde elas estão, um certo senso comum em sua maneira de se comunicar. Claro, tem sua conta do X, com aquele jeito flamboyant, mas, em termos de mensagem, ele é muito eficaz em se conectar com o público. Ele conseguiu criar uma coalizão que votou nele nos estados decisivos. São cerca de meia dúzia de estados altamente competitivos em eleições presidenciais – Michigan e Pensilvânia sendo os dois principais –, e ele se conectou com os trabalhadores da classe média de uma forma que o

presidente Biden não conseguiu, e a então candidata, vice-presidente Harris, simplesmente não tinha capacidade de fazer. Eles olhavam para ela e pensavam: “Isso não tem nada a ver comigo. Ela está falando de coisas que não importam para mim.” Já o presidente Trump falava sobre aquilo que importava para eles e isso o levou à vitória. Ele ganhou o voto popular em todo o país, e seu primeiro mandato foi visto como, em grande parte, bem-sucedido. É claro que o último ano foi marcado pela COVID, muito difícil para todos nós que estávamos no gabinete naquela época, pois enfraqueceu a economia. No entanto, ainda assim, sua presidência foi vista como bem-sucedida.

Outro ponto importante e único naquela eleição foi o fato de termos um ex-presidente dos Estados Unidos, concorrendo contra um presidente em exercício, que depois desistiu, dando lugar à vice-presidente. O Partido Democrata havia processado e tentado colocar o presidente Trump na prisão, com, é verdade, acusações relativamente frágeis. Podemos discordar sobre os detalhes, mas a maior parte delas não tinha substância, não eram acusações realmente graves, e o povo americano percebeu isso. Assim, houve uma parte do eleitorado que disse: “Não quero fazer parte de um sistema em que quem está no poder tenta colocar o adversário em risco jurídico, sem que haja algo realmente relevante para justificar isso.” Acho que todos esses fatores se juntaram e deram ao presidente uma vitória bastante expressiva e, na visão de Trump, um enorme mandato para simplesmente continuar com a maior parte das propostas em que vinha insistindo ao longo das três eleições. Foi, de fato, uma mensagem muito semelhante, transmitida de forma bastante consistente ao longo de sete ou oito anos.

André Esteves: Mike, desde a posse dele, temos acompanhado o que discutíamos no fim do ano passado: o chamado 'excepcionalismo americano'. Os mercados dos EUA vinham superando os globais, consolidando o país como o epicentro da inovação e gerando uma riqueza impressionante. Com o dólar nas máximas frente às principais moedas, o ano começou sob forte otimismo. No entanto, o cenário começou a virar, e o que vemos agora é um desdobramento bem mais conturbado.

Embora eu não fale como banqueiro, é evidente que navegamos por um cenário global turvo, marcado por uma obsessão anacrônica com balanços comerciais e déficits. O que vemos hoje na Casa Branca – uma visão partilhada pelo presidente e seus assessores, com a rara exceção de vozes mais técnicas como a de Scott Bassett – é o ressurgimento de um 'mercantilismo' que parece saído do século XIX ou, para usarmos a referência aqui de Portugal, até do século XVI. É a ideia de que cada déficit significa que você está exportando geração de riqueza para outro país.

No entanto, os fatos contam outra história: os Estados Unidos mantêm um déficit estrutural – e falo do comercial, não do fiscal, que assombra tanto o Brasil quanto Washington – desde o início dos anos 1970. Nesse intervalo, nenhuma nação ficou

mais rica ou foi mais bem-sucedido do que os Estados Unidos. Portanto, como essa obsessão se sustenta diante da realidade? Por que perseguir o fantasma do déficit em um país que goza de pleno emprego e de uma estrutura social funcional? Não há nada de errado com a sociedade em si, por que, então, manter essa obsessão? E, se puder, fale de forma bem franca sobre a execução dessa política, porque uma coisa é a ideia equivocada, mas a execução foi ainda pior que a ideia.

Mike Pompeo: Sim, vou explicar. Não concordo com o presidente Trump. Acho que seu ponto é muito válido. Os Estados Unidos se beneficiaram muito da ordem econômica global que existiu nas últimas décadas – um domínio estabelecido no pós-Segunda Guerra e solidificado nos últimos 25 anos. É verdade que houveram elementos injustos. É verdade que houve elementos injustos nesse processo, mas, francamente, eu teria dado muito mais foco ao risco real representado pela China e suas práticas econômicas predatórias.

No entanto, o presidente Trump tem uma visão diferente e fez campanha com a ideia de que seria possível trazer de volta bons empregos para os EUA erguendo uma barreira tarifária em torno da economia americana. Então, na implementação inicial (liberation day) – aliás, o meu liberation day foi em janeiro de 2021, quando voltei a ser um cidadão comum – a estratégia foi: vamos impor tarifas a todos e depois quem quiser poderá negociar o alívio. Isso causou uma enorme disrupção econômica global, afetando não apenas outros países, mas também a economia dos EUA. Você viu que ele precisou recuar em alguns pontos. Agora, ele tenta negociar uma série de mais de cem acordos comerciais bilaterais e esses acordos são complexos, pois um acordo bilateral tem centenas de páginas, com anexos, tabelas, dados. É uma empreitada gigantesca.

Do ponto de vista ideológico, Trump acredita profundamente que, se esses empregos voltarem para os EUA, o país será mais seguro, mais forte e mais próspero. Eu, por outro lado, sigo a linha econômica da vantagem comparativa, que diz que há coisas em que os EUA são muito bons e outras que outros países fazem melhor, e isso muda ao longo do tempo conforme a tecnologia avança. O que realmente impulsionou o “mercantilismo”, para usar o seu termo, ou o crescimento econômico americano, foi o fato de termos uma economia bastante flexível, uma capacidade de inovação sem igual, capital humano extraordinário e mercados de capitais profundos. Essa combinação tornou a economia americana praticamente impossível de quebrar. Vários presidentes, de ambos os partidos, já tentaram interferir, mas a economia segue em frente porque a maior parte da força vem do setor privado. Nossa força é a nossa capacidade de inovação, o fato de que recompensamos as boas ideias e o trabalho duro. Acredito que as tarifas nos empurram na direção contrária. As tarifas globais reduzem a atividade econômica mundial, e isso definitivamente não é bom para nós.

Há algumas áreas, como eu mencionei anteriormente, em relação à China, que acredito que devemos proteger. Nós, e não falo apenas dos EUA, mas do Ocidente, incluindo a América Latina, grande parte da Ásia, o Oriente Médio, países do Golfo e a Índia, precisamos proteger algumas coisas, mas isso é mais uma questão de segurança do que econômica. Portanto, vejo as tarifas como algo que reduz a atividade global, o que não é positivo. O presidente Trump simplesmente enxerga de outra forma, e isso ficou evidente na implementação que, como vimos, está sendo difícil.

André Esteves: Mas a implementação dessa política, mesmo com o mérito de recuar em alguns pontos ou ajustar parâmetros, e eu concordo totalmente com você, não dá para fazer um term sheet de um acordo comercial. O ministro Gilmar, que é um juiz experiente, pode falar disso. É impossível ter uma visão perfeita sem algumas centenas de páginas para tratar de um tema tão complexo.

No entanto, além do acordo em si, há a execução dele, certo? O bullying com o Canadá, que chegou a alterar o cenário político nas eleições canadenses, ou a forma como ele lidou com a Europa que, na minha visão, teve até algumas consequências positivas para os europeus. Honestamente, no fim das contas, a América Latina não foi muito afetada e, de certo modo, a China foi. Acho que o presidente Trump foi relativamente responsável ao lidar com a China, mas criou tanto ruído que, de certa forma, acabou impactando negativamente a imagem da “marca” dos Estados Unidos.

Mike Pompeo: Sim.

André Esteves: E a melhor forma de observar isso é pelo dólar.

Mike Pompeo: O dólar, claro.

André Esteves: Geralmente tentamos associar o valor de uma moeda a fundamentos relacionados à economia e não há nada de errado com a economia dos EUA, que continua a superar outras. Mas o valor de uma moeda vai além da economia. Envolve previsibilidade, estabilidade, padrões morais, força das instituições, Estado de Direito e esse, vamos dizer assim, ambiente de ruído, gerou uma correção no dólar em relação ao G3, ao G7 e até aos mercados emergentes importantes como o Brasil.

No Brasil, não houve nenhum evento extraordinário, positivo ou negativo, e, mesmo assim, a moeda se valorizou no melhor semestre dos últimos 30 anos. O mesmo aconteceu na Austrália, no Chile, na Europa e no Japão. Até onde você acha que isso pode ir? Você acha que o presidente Trump se incomoda com isso? Ou será que um dólar fraco não é tão ruim? Algo como: “Tudo bem, isso até ajuda no déficit, vamos deixar assim”?

Mike Pompeo: Sim. O presidente Trump repetiu várias vezes que está satisfeito com o dólar mais fraco, em termos relativos de câmbio. Isso não o incomoda. Ele é

diferente praticamente de todos os presidentes antes dele, que tinham como prioridade manter a moeda nacional forte. Claro, ele está determinado a preservar o dólar como moeda de reserva global, ele entende a importância disso para a economia americana. Não estou dizendo o contrário. Mas, para ele, se o valor estiver um pouco mais baixo, isso é positivo. Nesse sentido, reduz os déficits comerciais em relação a outros patamares cambiais e resta ver se isso realmente se traduzirá em menores déficits comerciais em bens. Só o tempo dirá.

Há outros dois pontos sobre isso: você mencionou o termo bullying para descrever a forma como ele tratou o Canadá e a Europa. Tendo trabalhado com o presidente Trump por quatro anos, observo que, embora ele fizesse afirmações contundentes que causavam atrito com outros países, quase sempre havia um fundo de verdade nelas. O fato de a Europa estar investindo pouco em sua própria segurança por volta de 25 anos é algo fundamentalmente verdadeiro. Outros presidentes já tentaram levá-los a investir mais, mas de forma mais gentil ou diplomática. O presidente Trump diz: "Não, Mike, isso não vai resolver. Precisamos ser mais duros." De fato, funcionou. O estilo dele, que pode ser irritante, é capaz de gerar críticas, mas funcionou melhor do que com qualquer tentativa anterior. Espero que os europeus agora levem essa questão a sério e que isso não seja apenas uma reação momentânea. É fundamental que, ao longo da próxima década, eles se preparem de forma consistente para garantir a própria segurança e reduzir a dependência externa.

É preciso diferenciar as cobranças estratégicas das declarações puramente retóricas. Quando ele menciona 'invadir a Groenlândia' ou chama o Canadá de "51º estado", não estamos diante de questões materiais ou ameaças reais à soberania. Nesse caso, é apenas um nome. Eu vejo isso, voltando ao seu ponto, como algo que, mesmo que tenha algum efeito desejado, também reduz aquele modelo americano de que tenho muito orgulho: um modelo que colocou os EUA, ao longo de 40 anos, como referência institucional no mundo. Direitos de propriedade, a defesa de direitos humanos, ainda que nem sempre de forma perfeita, mas sempre tratamos isso com seriedade.

Era possível investir nos mercados de capitais americanos com a confiança de que o Estado de Direito garantiria tratamento justo, independentemente da origem da empresa. Os EUA eram vistos no cenário internacional como liderança. Quando surgia um problema, quase sempre olhavam para nós e diziam: "Ei, vocês precisam assumir isso, resolver isso." E, claro, a um enorme custo. Eu mesmo fui soldado há muitos anos, e sei do grande custo para os Estados Unidos não apenas em termos financeiros, mas de vidas de jovens homens e mulheres. Isso é muito real.

O que me preocupa hoje, especialmente no meu partido, o Republicano, é que estejamos contabilizando apenas os custos, e não os benefícios. Os EUA foram enormes beneficiários dessa liderança, e isso se reflete no dólar forte, no crescimento do

PIB sem paralelo, no mundo olhando para nós. Não podemos perder isso. Quando digo “nós”, não me refiro apenas aos EUA. Espero que ninguém se ofenda, mas não há outro país para substituir esse papel. Talvez o Partido Comunista Chinês. Mas, se olharmos para quem pode liderar a cena global, seja no Banco Mundial, no FMI, na OMC ou na ONU, não há outro país que possa preencher essa lacuna.

Se recuarmos e passarmos a ser vistos apenas como mais uma nação marcada por pequenas corrupções ou sem compromisso com os mais altos padrões – ao menos no discurso, mesmo que nem sempre consigamos cumpri-los, e eu reconheço que falhamos nisso, eu também já falhei –, se deixarmos de honrar esses valores, o mundo será muito menos próspero. Vamos enfrentar mais dificuldades para alimentar o próximo bilhão de pessoas que viverão no planeta, sua maioria ao sul do Equador, e será um mundo que fortalecerá líderes como Xi Jinping, Kim Jong-un e Vladimir Putin, de maneiras que não são do interesse de nenhum de nós. Isso responde à sua pergunta?

André Esteves: Sim, totalmente de acordo.

Antes de passarmos ao cenário global, vale olhar para a política interna dos EUA. Como um observador que serviu no Exército, passou pelo Congresso e estudou em Harvard, vejo que a presença de estudantes internacionais sempre foi uma das maiores fontes de vitalidade para o país. Grande parte da nossa inovação foi impulsionada por esses talentos que, ao buscarem uma educação de excelência, acabaram se encantando pelo modelo americano e contribuindo diretamente para a nossa força e liderança.

O ministro Gilmar também fundou uma faculdade de Direito no Brasil. No BTG, nós fundamos uma escola de tecnologia, e ambos temos orgulho de promover educação de alto nível. Esse é o espírito da minha pergunta: você acredita que, olhando para o cenário atual, as instituições americanas e seus freios e contrapesos permanecerão de pé? A Suprema Corte, se necessário, estará lá? O sistema político e institucional resistirá? O Congresso estará lá? Os juízes estarão lá? Os mercados estarão lá? Acho que essa é a essência da questão.

Mike Pompeo: Provavelmente, essa é a questão mais importante. Quero que saiba que estou muito confiante de que as instituições estarão lá. Já tivemos momentos difíceis na nossa história, nos anos 1970, no início da década, e em outros períodos também. Mas acredito que esse sistema, esse alicerce criado pela nossa Constituição, vai nos conduzir por esses tempos turbulentos.

De onde estou hoje, ainda apostaria na América – e aposto, de fato. Isso não significa que não haja coisas extraordinárias acontecendo em outras partes do mundo, das quais os EUA também dependem. Nossos tribunais, porém, permanecerão firmes. Claro, haverá conflitos. Eu gostaria que os líderes políticos não atacassem os

tribunais. Aliás, ambos os partidos já incorreram nisso: criticar juizes da Suprema Corte em termos meramente retóricos. Isso não contribui para o debate. Haverá decisões de que não gostaremos, assim como você, em sua trajetória, certamente tomou decisões que não agradaram a todos. Frequentemente, cai-se no erro de pensar que um juiz da Suprema Corte deve estar “do nosso lado”. Na realidade, eles devem estar ao lado da instituição, da lei e da Constituição americana. Por isso, às vezes eles vão tomar decisões que nos frustram. Agora, criticar a lógica jurídica é perfeitamente válido. O que não devemos é transformar a Corte em mais um corpo político. O mesmo vale para os membros do Congresso. É um trabalho árduo, mas essencial: defender a instituição e preservar a prerrogativa do Legislativo frente ao Executivo, garantindo o equilíbrio real entre os poderes. Infelizmente, essa balança tem se enfraquecido. Quando servi no Congresso, esse processo já era visível e, desde a minha saída, a erosão se acentuou. Hoje, o Executivo concentra um poder desproporcional, muito distante do que víamos há 50 ou 75 anos. No entanto, em minha visão, as instituições que permanecem como os pilares mais importantes são justamente as duas que você mencionou.

Primeiro, nossas instituições educacionais sempre foram um motor central da segurança e do sucesso econômico americanos, atraindo estudantes do mundo todo. Se conseguirmos elevar o padrão das nossas instituições de ensino infantil, teremos ainda mais americanos qualificados ocupando essas vagas. Preocupa-me profundamente a queda na qualidade do nosso ensino público, que historicamente foi o grande motor das nossas conquistas. Precisamos resgatar esse pilar para garantir que as próximas gerações tenham as mesmas oportunidades que tornaram este país uma potência. Essa é uma outra conversa, mas acredito que encontraremos um caminho. E não falo apenas das universidades de elite, como Harvard, Cornell e Columbia. Refiro-me também às universidades estaduais e regionais, como Kansas State, KU, University of Nevada, Denver. Elas formam grandes números da população americana, e estou convencido de que continuarão a cumprir esse papel, preparando a próxima geração de lideranças.

Outra questão importante é o que vou chamar de “ganância americana”. Uso aqui a expressão no sentido mais pragmático possível, mas para transmitir algo profundamente positivo: acredito que, ao estabelecermos os incentivos corretos e as regras certas, geramos resultados extraordinários para todas as camadas da sociedade. Quando o sistema é bem desenhado, os benefícios fluem do topo à base, criando oportunidades reais tanto para os mais ricos quanto para os mais pobres. Eu sou um republicano à moda antiga e, para mim, não se trata apenas daquela ideia de que “a maré alta levanta todos os barcos”, mas sim de criarmos incentivos para que as pessoas atuem dentro do sistema econômico encontrarem um jeito de cuidar de suas famílias. É isso que nos move. É o que motiva todos aqui nesta sala. Você pode ser um patriota brasileiro, americano ou português, mas, no fundo, o que mais importa

é a sua família. Eu mesmo me tornei avô há três meses. Até pouco tempo, só precisava me preocupar com os próximos 40 anos; agora preciso pensar nos próximos 100. Os EUA sempre foram muito bons em criar incentivos para que o capital fosse destinado a boas ideias e para que as pessoas conseguissem empregos que sustentassem suas famílias, se estivessem dispostas a trabalhar duro. Minha preocupação é que estejamos perdendo um pouco dessa ética de trabalho que nos tornou únicos no mundo. Acho que criamos um modelo que nem sempre recompensa o esforço e precisamos recuperar isso, porque é esse elemento que atrai os melhores talentos para o Vale do Silício, para Wall Street, para nossas indústrias no Meio-Oeste. Sem esse capital humano, é difícil imaginar como os EUA continuarão sendo esse farol de virtude e de retidão institucional que o mundo precisa que sejamos.

André Esteves: Ótimo, concordo totalmente com você. Antes de irmos para temas mais amplos de geopolítica global, ainda falando dos EUA, mas agora do lado macroeconômico, tenho duas perguntas: uma macro e outra micro, relacionada à tecnologia.

Do lado macro, ontem foi aprovada a chamada lei “grande e bonita” (big, beautiful bill). Para quem não está familiarizado, é um projeto muito importante enviado pelo presidente Trump ao Congresso, que gerou muita discussão, especialmente em um momento de alto déficit nos EUA. Ele trata, entre outras coisas, de redução de impostos e, certamente, está sendo debatido na Casa Branca neste momento.

Mike Pompeo: Sim. Pode ser que tenha sido aprovada enquanto estamos aqui. Hoje, com certeza, vai acontecer.

André Esteves: É uma lei “grande e bonita”.

Mike Pompeo: Todos nós sabemos que é muito grande.

André Esteves: Todos sabemos que é muito grande, mas há dúvidas sobre o quão “bonita” ela é. Qual a sua opinião sobre essa grande medida, especialmente neste momento de déficit elevado nos EUA?

Mike Pompeo: Se eu fosse membro do Congresso, teria votado a favor. Essa é a maneira mais simples de explicar. Votei em muitos projetos que tinham coisas ruins neles. Infelizmente, isso acontece às vezes, mas há pontos realmente importantes que o mundo acabará reconhecendo eventualmente. Primeiro, não houve aumento de impostos. Caso contrário, teríamos um pacote automático de aumentos de impostos nos próximos meses, o que, na minha visão, seria muito ruim para a economia americana. Essa lei torna permanentes os cortes de impostos já existentes. Ainda considero as taxas altas demais. Em termos globais, nossa política tributária ainda não é tão competitiva quanto deveria ser, mas é melhor assim do que se não tivéssemos aprovado.

Segundo, há dispositivos extraordinários voltados para a economia americana. A possibilidade de depreciar imediatamente todos os investimentos em capital, por exemplo. Isso será excelente. O seu banco de investimentos certamente encontrará formas de ganhar muito dinheiro com isso, e digo isso feliz e satisfeito.

André Esteves: Faz parte da descrição do trabalho.

Mike Pompeo: Exatamente. Esse é o ponto. Se não fizer, virá alguém no seu lugar.

André Esteves: Exato.

Mike Pompeo: Esse é o grande mérito dos mercados. Além disso, há um emaranhado de regulações das quais pouco se fala, mas que deixaram de fazer sentido há décadas; eram tão úteis para a economia americana quanto um homem na Lua. Na minha visão, esse projeto vai eliminá-las e tudo isso sustentará a economia americana no próximo ano ou até nos próximos 18 meses. É verdade que isso provavelmente continuará aumentando nosso déficit anual e, como consequência, a dívida total. Hoje, esse número está em 36,5 trilhões de dólares, maior que a própria economia. Um dia, os banqueiros vão nos cobrar essa conta. Em algum momento, o Tesouro vai tentar emitir a dívida e o mundo poderá dizer: "Não tenho certeza se essa taxa de juros é suficiente."

André Esteves: Nós, no Brasil, sabemos bem o que é isso.

Mike Pompeo: Sim, exatamente. Aliás, vocês não estão sozinhos. Muitos países passam por isso. Nos Estados Unidos, nos beneficiamos por dois motivos: primeiro, porque temos sido relativamente racionais nessa questão durante anos e, segundo, porque temos a moeda de reserva mundial e, comparativamente, ainda somos um lugar seguro para guardar dinheiro. As pessoas continuam comprando títulos do Tesouro e já estamos surfando nessa vantagem há muito tempo.

Os juros sobre a nossa dívida neste ano ultrapassarão 1 trilhão de dólares. Isso é maior do que o PIB de todas, exceto 15 ou 20 economias do mundo. Pense nisso: apenas juros. Nenhum banqueiro aceita um acordo em que o devedor só consegue pagar juros, ou, no máximo, diria: "Ok, você pode fazer isso por um ano, mas logo terá que começar a pagar o principal." Hoje, estamos tomando novos empréstimos para pagar juros. Então, é preciso fazer a economia crescer e também gastar com mais responsabilidade.

Esse é o problema político: veja a disputa em torno do nosso sistema de saúde, o Medicaid, que, em tese, é para pessoas incapazes de trabalhar ou de renda muito baixa. Ele cresce acima da inflação todos os anos. É completamente insustentável. A lei "grande e bonita" (big, beautiful bill) tenta incentivar as pessoas, exigindo que quem for capaz de trabalhar, e não for um pai ou mãe solteiro em casa, tenha ao menos de procurar emprego para se qualificar ao benefício. Isso gerou enorme contro-

vérsia, inclusive dentro do Partido Republicano. Muitos republicanos não quiseram votar em algo que, para mim, parece puro bom senso. Isso mostra como é difícil atacar de fato o problema estrutural. No Kansas, por exemplo, as pessoas vão dizer: “Não, eu quero meus subsídios agrícolas. Quero que o governo federal subsidie meu seguro de safra.”, num estado que é bastante republicano. Não temos aversão a receber dinheiro do contribuinte. Esse é o problema político.

Se você me perguntar: “Mike, olhando para os próximos 8 a 10 anos, o que mais te preocupa na economia americana?”, eu diria que é não conseguirmos encontrar uma trajetória sustentável. Mesmo que não seja realista pensar em orçamento equilibrado, que parece uma tarefa política enorme, precisamos de algo que permita à economia crescer por baixo disso. Hoje, a relação dívida/EBITDA do governo está em níveis irracionais, e em vez de avançar, ainda estamos regredindo.

André Esteves: Você fez comentários muito interessantes sobre juros. Como você sabe, o presidente do FED é advogado, a presidente do BCE também é advogada, e o presidente Trump está à procura de um novo presidente do FED. Então, fique atento: um convite inesperado pode aparecer a qualquer momento, certo?

Mike Pompeo: Pelo que parece, o presidente do FED não pode ser demitido, então pode ser um bom emprego. De todo modo, sim, teremos um novo presidente do FED em 2026, com o término do mandato atual.

André Esteves: Em maio.

Mike Pompeo: Sim, em maio.

André Esteves: Mas acho que o presidente Trump vai nomear alguém antes do quarto trimestre deste ano.

Mike Pompeo: Você provavelmente está certo. Vou ficar quieto no meu canto.

André Esteves: Mike, uma última pergunta sobre a economia dos EUA, que, na verdade, tem mais a ver com tecnologia. Os Estados Unidos sempre lideraram a inovação global e criaram empresas extraordinárias. Parte do sucesso econômico do país veio dessa incrível geração de riqueza baseada em inovação. Em que outro lugar do mundo uma empresa conseguiu, em menos de 24 meses, atingir 2 trilhões de dólares em valor de mercado, como fez a NVIDIA? Isso é impressionante por seus méritos: lucros trimestrais, inovação, engenharia, novas ideias, mérito verdadeiro. Absolutamente claro, sem subsídios, sem distorções, sem capitalismo de compadres.

Mike Pompeo: É mérito. Pura inovação e produtividade.

André Esteves: Por outro lado, isso também gerou discussões no mundo todo, que já estão acontecendo agora e vão acontecer cada vez mais, inclusive no Brasil. Há

muitas perguntas sobre como regular esses espaços que ainda são pouco ou nada regulados, ou até mesmo essas empresas que já valem trilhões de dólares. Que tipo de regulação você acha que deveria existir? E estendo a pergunta para a tecnologia em geral, porque também se relaciona à regulação, e para a inteligência artificial.

Provavelmente estamos a poucos anos da superinteligência e, um pouco mais à frente, da computação quântica. Quando estávamos na universidade – você é um pouco mais velho que eu, e eu sou matemático de formação –, isso parecia ficção científica. A computação quântica era algo tipo, “teoricamente, seria possível fazer isso”. Era como, nos anos 1940, quando as pessoas falavam de fusão nuclear. Tratava-se apenas de uma teoria.

Como você vê a inteligência artificial transformando a nossa vida? O que a liderança política poderia fazer para nos proteger, como sociedade, caso essa proteção seja necessária?

Mike Pompeo: Acredito que quem não está mergulhado nesse ambiente tende a superestimar o próprio entendimento. É a minha primeira constatação. Certamente, os líderes políticos não dominam essas tecnologias em um nível que os permita sequer planejar uma regulação inteligente. A escala desse fenômeno é simplesmente impressionante, e a velocidade da evolução é tão surpreendente que atropela qualquer tentativa de controle burocrático tradicional.

Por volta de 6, 8 anos atrás, se alguém dissesse que existiria uma empresa chamada NVIDIA valendo tudo isso, nós responderíamos: “Teoricamente pode acontecer, mas na prática é impossível.” Hoje, em algum lugar do mundo, existe uma empresa que nenhum de nós ouviu falar, que começou há seis meses ou um ano e que vai nos surpreender completamente. Há uma possibilidade de estar nos Estados Unidos, mas não necessariamente. Pode estar na China, pode estar em muitos outros lugares. Isso porque agora é possível fazer muito mais sem grandes equipes, sem milhares de engenheiros programando. É notável ver empresas de cinco pessoas se transformarem em negócios de bilhões de dólares.

Acredito que isso cria um risco difícil de quantificar e, ao pensar em como começar a regular esse tipo de coisa, vejo três pontos. Primeiro: a regulação deve ser negativa. É preciso definir o que não pode ser feito, porque isso conseguimos delimitar. As pessoas podem discordar, mas, por exemplo, no campo da genética, precisamos dizer claramente: “Você não pode criar um ser humano.” Estou simplificando bastante, mas é disso que se trata. A partir daí, abre-se todo o espaço para que o restante seja desenvolvido, para que se crie a próxima pílula que me permita viver até os 150 anos. Temos que observar a área da genética também, pois é fascinante ver como a IA está melhorando muito a qualidade de vida, mas ao mesmo tempo gerando coisas assustadoras.

O mesmo vale para as redes sociais. Ainda não sabemos exatamente o que é bom ou ruim, nem conseguimos sempre diferenciar um deepfake de algo verdadeiro. Vamos tentar entender tudo isso, mas existem algumas coisas sobre as quais podemos ter certeza. Por exemplo: vamos proteger nossos filhos de 12 anos de certos riscos. Assim, podemos começar a estabelecer certas barreiras, que pelo menos ajudem a reduzir os piores perigos.

Além disso, acho que é muito difícil ter certeza. A Europa diz: “Nós vamos impor barreiras digitais.” Eu só consigo desejar boa sorte. A regra será escrita hoje e estará obsoleta amanhã. Além disso, estará errada. Se houver regulação excessiva na Europa, ela vai sufocar a inovação lá, mas não nos EUA, porque nós não faremos o mesmo.

Portanto, acredito que as melhores ideias virão do mundo acadêmico, que está realmente olhando para isso com profundidade e refletindo sobre os impactos. Há também questões importantes no mercado de trabalho. Os EUA têm praticamente pleno emprego, e todos os que são empregáveis e querem trabalhar estão empregados hoje. Se os ganhos de produtividade forem tão grandes quanto imaginamos, isso pode não afetar o emprego total, mas certamente vai gerar disrupções, como as da Revolução Industrial. Poucos estão pensando em como gerenciar isso nos próximos 20 anos. Acredito que o governo tem um papel de ajudar a transferir conhecimento e garantir oportunidades.

E digo mais: com formação em Direito, posso afirmar que os primeiros a sentir o impacto serão justamente os advogados. Lembro-me de passar horas em bibliotecas, abrindo livros, tentando fundamentar petições e encontrar citações válidas. Esses dias acabaram. Ainda será necessário um ser humano para exercer o julgamento, mas o trabalho braçal que eu fazia como jovem advogado não é mais necessário. E veja, eu ganhei bem a vida fazendo exatamente isso.

André Esteves: O mesmo vale para programação.

Mike Pompeo: Exatamente. A programação é a mesma coisa. Muitos desses empregos de colarinho branco também. Eram funções intelectuais, mas bastante repetitivas. Se uma tarefa é intelectual e repetitiva, ela provavelmente desaparecerá com o tempo. Mas devemos encarar essas tecnologias como uma enorme oportunidade. Não posso provar o futuro, posso apenas olhar para a história: sempre que tememos que uma nova tecnologia destruiria o mundo, ela acabou, no fim das contas, tornando-o melhor. Não vejo motivo para acreditar que, desta vez, será diferente. Estou convencido de que meu neto viverá em um mundo melhor, mais produtivo do que aquele em que eu cresci. Mas, para que isso aconteça, serão necessários limites e liderança política.

André Esteves: Concordo totalmente. Você mencionou a China em relação à inovação, então vamos explorar um pouco mais a geopolítica global. Começando com

uma reflexão interna: a China tem feito um trabalho impressionante em tecnologia e também em mudar seu modelo econômico. Antes, era baseado em grandes investimentos em infraestrutura e no setor imobiliário. Agora, cada vez mais, é orientado pela inovação e pela tecnologia.

Mas, para nós que vivemos em democracias liberais, é difícil acreditar em inovação governada pelo Estado. Ainda assim, até agora, a China tem conseguido avançar. Na sua visão, quão sustentável é esse modelo? O modelo que tirou milhões da pobreza em apenas 30 anos, mas que agora enfrenta testes severos. Há uma crise imobiliária enorme, um grande desafio de mudar o modelo de negócios, e tudo isso sob a mesma liderança política. Quão preocupado você está com a sustentabilidade desse modelo econômico chinês?

Mike Pompeo: Eu não gostaria de estar no lugar deles. Acho que a China enfrenta problemas gigantescos, econômicos, demográficos, institucionais e estruturais no longo prazo. Em cerca de 50 anos, eles vão passar de 1,4 bilhão de pessoas, hoje, para algo em torno de 1 bilhão. Isso está dado, pode anotar.

André Esteves: Mike, se você perguntar ao ChatGPT qual será a população da China em 2100, ele vai responder 567 milhões.

Mike Pompeo: Exatamente.

André Esteves: O que é a redução populacional mais impressionante dos tempos modernos.

Mike Pompeo: Nenhuma civilização jamais sobreviveu a uma redução dessa magnitude. Tentei ser generoso em projetar um bilhão. Não é possível ter bebês em quantidade suficiente no tempo necessário. A matemática não fecha. Claro, poderia haver uma migração em massa, mas isso também é improvável. É uma carta muito difícil de jogar.

No médio prazo, pense em doze anos, o que me preocupa é esse fato inevitável. A liderança chinesa sabe que, em termos relativos de poder – isso é, em comparação aos Estados Unidos –, a China está hoje em seu momento mais forte. Eles têm mais poder econômico, mais capacidade militar, um programa espacial avançado, boa capacidade cibernética, boa tecnologia em geral. Eles acreditam que este é seu ponto máximo.

Historicamente, quando uma nação acredita que atingiu o auge, o que faz? Tenta conquistar território. Pode ser de forma militar, diplomática ou econômica. Acho que é isso que estamos vendo Xi Jinping fazer. Ele vinha governando com o princípio, traduzindo livremente do mandarim: “Façam a economia crescer”, e, de fato, eles criaram empresas impressionantes, como a Tencent, Baidu, Deep Seek. Eu poderia citar várias, mas o modelo delas era bem diferente do modelo de Xi Jinping.

Ele agora colocou a prioridade militar e de segurança muito acima da econômica. Ele está disposto a sofrer economicamente para ganhar capacidade de se tornar uma potência global.

A questão é: conseguiremos resistir a isso nos próximos dez anos de modo que não passemos a viver em um mundo moldado pelo modelo deles, mas sim continuemos em democracias liberais? Esse é o dilema. Xi Jinping acredita que a hora é agora.

O antigo lema em mandarim era: "Oculte seu poder e espere o momento certo." Essa frase foi retirada da doutrina do Partido Comunista Chinês. Hoje, a orientação é basicamente: "A hora é agora." Isso se vê em todas as dimensões, como nos esforços diplomáticos e em empresas de tecnologia como a Huawei, que buscam se infiltrar profundamente com ferramentas de inteligência perigosas. Cada dimensão do poder chinês está sendo explorada ao máximo.

A pergunta é: o Ocidente vai se levantar nesse ponto de inflexão, justamente quando a China começa a enfrentar dificuldades? Só para deixar claro: eu não torço pelo colapso chinês. O colapso de uma civilização como a deles seria ruim para todos nós. Essa redução populacional não afetará só eles. A China é um mercado enorme. Mas, enquanto eles acreditarem estar em seu ponto máximo de poder, precisamos defender as instituições centrais que construíram o mundo do pós-Bretton Woods, o modelo econômico global que, convenhamos, funcionou muito bem para o mundo.

André Esteves: Sim, funcionou muito bem.

Mike Pompeo: É claro, ainda há lugares com índices altos de pobreza, e precisamos lidar com isso. Ainda temos de resolver a distribuição de alimentos. Eu acredito que já temos comida suficiente. Vocês, brasileiros, vão produzir toda a soja de que o mundo precisar, disso eu não tenho dúvida, mas temos de descobrir como levar isso onde faltam calorias e proteína. Sinceramente, não acredito que o modelo chinês tenha a menor chance de entregar isso. Esse é meu grande receio. O nosso modelo entrega. O modelo ocidental entrega. O deles vai se mostrar muito ruim para o mundo inteiro.

André Esteves: Você acha que esse desafio está bem estruturado dentro da nova administração? Existe uma estratégia clara no Ocidente para lidar com a China? Porque, o tempo todo, fala-se em ação militar em Taiwan, mas eu, honestamente, não vejo isso acontecer no futuro próximo. Os partidos pró-China em Taiwan já têm 35-40% de apoio. Mais cedo ou mais tarde, chegarão a 50% mais um numa eleição. Assim, será muito mais fácil para a China vencer nas urnas do que promover uma invasão.

Mike Pompeo: Essa é uma ótima análise geoestratégica. Concordo totalmente, eles vão agir, e farão como fizeram em Hong Kong.

André Esteves: Sim, basta esperar. Os chineses, tradicionalmente, são pacientes. Se eu estivesse no comando da China, claramente seria essa a minha escolha. A opção mais otimizada é jogar o jogo político e chegar lá sem disparar um tiro. Dito isso, vejo que, apesar da confusão sobre a guerra comercial, o presidente Trump tratou a China com respeito. Ele levantou questões importantes e válidas. Por exemplo: o TikTok opera livremente nos EUA, mas o WhatsApp não funciona na China. Existe alguma estratégia ou consenso? Não necessariamente de Trump, mas um consenso sobre como lidar com esse questionamento legítimo?

Mike Pompeo: Existe um consenso de que é preciso lidar com isso. A estratégia, no entanto, ainda não está bem desenvolvida, nem dentro da administração, nem de forma mais ampla. É muito complicado, muito difícil. A economia deles está profundamente entrelaçada à nossa. Durante 40 anos, dissemos a todas as empresas americanas para investirem na China e foi o que fizeram. Essa foi a política dos EUA e essas empresas se beneficiaram muito disso. Acho que a China também se beneficiou, mas certamente as empresas americanas lucraram. Agora, estamos dizendo: “Ei, esperem um pouco”, mas esse recuo é difícil, tanto econômica quanto politicamente. Por isso, a estratégia ainda não está bem definida. Ela começa a tomar forma na ideia de que precisaremos construir um modelo de segurança mais robusto, que desestime o Partido Comunista Chinês de, por exemplo, invadir Taiwan, ou, pior ainda, o Japão. Se olharmos para o Pacífico, eles reivindicam para si o direito sobre o Mar da China Meridional. Do ponto de vista do direito internacional, isso é absurdo. Como diplomata, eu precisei gastar muito tempo defendendo essa opinião, mas não como advogado. Eles fazem alegações ridículas, e não fazem isso de brincadeira. Eles fazem porque estão determinados a expandir sua esfera de influência e poder, tanto por motivos de segurança, quanto econômicos. Precisamos desenvolver uma estratégia, e estamos nos aproximando disso.

Um último ponto é que, em muitos aspectos, a política dos EUA sempre foi bastante acomodativa com os chineses, desde que dr. Kissinger viajou até lá, em 1972, e estabeleceu relações com o país. Eu certamente debateria isso com ele. Aliás, parece sempre intimidador debater com ele, pois ele era muito mais inteligente do que eu e não tenho dúvida de que perderia. Mas, nesse caso, acredito que estou certo, então, talvez.

André Esteves: Ouvi um comentário interessante sobre isso. Eu conheci o dr. Kissinger no Council on Foreign Relations (CFR), do qual faço parte há mais de dez anos, e alguém me disse: “Veja, os EUA hoje têm tantas frentes: Europa, Ucrânia, Rússia, China, todo o complexo do Oriente Médio que, mesmo que houvesse cinco doutores Kissinger, não dariam conta de tudo. E o problema é que temos meio Kissinger.”

Mike Pompeo: Ele era incomparável, sem dúvida. O que penso é o seguinte: todas as democracias liberais do Ocidente têm um interesse comum em enfrentar esse desafio – e espero ter sido cuidadoso o suficiente. Não se trata de um problema com a China em si; o desafio vem do Partido Comunista Chinês sob a liderança de Xi Jinping. Há pessoas extraordinárias ao seu redor, muitas formadas nos EUA. Se fossem elas a liderar o país hoje, eu estaria muito mais confiante de que haveria um caminho sem os riscos representados pelo atual regime.

Eu ouvia com frequência, quando viajava à Europa ou à América Latina: “Mike, essa briga é de vocês. Nós não vamos escolher entre China e Estados Unidos. Vocês são os gigantes, não queremos ser esmagados.” E eu respondia, com todo respeito e sinceridade, que era preciso escolher um lado. Não é entre China e Estados Unidos. É entre democracia liberal e liberdade, ou tirania. É como foi entre a União Soviética e os Estados Unidos. Não era escolher os EUA em si, mas sim um modelo, uma estrutura, um sistema, e toda democracia liberal sabe que está do lado certo dessa escolha. Isso significa, necessariamente, ficar ao lado da liberdade, da propriedade privada e da dignidade humana. Esses conceitos centrais que orientaram o mundo nas últimas décadas estão em risco de se perder se o Partido Comunista Chinês prevalecer. Xi Jinping não se importa nem um pouco. Vladimir Putin já perdeu quase um milhão de pessoas do próprio povo e não perde uma noite de sono com isso.

Eu, como Secretário de Estado e diretor da CIA, rezava todos os dias pela segurança dos meus agentes no campo, e tive sorte, pois, em quatro anos, não perdi nenhum sob meu comando. Alguns ficaram feridos, mas não houve mortes. Soldados, sim, foram mortos nesse período, e eu fui a Dover, pois eu me importava com essas vidas. Xi Jinping não se importa. É difícil para nós entendermos, mas ele não se importa. Ele tinha um vírus, que escapou de um laboratório em Wuhan e matou 10 milhões de pessoas, e isso não o incomoda. Não que tenha sido uma arma ou que ele tenha planejado lançar o vírus. Ele não disse: “Vamos liberar esse vírus”, mas, o fato é que, quando ele poderia ter feito algo a respeito, em vez de pedir ajuda ao mundo, ele escondeu a informação. Ele mandou silenciar quem denunciava e prendeu jornalistas que investigavam o ocorrido. Isso é um desprezo absoluto e imprudente pela vida humana, e não podemos deixar que esse seja o modelo que oriente o mundo. Por isso, insisto que todos nós precisamos escolher firmemente o lado da dignidade humana, dos direitos de propriedade e da liberdade. Caso contrário, isso voltará para nos assombrar.

André Esteves: É um ponto muito válido. Você mencionou a Rússia, e agora, para concluir nossa conversa, vamos falar sobre os problemas mais “quentes”, como as guerras em andamento.

Como você vê as mudanças enormes na Europa, e, de certa forma, com o presidente Trump, que, ao seu estilo, acabou dando um importante “chacoalhão” na Europa,

não necessariamente negativo? A guinada da Alemanha, por exemplo, foi bastante positiva para o país e para o continente. Veja o que está acontecendo: em todas as dimensões – Espanha, Portugal, França, Alemanha. Estive em um evento com o presidente Macron, há três semanas, cujo foco era a atração de capitais, a simplificação de regras e a aceleração de aprovações. Eu pensei: “Talvez eu esteja com as pessoas erradas. Estão falando francês, mas parece que cheguei à América. Tem algo estranho nessa conversa.” Algo está mudando e é um novo rumo incrível para a Alemanha, que considero bastante positivo para a Europa. Mas, dito isso, ainda precisamos digerir a situação maluca entre Rússia e Ucrânia. Como você vê a evolução desse conflito? Como parar isso que continua acontecendo, não no centro dela, mas ainda na Europa?

Mike Pompeo: Acho que o presidente Trump merece parte do crédito por isso. O restante do crédito vai para Putin. Os dois conseguiram fazer a Europa pensar: “Precisamos reagir”, e não apenas em segurança. Você tem toda a razão.

André Esteves: Economicamente também, porque foi o gatilho para muita mudança de mentalidade, especialmente a percepção de que precisamos cuidar de nós mesmos.

Mike Pompeo: Concordo. Quanto ao conflito em si, não vejo evidências de que Vladimir Putin tenha qualquer intenção de recuar. Francamente, ele tem pouco incentivo para isso, dado seu sistema de valores e a forma como enxerga o mundo. O Ocidente terá de continuar, a Europa, principalmente, mas também os EUA, a impor custos a ele. É a regra básica da dissuasão: os custos têm de superar os benefícios. Hoje, ele ainda acredita que os benefícios superam os custos. Li hoje de manhã que houve novos avanços territoriais. Para mim, não se trata apenas de território. Entendo o problema territorial, mas o verdadeiro desafio é como criar uma arquitetura de segurança que estabilize a situação, leve a um cessar-fogo e impeça que isso se repita, talvez por 25 anos, ou talvez mais. Os europeus terão de estar no centro disso, e acho que, agora, reconhecem essa necessidade. No entanto, enquanto Putin acreditar que pode manter a economia em modo de guerra – e ela consegue sobreviver enquanto o conflito durar – e também enquanto ele achar que: “Posso conquistar um pouco mais e o presidente Trump não vai impor custos sobre mim”, não vejo mudança. Suspeito que daqui a um ano o cenário não seja muito diferente do atual. Aliás, previ isso um ano atrás, e acertei. Espero estar errado agora, mas não vejo hoje um caminho diferente do que temos, ou seja, ataques ucranianos em território russo e a Rússia avançando lentamente.

Hoje de manhã li que a Coreia do Norte enviará mais 30 mil soldados para a Rússia. Pense nisso: 30 mil soldados equivalem a duas divisões europeias ou americanas. É muita gente. Passei muito tempo com o presidente Kim Jong-un e não conseguimos convencê-lo a abrir mão das armas nucleares; agora, vemos esse nível de coope-

ração militar direta. Foi um fracasso meu, sem dúvida, mas percebi que Kim quase não toma decisões sem a bênção da China. A Coreia do Norte é um satélite da China, tanto econômica quanto militarmente. Portanto, não se enganem, esses 30 mil soldados que irão para a Rússia, embora norte-coreanos por etnia, são, na prática, parte do esforço militar chinês de apoio a Putin, e isso não aconteceu apenas com a aprovação de Xi Jinping. Digo que tenho certeza, mas, na verdade, não sei. Estou bastante confiante de que aconteceu a seu pedido. Portanto, quando dizem que a China ficou de fora do conflito Rússia-Ucrânia, eu levanto a bandeira de “conversa-fiada”.

André Esteves: Essa análise é assustadora, mas muita gente se decepcionou com a Rússia do ponto de vista militar. Olhando a história recente até dá para entender: Putin assumiu no início dos anos 2000, depois de uma completa desorganização do Estado, com dívidas internas e externas enormes, corrupção generalizada no exército. Os primeiros 10 a 15 anos foram basicamente de reorganização. Nos últimos 25 anos, o PIB da Rússia ficou em torno de 80% do PIB brasileiro. É impossível imaginar, do ponto de vista econômico, que a Rússia tenha conseguido investir em um aparato militar capaz de enfrentar os EUA, ou mesmo o Reino Unido ou a França.

Agora, se olharmos para o Brasil, se houvesse consenso na sociedade para investir em forças armadas, com o nosso tamanho, no máximo seríamos uma potência regional, e só. Então, qual é o real poder militar da Rússia, se precisa de tropas da Coreia do Norte e drones do Irã? O que, realmente, está acontecendo lá?

Mike Pompeo: Acontece que esse modelo altamente centralizado é péssimo para a guerra. Como alguém que foi um jovem tenente há 40 anos, no modelo militar ocidental, e também o do Brasil, dá poder de decisão aos soldados jovens, aos suboficiais? Já o modelo russo era extremamente hierárquico, de cima para baixo, e isso acabou infiltrando e corrompendo sua capacidade de lutar e vencer guerras. Foi, por isso, que fracassaram de forma tão dramática na Ucrânia e qualquer um que estude história militar sabe que lutar “fora de casa” é sempre mais difícil. É como no futebol, quando seu time joga no próprio estádio. Os ucranianos estavam jogando em casa, defendendo algo que lhes pertence, enquanto os russos estavam apenas cumprindo ordens políticas. Isso faz uma enorme diferença. A intensidade mental é outra quando é a sua família que está logo atrás de você, em comparação a quando você sabe que vai apenas voltar para as barracas e fumar um cigarro. Não se deve subestimar esse fator.

Outra característica desses modelos centralizados é algo que também preocupa muito Xi Jinping: o fato de que seus generais estão mentindo para ele. Esse exército não entra em combate real há muito tempo. Esse é, inclusive, mais um motivo para não atacarem Taiwan, pois o sistema pode simplesmente não funcionar. Os navios podem não zarpar, os soldados podem não lutar com empenho e a Força Aérea

pode entrar em colapso rapidamente. Eles não possuem sequer a base industrial necessária para sustentar um esforço desse porte. Dependem de drones iranianos e de dinheiro chinês para comprar petróleo iraniano e russo. É uma economia incapaz de sustentar uma guerra de longa duração..

Para terminar esse ponto, sempre lembro que, quando fui Secretário de Estado, a ferramenta mais importante que eu tinha não era o poderio militar dos EUA. Ele era, relevante, claro. Você precisa mostrar que tem força militar, poder real. No entanto, a ferramenta mais poderosa era a economia americana. Por isso, todos queriam conversar comigo. Eles diziam: “Mike, queremos negociar com vocês. Queremos investir nos EUA. Queremos mandar nossos filhos para estudar aí. Queremos que suas empresas treinem e eduquem as nossas.” Isso é um poder incrível e os russos, como você disse sobre o tamanho da economia deles, não são um país de recursos.

André Esteves: Exatamente. Para concluir, não necessariamente o assunto mais fácil, mas vamos falar um pouco sobre o Oriente Médio.

Mike Pompeo: Claro. Eu faço a parte do “médio”. Vou tentar resumir três mil anos de história em 30 segundos.

André Esteves: É curioso, falando em história, há cerca de dois anos, tivemos aquele ataque terrorista do Hamas contra Israel, que desencadeou toda uma série de crises e culminou no atual conflito entre Israel e Irã, e agora também Israel, EUA e Irã. Ainda que estejamos em cessar-fogo, o futuro próximo não está nada claro.

Voltando um pouco, acredito que aquele ataque do Hamas teve relação com algo positivo, porque, se olharmos para a região nos últimos cinco anos, houve um momento de avanço. Tivemos muitos líderes jovens, sofisticados, globalizados, formados em tecnologia, entendendo o contexto mundial e promovendo enormes investimentos. Basta ver a Arábia Saudita e suas megacidades, com mais guindastes do que a China. Talvez nem tudo funcione, mas trata-se de alguém investindo em racionalidade, e não em guerra.

Pela primeira vez, três anos atrás, Israel e Egito realizaram exercícios navais conjuntos. A Arábia Saudita e Israel estavam a poucas semanas, talvez meses, de fechar um acordo econômico. O time de futebol saudita jogou em Teerã e foi imensamente bem recebido pela sociedade. Mulheres passaram a dirigir carros, a ter empregos na Arábia Saudita. A região, no fim das contas, estava em um caminho positivo e quem perdia com esse avanço era o radicalismo, que reagiu. Essa foi a minha leitura do ataque do Hamas.

A minha pergunta é: como você enxerga o desenvolvimento desse momento mais agudo entre Israel e Irã? Quais são os objetivos de cada lado? Não acreditamos em mudança de regime imposta de fora, precisa ser algo endógeno. No longo prazo, é possível retomar aquela trajetória positiva na região?

Mike Pompeo: Sim. Diferente do conflito na Europa, aqui vejo sinais positivos de que poderemos chegar a uma situação melhor do que a que tínhamos antes de 7 de outubro. Você está certo, aquele foi um grande ponto de ruptura. Até então, várias nações árabes do Golfo estavam avançando rumo à modernidade. É disso que você está falando: mais oportunidades para mulheres, líderes se afastando do extremismo e construindo algo positivo. Não uma democracia, certo? São monarquias, mas estavam se aproximando de um modelo econômico mais ocidental e de uma forma de tratar as pessoas também mais próxima do Ocidente. Tudo isso era bom. Os Acordos de Abraão faziam parte desse processo. Essas nações finalmente reconhecendo o direito de Israel existir, e todas essas coisas boas, como o crescimento econômico e a inovação tecnológica acontecendo tanto em Israel quanto nos estados do Golfo Árabe, com exceção do Irã.

O Irã adotou um modelo diferente desde 1979, uma teocracia sem avanços rumo à modernidade. Continuava oprimindo sua população de formas terríveis. Sua economia tem pontos fortes, mas ninguém vai dizer: "Meu sonho é estudar na Universidade de Teerã." Eles estavam regredindo, ou ao menos não estavam avançando. Teerã passou a usar seus proxies, braços regionais – Hezbollah, Hamas, Houthis, milícias no Iraque – para tentar manter algum equilíbrio. Até havia um tipo de acordo informal entre Israel e Hamas, permitindo que trabalhadores de Gaza fossem a Israel. Assim, acho que o Irã percebeu que corria o risco de ficar isolado, pressionado a ponto de o regime cair. Então, eles disseram: "Vamos aproveitar esse momento para assustar o Oriente Médio e mostrar que ainda estamos aqui", mas não funcionou. Israel respondeu: "Não vamos aceitar viver assim", e não foi apenas Netanyahu, mas toda a liderança israelense assumiu a decisão de reduzir essa ameaça. Eles agiram. O Hamas e o Hezbollah continuam existindo, mas estão muito enfraquecidos. A Síria desmoronou e foi um duro golpe para os russos e os iranianos que apoiavam Assad. Então, o poder deles diminuiu.

Existe agora uma esperança real de construir um novo modelo e, quem sabe, um dia o povo iraniano terá sua oportunidade – algo semelhante ao que ocorreu com a queda da União Soviética. Não sabemos quando o povo do Irã irá se levantar contra o regime, mas espero que seja logo. Eles merecem, pois são um povo incrível. Se o Irã fizesse parte da economia global, seria fantástico. Eles competiriam em pé de igualdade, e isso seria glorioso. Se eu fosse um pai e estivesse no Irã, não haveria nada mais importante do que tentar mudar a liderança para garantir uma vida melhor à minha filha ou neta. Claro, sem ser morto no processo, que é o grande desafio, já que o regime ainda tem armas, o poder de aterrorizar.

Foi noticiado que, pouco depois do ataque realizado pelos Estados Unidos em Isfahan, os iranianos prenderam cerca de 2 mil líderes dentro do país, jogando-os na prisão, se fossem suspeitos de ligação com os EUA ou com o Mossad, ou até desafe-

tos antigos que eles aguardavam uma oportunidade para eliminar. Suspeito que milhares serão detidos nas próximas semanas, numa tentativa de proteger o regime. É terrível, mas momentos assim também podem precipitar rupturas. Sempre existe um oficial que se recusa atirar em seu próprio povo, ou a prender seu vizinho, e aí tudo desmorona. Eu espero que esse momento chegue logo. Porque, se chegar, o Oriente Médio poderá se reequilibrar e, de forma bem egoísta, digo como alguém que serviu a um presidente e que coloca o seu país em primeiro lugar, nada seria melhor para os Estados Unidos do que ver esse dia chegar. Significaria um Oriente Médio mais estável e próspero, sem necessidade de enviar novamente nossos fuzileiros para lá, o que seria ótimo.

Estou bastante otimista de que agora existe um modelo, uma base preparada. Reconheço todo o esforço dos israelenses, ainda que com excessos em alguns pontos, mas a iniciativa foi válida e acredito que mudou a região para melhor.

10

ACÇÕES ESTRUTURAIS, CONTROLE DE CONSTITUCIONALI- DADE E SEPARAÇÃO DE PODERES

Raphael Carvalho



Advogado e
Diretor da Escola
de Direito do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa

É com enorme satisfação que damos início a este painel “Ações estruturais, controle de constitucionalidade e separação dos Poderes”. É certo que o controle de constitucionalidade e separação de Poderes não é uma novidade no direito constitucional brasileiro e comparado, mas é preciso reconhecer que este tema, talvez, nunca tenha estado tão atual como nos dias de hoje. Então, é preciso fazer uma contextualização.

Embora essa discussão possa ser travada a partir de diferentes perspectivas, a adotada neste painel será uma perspectiva institucional à luz do princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição de 1988. No Brasil, muito se fala e se discute a suposta crise e o conflito entre os Poderes. Inicialmente, esta discussão travava-se nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no início dos anos 1990. Foram vários debates ocorridos e muitos estudos desenvolvidos, principalmente na ciência política, em que se discutia a governabilidade no país e a estabilidade das relações entre os Poderes, a partir de uma preocupação do arranjo institucional adotado pela Constituição de 1988, sobretudo a suposta dificuldade de formação de

maiorias estáveis no Poder Legislativo, que seria decorrente de um sistema proporcional de listas abertas, dificultando a formação dessas maiorias. Desde então, várias teorias foram desenvolvidas, sendo a mais célebre a discussão sobre o presidencialismo de coalizão desenvolvida pelo professor Sérgio Abranches, que consolidaram uma compreensão da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e como se desenvolveu uma harmonia democrática no sistema constitucional brasileiro.

Já as relações entre o Poder Judiciário e os Poderes Legislativo e Executivo têm sido alvo de reflexões mais recentes, partindo, inicialmente, de uma discussão tradicional da função contra-majoritária do Supremo Tribunal Federal, a garantia do direito das minorias e proteção dos direitos fundamentais. Mais recentemente, percebe-se, a partir de uma análise mais quantitativa e qualitativa das ações de controle de constitucionalidade, uma mudança nesse perfil da jurisdição constitucional no Brasil, sobretudo pela ampliação das ações apresentadas pelos partidos políticos, não apenas de oposição, como antigamente que eram partidos de minoria, que buscavam uma resposta do Judiciário, geralmente, contra decisões majoritárias do Poder Legislativo. Hoje, o que se observa é uma ampliação das ações de controle de constitucionalidade propostas, muitas vezes, por partidos grandes, inclusive da base aliada do governo, e uma atuação mais ativa da advocacia-geral da União, que tem levantado uma série de discussões.

André Mendonça



Ministro do
Supremo
Tribunal Federal
e Coordenador
do Fórum de
Responsabilidade
Social da FGV

É um grande desafio falar sobre ações estruturais, controle de constitucionalidade e separação entre os Poderes. Durante muito tempo eu via o tema da separação entre os Poderes como algo mais teórico, e que nós já teríamos tudo sedimentado e as relações seriam muito mais simples, onde o princípio da harmonia, do artigo 2º da Constituição, estivesse prevalecendo. As discussões, neste momento, nos fazem ao menos refletir de forma mais concreta sobre o tema. Diante da complexidade do tema e uma discussão perene na sociedade brasileira se o Judiciário estaria invadindo o espaço do Legislativo, se o Legislativo estaria adentrando esferas e discricionariedades próprias ao Poder Executivo e essa interrelação toda nos faz ter uma reflexão mais profunda e, talvez, mais necessária nesse momento da seara da história do Brasil.

Eu vou dizer uma frase impactante: “Os modelos de Estado de Direito estão em crise.” Esta frase não é minha, mas é do professor Luigi Ferrajoli, o pai do garantismo, e ela não foi escrita nos dias recentes. Ela foi escrita em 2001 em um artigo no qual ele tratava sobre o passado e o futuro do Estado de Direito. O professor Ferrajoli apontava duas

razões que indicavam esta situação de crise. A primeira era um colapso da capacidade reguladora da lei. Em outras palavras, um enfraquecimento do princípio da legalidade. A segunda razão é o retorno a um papel criativo por parte do Poder Judiciário, o que hoje nós chamamos de ativismo judicial. Não à toa que este artigo do professor Ferrajoli está no texto de um livro que trata do neoconstitucionalismo. À luz dessa perspectiva, a partir da segunda concepção, com esta atuação mais ativista ou criativa, Ferrajoli usa duas expressões: uma cunhada por ele, falando em discricionariedade dos juízes, não em discricionariedade administrativa. Ele resgata Hobbes, que foi muito mais contundente porque tinha como anteparo passado um momento também onde havia a luz do jusnaturalismo a atuação “mais criativa” do Poder Judiciário. Hobbes se referia, e Ferrajoli repete, a expressão “juízes desordenados”. É uma expressão forte.

Em relação à primeira causa, o enfraquecimento do Poder Legislativo, Ferrajoli utiliza-se de Hobbes para se referir ele mesmo ao legislador, “legisladores desordenados”. Tal situação implica uma ausência de ordem prévia, sendo que Ferrajoli atribui essa desordem à prodigalidade, a uma inflação legislativa, e, por outro lado, à crescente obscuridade da linguagem legislativa, que, nas palavras que eu utilizaria, está repleta de conceitos jurídicos indeterminados. Diante dessas colocações, eu faço três notas pessoais sendo que, na parte da crise que envolve o Judiciário, hoje eu incluo não apenas a discussão sobre uma interpretação adequada, mas também a desordem remuneratória que tem desgastado o Poder Judiciário e exigido uma melhor definição de parâmetros, visto que o subsídio, como teto, parece não mais modular a remuneração. Nós precisamos, como Estado brasileiro, repensar esta questão e fazê-lo com responsabilidade. Naquilo que envolve as tensões na perspectiva do Legislativo há um questionamento da invasão da esfera de atribuição e competência próprias ao Poder Legislativo de legislar.

Há também uma tensão, hoje, que circunda os três Poderes que é a definição e a melhor delimitação das questões que envolvem o orçamento federal. Isso é algo que impacta Legislativo, Executivo e Judiciário. No que tange ao Executivo a crise se manifesta pelo não exercício pleno da sua capacidade de elaboração e execução das políticas públicas, o que, somado às disfunções dos demais Poderes, intensifica

as tensões institucionais. Não é sem razão que Ferrajoli, à luz dessas perspectivas, fala em dois Estados de Direito possíveis. O Estado de Direito forte, substancial, material, e o Estado de Direito no sentido formal ou, como ele chama, débil. O Estado de Direito em sentido débil é, para Ferrajoli, aquele cujos Poderes públicos são conferidos pela lei, onde os Poderes são exercidos pelas formas e procedimentos legalmente estabelecidos, mas para por aí. Ou seja, basta se ter uma Constituição, as instituições previstas nela, e não há uma demanda de substância material, de aderência a princípios e valores verdadeiramente constitucionais no exercício do poder pelo Poderes representantes do povo. Nós temos alguns países que nos veem na memória onde vemos as instituições, uma Constituição, mas não se vê claramente uma situação de Estado de Direito. Nós também temos países com democracias fortes, onde além dos dois primeiros requisitos, eu preciso ter o fato de todos os Poderes estarem vinculados material e formalmente à lei e à Constituição, ou seja, os Poderes respeitando os seus espaços de atribuição. Diante desse contexto, Ferrajoli diz que essa crise não afeta apenas, mas implica uma crise do próprio princípio da legalidade. Ele fala que essas pressões como o princípio da legalidade, reserva da lei, estão cada vez mais em desuso. Por fim, e isso é forte, ele diz que o reforço e não a dissolução, o reforço e não o enfraquecimento, digo eu nas minhas palavras, do Estado de Direito dependerá da refundação da legalidade. Nós precisamos, como país, repensar o princípio da legalidade. Essa refundação, diz ele, através da razão jurídica, da racionalidade jurídica, do debate em alto nível como o que estamos fazendo neste congresso.

Assim, a pergunta que eu faço e tentarei responder é: diante deste quadro, como superar essa possível crise ou este estado de tensão? Ou, em outras palavras, como fortalecer o Estado de Direito? Como fortalecer o respeito às instituições? Para responder a estas perguntas, vou me valer de um outro italiano, do Paolo Comanducci, que inicia seu trabalho dizendo que a Constituição tem uma dupla finalidade. Primeiro, limitar o poder. Em segundo lugar, prever os meios e as garantias para o exercício dos direitos fundamentais. Para a garantia desses dois objetivos, ele estabelece dois meios. Primeiro são meios institucionais e, em segundo lugar, os meios políticos. Os institucionais são os mecanismos de freio e contrapesos que tem em Montesquieu a sua estrutura de fundação e de desenho e que tem nos meios institucionais como essência o respeito à legalidade. Nos meios políticos, Comanducci se refere aos mecanismos institucionais de reforma da Constituição que cabem ao Congresso Nacional. Diante deste quadro, é possível que a crise esteja estabelecida entre os Poderes. É possível que haja, e eu creio que há hoje, uma crise, perante a sociedade brasileira, da institucionalidade, ou do respeito à institucionalidade no Brasil. Agora, nós precisamos perguntar o que cabe a nós fazer para resolver esta crise. As pesquisas de opinião indicam que há um descrédito da sociedade brasileira em relação às instituições. Nós podemos nos fazer de surdos para isso ou nós

podemos fazer uma autocrítica, uma análise e tentar melhorar para o futuro. Eu acho que esse é o papel da democracia. Portanto, eu tenho certeza que, em função desse quadro, no futuro, nós teremos discussões em, pelo menos, três ordens.

Em primeiro lugar, foi tratado aqui ontem, a necessidade de uma reforma administrativa no nosso país. Quando eu digo reforma administrativa, volto ao que eu falei no início, que reenquadre as questões remuneratórias. O magistrado tem que ganhar bem e os agentes do Estado têm que receber de forma adequada, porém respeitada a Constituição e os parâmetros estabelecidos pelo Congresso Nacional. Em segundo lugar há uma necessidade mais profunda do que uma reforma administrativa, é uma reforma do Estado, uma avaliação mais adequada e segura do papel de cada instituição. Isso envolve Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa discussão não são as instituições em si quem tem que ganhar ou que podem perder, mas são o Estado e o povo brasileiro. No âmbito do Judiciário, deve ser feita uma reflexão sobre as causas do excesso de judicialização. Na minha análise, uma reflexão mais profunda sobre o rol de legitimados para propor ações diretamente perante o Supremo Tribunal Federal. Se nós formos comparar com outros países, como a Alemanha, Espanha, dentre outros, nós temos um rol melhor estruturado, onde se demandam um maior grau de representatividade social para que haja uma discussão imediata perante o poder Judiciário. Também temos que avaliar o papel do Supremo Tribunal Federal, como a sua função que eu reputo mais essencial, ser a Corte de defesa das garantias e dos direitos fundamentais. Isso envolve, talvez, repensarmos a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar crimes. Penso que o papel primeiro do STF é garantir a defesa de um justo processo e a sistemática do juiz das garantias para mim é emblemática. O juiz que faz um processo investigativo não é o que julga e o que revisa o julgado não é o mesmo, é um outro. São os mecanismos de freios e contrapesos internos dentro do próprio sistema de justiça. Em terceiro lugar, é necessária uma reforma interna. É o Congresso discutir dentro dele mesmo como pode ser um melhor Congresso. É o Executivo e seus gestores verem como são e como podem ser melhores administradores. Somos nós do poder Judiciário que temos que ver como nós podemos distribuir melhor a justiça, onde a sociedade cumpre ainda melhor nossas decisões, onde tenhamos condições de sair na rua com tranquilidade, onde haja maior respeito pela atuação das instituições como um todo.

Essas minhas reflexões não visam enfraquecer qualquer instituição. Ao contrário, visam fortalece-las e fortalecer o Estado de Direito e a democracia. Por isso, eu concluo dizendo que, primeiro, é preciso pensarmos o país de forma republicana. O país precisa de homens e mulheres que pensem o país, não a partir das suas próprias perspectivas, mas a partir da perspectiva do que é melhor para o desenvolvimento e o crescimento do Brasil. Em segundo lugar, é preciso que todos nós façamos um debate republicano porque, hoje, parece que pensar de forma diferente é só ser

a favor ou contra a democracia. Nós precisamos estar mais abertos ao diálogo. E o diálogo não é saber falar, é mais saber ouvir. Em terceiro lugar, é preciso haver homens e mulheres com alto grau de bom senso. Estou falando de sabedoria, não estou falando de conhecimento. Eu conheço muita gente simples, mas com muita sabedoria, e muito letrado e doutor na lei que é incauto, duto e imprudente. É preciso haver autocontenção, que não é a contenção do outro, é contenção de si próprio. É eu me conter. É preciso haver humildade e isso não é fraqueza. Humildade é grandeza. É preciso haver coragem para enfrentar as adversidades, as dificuldades e a maré contrária. Quanto a mim, garanto aos senhores, não tenho medo nem da morte, não serão dos debates e da necessidade de fazermos um Brasil melhor. Que Deus nos abençoe.

Arthur Lira



Deputado Federal
da República
Federativa do
Brasil

Mais do que discutir a legalidade sob a ótica da separação dos Poderes, as perspectivas aqui colocadas devem ser levadas em conta com muita profundidade. Ganham relevo as ações estruturais – como as ADPFs e ADIs –, que representam o que há de mais premente, dado o seu vínculo importante para a nação ao tratarem de violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais. Para garantir a preservação desses direitos, torna-se essencial distinguir, com clareza, quais são seus limites, necessidades e eficácia.

Trarei, de maneira bem sucinta, uma reflexão sobre o cerne da questão que nos reuniu hoje: a natureza das ações estruturais e como elas desafiam o princípio da separação dos Poderes como poucas vezes se viu em nossa história institucional. Quando o Poder Judiciário, por força de mandamento constitucional, passa a determinar providências positivas, fixar cronogramas e acompanhar execuções orçamentárias de políticas públicas, ele, inevitavelmente, adentra os domínios tradicionalmente reservados aos Poderes Executivo e Legislativo. Com o devido respeito, as críticas a esse modelo merecem nossa atenção; elas são importantes e neces-

sárias para legitimar a proteção aos direitos fundamentais. No entanto, há dois pontos centrais nessa reflexão. Em primeiro lugar, a questão da expertise técnica: os tribunais não foram concebidos para formular e, muito menos, para gerir políticas públicas de alta complexidade. Em segundo lugar, surge o desafio da legitimidade democrática. Os magistrados brasileiros, embora gozem de garantias como vitaliciedade, não são submetidos ao crivo das urnas. Por não serem eleitos, não detém o mandato popular que legitima decisões tomadas sobre alocação de recursos públicos e definição de prioridades estatais.

Assim, abrimos a nossa grande primeira reflexão: quando uma ADPF é apresentada, a quem o direito de selecioná-la entre tantas outras? Por que priorizamos questões ambientais ou carcerárias em detrimento da falta de creches, da violência contra a mulher ou do apoio à infância? A resposta reside em um princípio básico: no orçamento público não cabe tudo. Cabe a quem foi eleito a tarefa de distinguir e escolher as prioridades, sob o risco de, em quatro anos, ser afastado pela população. O representante eleito passa por um “vestibular permanente”. Por outro lado, o que fazer quando o Supremo Tribunal Federal, com todo o respeito, prioriza o tema A, B, C ou D? Um ministro ou magistrado não se candidata; não é eleito. Nesse contexto, faço uma avaliação interna crítica sobre a expansão de entidades, partidos políticos e para propor ADIs e ADPFs no Brasil. Durante os quatro anos que estive à frente da Câmara dos Deputados, não houve consenso para uma reforma, mas continuo defendendo que partidos políticos com pelo menos 20% de representação no Congresso tenham tal capacidade. Não é justo que temas amplamente debatidos e votados com o mandato popular – muitas vezes com 400 votos na Câmara ou 70 no Senado – sejam anulados por decisões monocráticas que põem fim a deliberações congressionais. À época, como presidente, entendi que o debate sobre decisões monocráticas não estava maduro devido à polarização, que não acrescentaria aos freios e contrapesos. Contudo, o cerne da questão que é a PEC, da forma como se apresenta, não constitui afronta, duelo nem invasão das prerrogativas do Judiciário; pelo contrário, ela zela pela previsibilidade e pela transparência. O objetivo é garantir que o colegiado do Supremo Tribunal Federal, em seu Pleno, avalie de forma coletiva a constitucionalidade ou a deficiência de preceitos fundamentais das ma-

térias votadas pelo Congresso Nacional. Afinal, quem legitima o processo é o povo. O povo escolhe o Congresso e este, por sua vez, participa da escolha dos membros do Judiciário, que gozam de vitaliciedade.

Diante do exposto, é importante repensarmos nossas atribuições. O Congresso tem à disposição uma reforma administrativa pronta para o plenário e necessita de uma reforma política ampla, pois precisamos prezar pela imagem do Legislativo. Urge que, com vistas para 2030 ou 2034 – e não para o imediato, pois não se vota na iminência do momento –, a gente possa fazer essa reforma política séria. O objetivo é elevar o nível do debate e cessar a prática de fazer votações só para likes e aplausos. É preciso enfrentar a falta de responsabilidade legislativa que paralisa o Congresso em anos eleitorais, quando muitos se recusam a votar matérias que não geram “ibope”. Digo isso aos meus pares o tempo todo. A discussão de semipresidencialismo, por exemplo, surge para tenhamos apenas o bônus, mas também o ônus das decisões. Cada deputado e cada senador deve ser corresponsável pelo impacto – positivo ou negativo – das matérias votadas no país. Contudo, soluções efetivas exigem comprometimento e diálogo. Como pregam o Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional e o Poder Executivo, a saída para todas as controvérsias sobre as ações estruturais deve passar por diálogos prévios e discussões exaustivas. Somente assim, ao serem colocadas em prática, tais ações terão o acompanhamento legítimo daqueles que originam o poder emanado na Constituição da República: a população brasileira.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho



Professor Emérito
de Direito
Constitucional da
Universidade de
São Paulo

Como professor, eu tenho velhos hábitos que não se perdem após 50 anos lecionando Direito Constitucional. Entre eles está a necessidade de iniciar qualquer reflexão pelos princípios fundamentais, embora eu corra o risco de “chover no molhado”, já que todos presentes neste momento na plateia dominam tais conceitos, eles voltam à tona no debate que foi provocado pelo eminente deputado Artur Lira.

Começamos pela separação dos Poderes. Afirmar que ela é peça essencial do constitucionalismo clássico pode parecer uma banalidade, mas é uma recordação necessária, pois a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 definia como Constituição apenas o texto que garantisse direitos fundamentais do ser humano e se estruturasse de acordo com a separação dos Poderes. Como sabemos, essa doutrina foi classicamente estabelecida por Montesquieu – e, se me permitem um breve parêntese, não há aula em que ele não “entre em campo” para me socorrer. Para compreender por que ele previu três Poderes, é preciso retomar os capítulos que antecedem sua análise sobre a Constituição da Inglaterra. Sua observação é precisa: “Todo homem que tem

poder é levado a dele abusar. Ele vai até onde encontrar limites. Quem o diria? A virtude tem necessidade de limites.” Disso desdobra-se a ideia de que para não existir o abuso do poder por parte de qualquer autoridade é preciso estabelecer o sistema de freios e contrapesos, onde cada um dos três Poderes exerce sua função específica respeitando a competência alheia. É preciso lembrar que, na doutrina clássica, o Legislativo é o primeiro dos Poderes responsável por exprimir a vontade geral. A lei é a expressão da vontade geral e essa é uma afirmação extremamente conhecida, mas por vezes esquecida. Rui Barbosa, em uma página extremamente clara, diz que legislar importa em sopesar, definindo que a conveniência é a oportunidade. Essa lição, embora pouco compreendida hoje, é um ponto fundamental de uma governança submetida à lei. Se o Executivo detém o amplo campo do dia a dia político, o Judiciário surge, na lição de Montesquieu, como a “boca da lei”, ou seja, sua função é aplicar rigorosamente a norma aos casos individuais, o que significa que ele não deve, por definição, legislar nem executar.

A separação dos Poderes, na sua versão mais antiga, fundamenta o sistema de governo que, pelo menos em teoria, ainda vigora no Brasil: o presidencialismo, um modelo que concentra as chefias de Governo e de Estado em uma única figura. Diferente dos Estados Unidos, uma das mais antigas democracias do mundo, onde a eleição se dá via colégio eleitoral (o que leva alguns a questionarem o caráter democrático daquela Constituição), no Brasil o presidente é eleito pelo voto direto. Contudo, o imperativo da governança exige colaboração estreita entre os dois únicos Poderes propriamente políticos, ou seja, o Legislativo e o Executivo, conforme já apontava Montesquieu em *O Espírito das Leis*. Essa dinâmica, certamente, dificulta a governança do presidencialismo quando o mandatário não conta com apoio parlamentar, um entrave menos sensível no antigo “Estado-garantia” (primeiro modelo do presidencialismo), voltado apenas à ordem pública, mas crucial na atualidade. Se no parlamentarismo essa governança depende da maioria parlamentar para sustentar o chefe de governo, o sistema também enfrenta gargalos quando opera sob o que chamo, propositalmente, de sistema polipartidário. Uso esse termo por estarmos muito além de um sistema multipartidário; com pelo menos 20 legendas – muitas das quais representadas por um único deputado –, o desafio do agenciamento político torna-se uma tarefa complexa.

Daqui surge um problema recorrente no Brasil, mas jamais enfrentado com a devida profundidade: seu sistema eleitoral. Ouvimos, no dia anterior, uma excelente palestra de um professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o sistema partidário; contudo, uma pequena lição, extraída da obra de um professor francês que escreveu um livro sobre partidos políticos há mais de 10 anos, foi esquecida. O fato é que o sistema eleitoral contribui para restringir ou para multiplicar o número de partidos. O Brasil adotou a representação proporcional que, em sua busca abstrata pela justiça de permitir que cada corrente de pensamento tenha sua própria voz, acaba por estimular uma fragmentação sem limites. A regra justa, abstratamente, de que cada facção de pensamento tenha o seu partido produz a multiplicação sem que nenhum partido se sinta diminuído. Basta observar o PT e PSOL, que são o mesmo partido, até quando se trata de manifestações com uma que hoje se debate no Congresso Nacional. A multiplicação assim é infinita. Isso deveria ser corrigido. Sei que, ao tratar desse assunto, afasto-me da linha que eu deveria seguir como professor, mas, como eu fui Senador da República por três dias, ousa escorregar neste campo: a correção desse cenário passaria pela discussão, ainda que radical, da substituição pelo sistema majoritário.

Já se discutiu um sistema de representação proporcional inspirado no modelo alemão, no qual metade dos representantes é eleita em distritos majoritários e a outra metade por meio de listas partidárias. Tal modelo ofereceria a vantagem de permitir que os partidos incluíssem em suas figuras essenciais, dotadas de *expertise* técnica para tratar de temas complexos. Afirmar isso não é combater a democracia; afinal, a Alemanha é uma democracia pujante. Nesse debate que se abre sobre uma eventual “reconstitucionalização” do Brasil, eu sugeriria outra reformulação: a ideia de aproveitar as virtudes do presidencialismo e do parlamentarismo em um sistema misto. Embora tal proposta gere indignação em algumas pessoas, sua viabilidade é demonstrada por dois exemplos concretos. Nós estamos em um país que vive um sistema misto. É um sistema que combina um Presidente da República que tem voz, tem participação na política e pode nas crises ministeriais exercer o poder. Outro exemplo é a França: sob a Constituição de 1958, que está em vigor até hoje, o país já foi governado pela direita, pela esquerda e pelo centro.

Há alguns anos, por iniciativa do ministro Gilmar Mendes, discutiu-se a adoção do semipresidencialismo – debate que culminou na apresentação de um projeto na legislatura passada. A proposta previa um Presidente da República como Chefe de Estado e detentor de um Poder Moderador, enquanto a governança seria exercida por um Chefe de Governo, nos moldes de um sistema parlamentar. Tal arranjo sanaria o problema da colaboração entre os Poderes, permitindo a alternância de políticas sem todo o ônus de um impeachment quando o governante não concretiza aquilo que prometeu ou não brilha em face da propaganda ou do juízo do povo, porque é fato

que o povo tem juízo. É curioso notar como alguns setores, que se autodenominam ultrademocratas, parecem achar que o povo não tem juízo, supondo que qualquer propaganda e ideia que circula nos meios de comunicação de massa pode manobrá-lo. Essa estrutura, discutida inclusive pelo ex-presidente Michel Temer, oferece reflexões que julgo essenciais para o início dessa exposição. O Brasil clama por modificações e, embora as lições trazidas pelo ministro André Mendonça sejam muito bem colocadas, é preciso também recordar algumas lições do passado que não estão evidentes, como a reforma eleitoral, por exemplo.

Retorno a Montesquieu invocando, dessa vez, um baiano: Frei Vicente de Salvador. No século XVII, ele escreveu a primeira história do Brasil e sentenciou que “nesta terra ninguém era repúblico”, denunciando que muitos visam o interesse próprio em detrimento do bem comum. Montesquieu ensina que o princípio de uma democracia é, justamente, a formação desses “repúblicos”. Tenho convicção de que o Brasil tem “repúblicos”, mas se perdem nos descaminhos da nossa prática democrática. Faço essa observação sem receio de rótulos, pois há no Brasil o mau hábito de se classificar como “extremista” qualquer análise crítica sobre o que não vai bem. Passo, então, ao problema da defesa da Constituição. Se na separação clássica o Judiciário é a “boca da lei”, ou seja, aplica e não discute, Sieyes já buscava um mecanismo que chamamos de controle de constitucionalidade confiando-o a um Senado Conservador que, infelizmente, sucumbiu às ambições de Napoleão Bonaparte. A verdadeira defesa judicial da Constituição, como sabemos, consolida-se em 1803 com o juiz Marshall no caso *Marbury vs. Madison*: ou os atos contrários à Constituição são nulos ou a Constituição representa uma tentativa inexequível de estabelecer a separação dos Poderes e de impedir o abuso do poder. Rui Barbosa, que deve ser o último que cito, trouxe para a Constituição de 1891 o sistema de controle de constitucionalidade pela Suprema Corte, mas dentro da tese de que o tribunal agiria como legislador negativo. O ato inconstitucional é nulo e Rui Barbosa tinha um adjetivo para nos levar ao dicionário, “nulo e irritado”, ou seja, nulo e sem efeito. Essa posição, obviamente, é a primeira posição do Judiciário brasileiro em face do controle de constitucionalidade. Entretanto, a Constituição de 1988, embora celebrada como ‘Cidadã’, trouxe pontos criticáveis, como a extensão desmedida da legitimação ativa para o controle de constitucionalidade a partidos – alguns com apenas um deputado – e confederações. Cria-se, assim, essa tentação óbvia: derrotado no Parlamento, o partido judicializa a questão e, por vezes, obtém decisões como a do estado de coisas inconstitucional. Nesse caso, há um evidente desrespeito à separação de Poderes, pois tais decisões costuram elementos que deveriam vir da lei e da execução orçamentária. Eu não sou inimigo do Judiciário, mas ele frequentemente não tem meios técnicos e orçamentários para gerir o que deve ser tratado objetivamente pela lei. Se esta observação lhes parece insuficiente, insisto ainda em outro ponto fundamental.

O que, afinal, na Constituição não seria constitucional? Refiro-me aqui à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Se me permitem uma recordação, assim que a Constituição foi promulgada, eu tomei uma lição do ministro Moreira Alves, que me precedia em antiguidade no Largo de São Francisco. Nós tínhamos certa intimidade e eu perguntei para ele: “Que bicho é este?” Ele me respondeu: “Eu não sei. Você que é professor de Direito Constitucional.” E quem ficou com vergonha fui eu porque qualquer coisa que está na Constituição é constitucional e é um descumprimento da Constituição desobedecer a qualquer uma de suas linhas. Os parlamentares, especialmente os que foram constituintes, sabem de um glorioso vício que, às vezes, existe na elaboração de textos legais e constitucionais: a exigência de que determinado preceito conste no texto final apenas para que se possa demonstrar sua paternidade política. Se os senhores pegarem a promulgação, isso não era regulamentado. Era uma coisa para ficar nas gavetas, até que um belo dia virou um instrumento pelo qual ocorre aquilo que o ministro Gilmar Mendes não gostaria de ouvir da minha parte: o ativismo judicial. Este é mais um ponto que, a meu juízo, demanda correção – e creio que não seria tarefa das mais difíceis realizá-la.

Trago, agora, outra questão polêmica: o nosso sistema de controle de constitucionalidade, extraído da Constituição da Filadélfia de dois séculos atrás, ainda seria o modelo ideal? Será que ele é o que atende melhor uma situação em que o político, a conveniência e a oportunidade variam a cada momento? Nos Estados Unidos já se discute a mudança disso. É verdade que foi no governo Biden, mas há várias propostas que foram apresentadas. Aqui no Brasil, enfrentamos um dado alarmante que resgatei em palestra recente: o Supremo Tribunal Federal encontra-se asfixiado por um volume superior a 100 mil processos. Surge daí a necessidade de buscar inspiração não mais no modelo norte-americano de quase dois séculos atrás, mas no que é adotado na Europa por praticamente todos os estados que têm controle de constitucionalidade. Refiro-me à criação de um tribunal constitucional especializado, com membros de mandato limitado. Nesse modelo, a legitimidade é reforçada por uma composição plural: magistrados eleitos pelo Congresso Nacional, outros indicados pelo Presidente da República e outros pelo próprio Judiciário.

Bruno Bianco



Advogado-Geral da
União (2021-2022)

Início a minha fala buscando um gancho em tudo o que ouvi até agora, citando algo fundamental para iniciarmos as discussões sobre a separação dos Poderes. Diante de uma nova ordem e de novos estudos constitucionais, esse princípio deve ser visto sob uma nova ótica. Já não mais cabe a interpretação de uma mera convivência harmônica e pacífica; quero crer que devemos pensar em uma dinâmica de responsabilidade compartilhada. Ou seja: cada Poder, dentro de sua esfera, participando ativamente para a consecução dos fins previstos pela Constituição.

De fato, diante de uma Constituição Federal sem efetividade, a legislação impõe ao Judiciário a competência de suprir lacunas geradas pela inércia ou suposta leniência de outro Poder. O tema que tratamos hoje expõe dois pontos bastante importantes e, ao mesmo tempo, polêmicos: a tensão e a potência do Poder Judiciário frente a omissões dos demais Poderes, cabendo-lhe, sim, supri-las. A discussão, portanto, não é o Judiciário pode agir, mas como deve fazê-lo. Coloco-me, com toda a humildade, na posição de quem exerceu o Executivo por grande parte

da vida, tentando interpretar como esse Poder se enxerga diante da atuação do Judiciário em ações estruturais destinadas a sanar deficiências dos demais Poderes. É nesse ponto que se consolidam as conexões entre separação de Poderes, ações estruturais e o controle de constitucionalidade.

Proponho, para nossa reflexão, três pontos importantes. O primeiro parte do pressuposto de que o Judiciário é o responsável pela supressão dessas lacunas institucionais, o que nos conduz à indagação sobre qual seria o momento exato em que o Tribunal pode – ou deve – intervir; o segundo questionamento busca definir o limite desse confronto entre a necessidade de se suprir uma eventual inércia e a impossibilidade de se invadir competências alheias, preservando, de maneira rígida, a separação de Poderes; e o terceiro ponto reside na premissa de que uma vez entendido que o cenário exige a ação judicial, resta saber como o Judiciário pode e deve exercer a sua autocontenção.

Sobre o primeiro ponto, relativo ao momento em que o Judiciário deve agir, é imperativo lembrar que sua atuação ocorre sob demanda, dada a sua inércia originária; uma vez provocado, contudo, o Tribunal não pode se omitir, restando definir a forma como deve proceder. Em tais ações, o respeito à flexibilidade é essencial, não cabendo decisões hierárquicas ou definitivas, pois, na minha visão, não cabe ao magistrado simplesmente sentenciar: a decisão não põe fim ao litígio, mas inaugura uma nova fase dialógica e de discussões, com protagonismo de todos os representantes dos demais Poderes, sob pena, sim, de ocorrer uma efetiva usurpação de competência. Este é o ponto-chave que nos conduz ao terceiro ponto e talvez mais polêmico eixo: como podemos pensar, de maneira acadêmica, em meios para que o Judiciário exercite sua autocontenção. Proponho quatro pontos para nossa reflexão, não sendo exaustivo e nem querendo impor o meu posicionamento, apenas partindo do pressuposto de que o Judiciário deve agir quando provocado não para encerrar o processo, mas para instaurar o diálogo. Assim, vamos debater como operacionalizar essa autocontenção para calibrar a intervenção entre os Poderes e, de certo modo, blindar e proteger institucionalmente o próprio Poder Judiciário.

O primeiro ponto reside na natureza subsidiária das ações estruturais, que jamais devem ser a regra, visto que a normalidade institucional pressupõe cada Poder exercendo sua função típica; somente diante de uma inércia factual é que o Judiciário deve ser convocado a suprir a omissão. No segundo ponto, as medidas adotadas devem ser proporcionais e manter uma conexão direta com a omissão detectada, evitando que haja exacerbações e garantindo o autocontrole jurisdicional. Para tanto, recomenda-se a adoção de uma postura flexível, na qual a decisão não se apresente como um modelo de “comando e controle”, mas como o marco inaugural de um processo dialógico que confira protagonismo aos interessados, às populações atingidas e aos agentes do poder. Por fim, é essencial estabelecer critérios temporais de finalização, fixando prazos para que a jurisdição não eternize a gestão da política pública, pois, ao assegurar a temporariedade da intervenção, algo necessário para suprir essas lacunas, evitamos o risco de o Judiciário tornar-se o administrador, preservando assim a integridade das funções estatais.

Essas minhas breves ponderações visam blindar e proteger a própria jurisdição constitucional e a atuação do Poder Judiciário. Ao executar a autocontenção e observar esses quatro pontos, o Judiciário se consolida como titular dessa jurisdição sem dela abdicar; contudo passa a exercê-la de forma distinta, participando e sendo árbitro, mediador e maestro. Dessa maneira, exerce uma jurisdição consciente e proativa, mas essencialmente participativa. Tal postura preserva a instituição, conferindo maior legitimidade às decisões construídas com a participação dos Poderes, interessados e atingidos por aquela política pública que, eventualmente, está sendo omissa por parte de outro Poder. Ao agir assim, o Judiciário não apenas preserva, mas ratifica e enaltece a separação de Poderes, que não é só salutar, mas também fundamental para que nós vivamos numa sociedade harmônica e para que o Supremo Tribunal Federal, e o próprio Judiciário, possam, de fato, exercer sua jurisdição constitucional de maneira a preservar os direitos constitucionais. Em última análise, o Judiciário chancela o seu papel de juiz, de exercente, de detentor da jurisdição, afastando-se de funções legislativas ou administrativas, que por natureza e mandato popular, competem aos Poderes Legislativo e Executivo.

Marilda Silveira



Advogada e
Professora do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento e
Pesquisa

Vou aceitar a provocação do presidente Arthur, que falou antes de mim, a propósito da legitimidade democrática *versus* legitimidade técnica a partir de um caso concreto que, talvez, seja aquele que tem vocação atual e é o mais polêmico do momento sobre as emendas parlamentares. O fato é que, nas eleições de 2024, nós tivemos 82% de prefeitos reeleitos. Destes, 98% recebeu emenda parlamentar. Isto, talvez, signifique que tenha alguém que não está passando neste vestibular. Com isso, eu me coloco diante do seguinte dilema: se o Legislativo acelera até o limite e o Executivo não coloca um freio, especialmente no caso das emendas constitucionais, quem nos salva? Certamente, não parece ser o voto porque as mulheres e os negros não sentam nessa cadeira e parece que nunca vão sentar, pois é só fazer conta. Essa perplexidade, diante do exercício de um Poder sobre o outro, não é nova. Eu também vou aceitar o desafio do tema do painel, que é das ações estruturais, para me perguntar se elas são uma boa alternativa diante de uma perspectiva democrática. Elas são o grande trunfo? Não. Será que elas vão necessariamente funcionar? Certamente não, mas tal-

vez sejam uma possibilidade de refletir sobre uma alternativa de prudência para encontrarmos um mecanismo que nos permita dialogar. Nós fizemos isso no direito administrativo e eu espero que, se o direito constitucional não estiver fazendo essa curva, que ele esteja, pelo menos, dando seta para que a gente possa encontrar um caminho de maior diálogo. Me parece que há uma espécie de exaustão ou de perplexidade a propósito das ferramentas que a gente inventou para nos representar ou nos proteger. Também me parece que não está só nas ferramentas, mas na complexidade do mundo. Eu gostaria que a máquina que nós pensamos para dar conta do mundo há 200, 50, 10 anos desse conta do mundo de hoje, mas não é só uma questão de ferramenta. Nós estamos assistindo ao nascimento de uma nova subjetividade com a qual dialogamos, e seria exigir muito de Montesquieu e da divisão dos Poderes dar conta dessa complexidade.

Nesta complexidade, nós precisamos encontrar um caminho no qual todos participam e que conta com um procedimento. Nós já vimos essa procedimentalização acontecer em outras esferas do Estado. Para isso, eu vou partir de quatro pressupostos. O primeiro é que o Judiciário não é o lugar para todas as decisões e ele não deve substituir a administração pública sempre. O segundo é que a judicialização generalizada inverte funções institucionais, causa insegurança e corrói o Estado de Direito. O terceiro é que a judicialização é um dado da realidade. Isto é um fato, não é um valor. Sobre valor, nós podemos dialogar, mas sobre fato não é possível transigir. O quarto é que nós temos um problema sistêmico, que vem de décadas, que é dos direitos não assegurados. Nós podemos até tapar o sol com a peneira achando que todo mundo está supersatisfeito e que, por isso, 82% dos prefeitos se reelegem, mas isso não é uma verdade. Nós temos direitos, de décadas, não assegurados.

Eu não vou tratar do motivo pelo qual isso ocorre, mas vou tentar enfrentar a questão do processo estrutural como uma alternativa. Eu já fui parte e já fui advogada perplexa diante da ausência de insumos para radioterapia, de mães e pais que não conseguem trabalhar implorando por uma vaga em creches ou em escolas. Também, há menos de quatro anos, nós percebemos que mulheres eram presas sem absorvente. Eu tenho vergonha de ter sido uma dessas pessoas que viveu como

quem não sabe disso. Não se trata, portanto, de um desvio pontual de um padrão de inércia institucional que impede o cumprimento reiterado de obrigações constitucionais, especialmente aquelas que dizem respeito à dignidade, à igualdade ao acesso aos bens públicos essenciais. O fato é que a máquina do Estado, muitas vezes, funciona em torno de si mesma e apenas para a manutenção do poder. Nesse contexto é que o processo estrutural é uma adaptação, que é necessária, do processo civil à complexidade das demandas contemporâneas de direitos, especialmente naquelas que exigem uma coordenação maior, a reorganização institucional do Estado. Não há nada mais democrático do que procedimentalização com transparência e diálogo. O processo estrutural não é sobre substituição do Judiciário pelo Executivo ou Legislativo, mas é sobre procedimentalização do diálogo. O Dr. Edilson Vitorelli, professor e desembargador, sempre diz que se o juiz estiver falando muito no processo estrutural, ele não está funcionando bem. Então, é preciso partir desse pressuposto.

Não se trata de aprofundamento de desequilíbrio entre os Poderes, mas é uma forma técnica de viabilizar a jurisdição que responda a esse tipo de litígio. Como? Em primeiro lugar, usando as palavras do professor Didier, é preciso identificar quais são os processos que demandam uma visão estrutural. Não são todos os processos do controle de constitucionalidade. Às vezes, o controle de constitucionalidade declara inconstitucionalidade de uma norma, que é muito importante, tem efeitos enormes, mas não é um problema complexo que exige um diálogo interinstitucional e que demande acompanhamento nesses processos complexos, mas, certamente, é o caso de muitos, tanto na primeira instância, como aconteceu em São Paulo, com filas de cinco anos para se conseguir uma vaga na creche, quanto no controle de constitucionalidade, nesse caso das emendas citadas. Diante dessa constatação, nós alteramos a lógica de solução de conflitos. Não se resolve mais apenas o conflito pontual, mas buscamos reordenar práticas, políticas públicas e omissões institucionais enraizadas. Essa é uma lógica que desafia o modelo clássico e é natural que busquemos referência no que já conhecemos, que é a ideia de dizer que há um desequilíbrio naqueles Poderes fixos que nós costumamos entender como a primeira regra de base do Estado de Direito, mas, como eu disse, parece que não dá mais conta do mundo complexo como ele é. É claro que essa atuação não está isenta de riscos, tais como protagonismo excessivo, paternalismo institucional e soluções descoladas da realidade. Por isso, é fundamental que o processo estrutural preserve abertura para o contraditório ampliado, o diálogo institucional, a escuta qualificada de todas as partes e daquelas que se habilitem para o debate e, sobretudo, que se pautem por critérios de racionalidade jurídica e prudência institucional. Mais do que transformar estruturas, o processo estrutural revela e já revelou limites nas formas tradicionais de tutela de direitos e existe uma postura construtiva. Não há democracia sem sujeitos e sem vozes insurgentes. Eu sempre cito Hannah

Arendt, que diz que a mentira só costuma ser eficiente quando o mentiroso sabe a verdade que ele quer esconder. Direitos básicos não assegurados são uma verdade que não é mais escapável e o processo estrutural talvez seja a pá que vai desencavar essa verdade que nós ainda tentamos esconder.

11

SEGURANÇA JURÍDICA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Marcelo Doval Mendes



Doutor em
Direito do Estado
pela Universidade
de São Paulo

O tema que nos coube neste painel é árduo, mas pulsante, e com um mote específico. Não queremos fazer qualquer debate sobre segurança jurídica e controle de constitucionalidade, que são dois temas fundamentais e estruturantes do ordenamento jurídico do Estado de Direito como um todo, e não só brasileiro. A chave de interpretação deste debate diz respeito às garantias que os juristas e os operadores do direito têm de pensar em promover em momentos de transformação, em momentos específicos de crise, de terremotos institucionais ou, às vezes, a pequenos tremores que causam grandes rachaduras.

Como conseguimos trabalhar com esses dois temas estruturantes para promover, ao fim do dia, o sucesso que precisamos como país? Não tem como falar de controle de constitucionalidade e de segurança jurídica sem pensar no poder de julgar e este poder é um daqueles mais difíceis porque traz embutido em si a ideia de que aquele que julga tem a capacidade de entregar justiça, e aquele que é julgado, muitas vezes, talvez não concorde com aquele ideal de justiça. Quando falamos de controle de constitucionalidade, nós

vamos além. Nós vamos para o poder de julgar atos normativos de outros Poderes. O poder de julgar se uma lei do Legislativo ou algum ato normativo do Executivo segue ou não a Constituição. Isso não é possível sem dores e sem problemas. Ao mesmo tempo que o controle de constitucionalidade talvez seja um dos principais instrumentos de garantia de segurança jurídica, ele é um dos seus principais detratores na medida em que vai causar ruídos institucionais.

Flávio Pansieri



Advogado e
Professor Adjunto
da Pontifícia
Universidade
Católica do
Paraná

A minha mensagem de hoje, discutindo a segurança jurídica, talvez tenha uma correlação com uma abordagem mais teórica que apresentarei inicialmente sobre o tema. Tratar de segurança jurídica me lembra de cinco elementos essenciais: previsibilidade, estabilidade, confiança, coerência e justiça. Quero destacar a ideia da confiança, que é um elemento essencial da segurança jurídica. A partir dessa lógica da confiança, quero trabalhar três elementos que me parecem postos no ordenamento jurídico brasileiro, já afirmados em algumas decisões, mas que, às vezes, nos falta uma reflexão um tanto mais apurada ou mais incisiva nessa temática.

O primeiro objeto de análise parte da confiança que trata das posições jurídicas daqueles que, por sua vez, tem conformado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de decisão de controle concentrado de constitucionalidade a modulação dos efeitos em matéria tributária, em especial quando o STF utiliza como critério para declaração de inconstitucionalidade a ideia do relevante interesse social. Há quase vinte anos, a tese de que nestes casos é necessário, no caso concreto em primeira instância ou depois nos tribunais,

para aqueles feitos que ainda pendiam de julgamento, que seja feito um critério de *distinguish*. Isso parece estar relacionado à ideia de confiança, de buscar ao Judiciário numa perspectiva de plausibilidade do direito, na medida em que não se aplicarão os precedentes desta matéria do Supremo Tribunal Federal quando a posição jurídica não se adequar ao fundamento que levou à decisão da Suprema Corte brasileira.

Aqui, quero elencar, em matéria tributária, três posições jurídicas que me parecem relevantes. A primeira é quando o contribuinte não buscou o Poder Judiciário. Neste caso, não há o que se falar, só se aplica a decisão. Ou quando o contribuinte buscou o Poder Judiciário, mas não pediu ou não teve medida cautelar para depósito do juízo ou para não recolhimento do tributo. Hoje, parece que é pacífico a ideia de que a modulação dos efeitos se aplica a este, inclusive, pois seria o dispendio dos cofres públicos para garantir aquela que, ao contrário do que o STF determinou, para a garantia do erário público pelo relevante interesse pelo relevante interesse social, não deveria ser devolvido. No entanto, existem outras duas posições e este debate já paira por inúmeros tribunais. Fui convocado para elaborar dois pareceres, ambos bem-sucedidos em tribunais locais, que abordavam casos nos quais o contribuinte havia proposto uma ação e obtido uma medida cautelar para suspender o recolhimento do tributo. Posteriormente, o tribunal, em primeira decisão, indicou que aplicaria o precedente do STF e, por estarem os efeitos modulados, o contribuinte seria obrigado a recolher o tributo. Depois, houve uma série de embargos de declaração e os advogados conseguiram reverter a ideia criando um critério de *distinguish* para o caso concreto, porque, se o fundamento da decisão era a proteção do erário público, me parece que neste caso, quando não houve recolhimento ao erário público, não se caracteriza aquela hipótese de modulação.

Um segundo caso que me parece muito relevante é a hipótese da superação prospectiva de jurisprudência, que está diretamente relacionada à atuação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em muitos casos, e, em especial, o artigo 297, parágrafo terceiro, do CPC, diz que os tribunais ao reformularem jurisprudência definam que os efeitos da nova orientação não retroajam e produzam efeitos exclusivamente prospectivos. Aqui, estamos em meio a um debate muito importante da segurança

jurídica. Trata-se de um mecanismo excepcional, de uma autorização expressa do legislador visando proteger também situações ou posições jurídicas consolidadas sobre a égide do conhecimento anterior em respeito à confiança e à segurança jurídica, que são valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, e expressões normativas da ideia da boa-fé objetiva no plano institucional. A modulação atua como um freio neste caso, impedindo a retroatividade automática nas mudanças interpretativas e, assim, legitimando a distinção entre os fatos pelo novo precedente e as e as situações anteriores baseadas em orientação diversa. Dessa forma, ainda que a nova tese se estabeleça como diretriz para casos futuros, é necessária a sua contenção, sobretudo quando a retroatividade tiver como finalidade atingir expectativas legítimas formadas em um cenário de estabilidade institucional, em consonância com o princípio da proteção da confiança e da função integradora dos sistemas de precedentes. Este é um ponto muito importante, e inúmeros desafios sobre o tema já estão postos no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Eu um plano hipotético, e considerando os múltiplos casos pendentes no STJ em diversas áreas, onde jurisprudência consolidada por parte do STJ afeta milhares de feitos em andamento (com decisões em primeira e segunda instância), observamos que o Tribunal, em sua nova conformação, tem determinado a aplicação da nova jurisprudência a casos propostos anteriormente à própria afetação do tema. Nesse cenário, nós precisamos, a partir da ideia do princípio da confiança, estabelecer um recorte. Parece-me que a afetação seria um limite adequado. Aquelas medidas propostas até o momento da afetação estarão sujeitas à nova jurisprudência porque, caso contrário, para além dos efeitos determinantes que poderiam subsistir sobre os casos em si, nós temos mais problemas com os reflexos, como os honorários sucumbenciais e todos os demais em razão da confiança do indivíduo que foi ao Poder Judiciário, confiando na jurisprudência consolidada do tribunal, mas, logo em seguida, tivemos uma alteração.

Como último elemento de análise, quero partir para uma reflexão proposta já pelo STF em uma série de decisões. Eu já fiz uma análise a partir do poder do Estado na ideia da capacidade de tributar e impor regras quando se envolve atividade econômica. Num segundo tema, eu tratei da ideia da confiança quando essas relações afetam indivíduos particulares e quero tratar nesse momento, por fim, de forma muito objetiva das hipóteses em que a interpretação constitucional, a partir do disposto em lei, estabelece uma nova leitura que pode incorrer em uma nova hipótese de restrição a direito fundamental. O STF já, há algum tempo, tem consolidado a temática e temos um precedente importante de 2018 que afirma que a alteração da legislação eleitoral, inclusive quando trouxer novas hipóteses de restrição a direitos ou intensifique um processo sancionatório, deverá sempre ocorrer numa lógica prospectiva. Esta lógica de um sistema de garantias a partir do princípio da confiança é sim estrutura da segurança jurídica.

Queria que saíssemos daqui com três reflexões importantes. A primeira delas é esta hipótese de criarmos critérios de *distinguish* quando da aplicação das decisões em série de controle de constitucionalidade a partir das posições jurídicas. A segunda delas é que nós temos de rediscutir as hipóteses da garantia da segurança jurídica para aquelas posições jurídicas consolidadas em razão de jurisprudência dominante que, por sua vez, em outro momento são afetadas pelo STJ. Por fim, me parece relevante enfrentarmos quando a interpretação ou a jurisprudência impõe novas hipóteses de restrições ou sanções estatais aos indivíduos. Essas três hipóteses são temas importantes do princípio da segurança jurídica e ainda restam ser resolvidas de forma derradeira. Eu termino lembrando de uma passagem do livro III de Oresteia, que narra a conversão da vingança sangrenta das erínias, as deusas da vingança, que queriam sempre a morte do acusado em um procedimento que, a partir de então, passa a valer para todos os crimes de sangue dali por seguinte. A narrativa deixa claro que a institucionalidade não depende de humores divinos, pois, na verdade, se ancora dali em diante em regras públicas, no contraditório e na decisão como elemento central. O nascimento do tribunal dramática com vigor a passagem do arbítrio para a normatividade. Um momento crítico em que a segurança jurídica e a pacificação social tornam-se faces da mesma moeda.

Luis Felipe Salomão



Vice-Presidente
do Superior
Tribunal de Justiça
e Coordenador
da FGV Justiça

Eu vou falar brevemente sobre o controle de constitucionalidade no nosso sistema, o impacto na geração de precedentes e como estamos lidando com isso. Para iniciar, gostaria brevemente de evocar uma fábula que Arthur Schopenhauer cita com frequência para tratar das relações humanas, mas aqui invoco para abordar o sistema de controle de constitucionalidade, no qual as peças precisam se encaixar para funcionar adequadamente: a fábula do porco-espinho. Ela narra a situação de porcos-espinhos que se agrupam para poder se aquecer e sobreviver ao rigoroso inverno. No entanto, ao se aproximarem, acabam se machucando com os próprios espinhos. Schopenhauer utiliza essa metáfora para demonstrar que a convivência social exige o respeito à individualidade e à forma de cada um ver o mundo, de modo que a proximidade necessária para o bem comum não resulte em agressão mútua.

Nesse sistema de controle de constitucionalidade, as instituições também têm que se respeitar, cada uma dentro da sua concepção. O nosso modelo é único no mundo e distingue-se de todos os demais; se houvesse essa delimitação de atividades e de campos de

atuação, certamente não presenciáramos tantos atritos como os que ocorrem hoje em dia.

A segurança jurídica tem um duplo viés. Pode-se examiná-la como um direito fundamental previsto no Artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, sob a fórmula tradicional no direito brasileiro: a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Recentemente, o STF revisitou o tema da coisa julgada, mas este é um ponto a parte. Por outro ângulo, a segurança jurídica manifesta-se no direito positivo; seria um truísmo dizer que o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, é o único responsável por garantir tal segurança. Esta é uma solução simplista. Na realidade, a segurança jurídica é, basicamente, o conjunto de leis que rege a vida em sociedade. No caso brasileiro, a estrutura da Federação baseia-se na legislação federal, o que gera uma consequência complexa: 18 mil juízes interpretando uma única legislação, resultando, às vezes, em dispersão da jurisprudência. É neste cenário que o Superior Tribunal de Justiça atua para unificar a interpretação da lei federal. Portanto, trata-se de um duplo viés: o direito fundamental ou direito à própria segurança jurídica, como uma vertente do direito positivo.

No desenvolvimento lógico desta análise, sobressai a premissa de que os juízes, ao interpretarem a legislação federal, devem observar a jurisprudência para evitar o conflito de decisões. Dado que milhares de juízes interpretam o mesmo texto legal, a existência de precedentes obrigatórios visa conferir segurança jurídica e previsibilidade, mas não é bem assim.

Há cerca de três anos, foi realizada uma pesquisa que considero fundamental para o processo de convencimento institucional. O estudo, conduzido pelo professor Werneck Vianna – há duas décadas realizou uma radiografia do Judiciário brasileiro –, buscou comparar a evolução das bases de dados da magistratura nesse período. Ao serem questionados se pautavam suas decisões pela jurisprudência, 60% dos juízes de primeiro grau disseram que não, sob o argumento de que a jurisprudência amarra a atuação do juiz. Todavia, a pesquisa revelou um paradoxo: 90% desses mesmos magistrados admitiram que os precedentes conferem celeridade e segurança jurídica ao processo. Então, é realmente um paradoxo. O juiz quer o livre

convencimento, mas acredita que aquele precedente possa ser um farol que vai conferir celeridade e segurança jurídica. Uma conclusão imediata é a necessidade de que os juízes compreendam o precedente não apenas como orientativo, mas como vinculativo para a garantia da segurança jurídica. Paralelamente, o grupo de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) desenvolve um estudo sobre o constitucionalismo moderno num contexto Brasil-Portugal, analisando e comparando decisões recentes de tribunais constitucionais para avaliar a evolução da jurisprudência constitucional global.

Retornando ao tema proposto para debate, impõe-se a comparação entre os sistemas da *civil law* e da *common law*. O Brasil adota o sistema da *civil law*, cuja característica principal é a existência de um direito codificado e predeterminado, ao passo que, nos países de *common law*, o direito é consuetudinário. No caso nosso, contamos com juízes profissionais e uma carreira estruturada da magistratura; já nos países que adotam a *common law*, a ênfase recai sobre os julgamentos por júri. Enquanto nosso processo é escritural e marcado pela multiplicação de atos processuais e recursos a cada etapa do processo, no sistema de *common law* prevalece a oralidade e concentração dos atos processuais com pouquíssimos recursos possíveis.

Em nosso sistema, a prova é voltada ao juiz. No caso da *common law*, a prova é produzida pelas partes para o convencimento do júri. São situações completamente diferentes, em que nós pegamos um pouco desse conteúdo de *common law* e estamos introduzindo no nosso sistema, com a criação do direito dos precedentes. Mas a nossa Constituição, principalmente depois da redemocratização do país, ainda trouxe um reflexo da criação do país como Federação: Portugal manteve uma extensão territorial grande e o Brasil, então, tornou-se independente a partir dessa unidade territorial e a partir da união para a criação dos estados. Já num sistema típico de *common law*, como é o caso do sistema estadunidense, foram os estados fortes que se reuniram, primeiro na Filadélfia, para criar uma federação. A convocação era para uma federação, tamanha a rejeição que existia à União. Só depois, pela articulação de Washington, Madison e todos os outros que trabalharam naquela monumental e histórica passagem do direito americano, é que se criou a federação a partir da união dos estados. Então, notem que são forças distintas: uma é dos estados para o centro; a outra é do centro para os estados.

É isto que explica a criação de um direito quase federal na sua integralidade: pouca margem para os estados, pouquíssima margem para os municípios. Foi essa a ideia que inspirou a criação, primeiro, do nosso sistema de controle de constitucionalidade. Nós temos uma formação de *civil law*, e Rui Barbosa buscou a inspiração do direito norte-americano para criar a Corte Suprema. Então, há uma diferença de concepção e um encaixe que se precisou fazer. Essa situação piora ainda mais dentro do sistema que precisa rodar. Não é um controle simples de constitucionalidade

feito pelo STF e, a partir dali, a segurança jurídica brota. Se não houver um sistema que funcione adequadamente, haverá dispersão e divergência nessa segurança jurídica. Por isso, às vezes se diz: “Olha, a insegurança no sistema brasileiro é muito grande”, pois ela é fruto um pouco desse movimento, dessa criação das instituições.

O nosso sistema, portanto, pega o modelo dos Estados Unidos, num sistema de *civil law*, e implanta uma corte constitucional com diferenças. Também vem a criação das cortes constitucionais europeias, a partir da Segunda Guerra, principalmente na década de 1950. Depois, chega ao Brasil a discussão quanto à crise do Supremo Tribunal Federal ou à crise do recurso extraordinário. Batia-se, naquela época, o número de 3 mil recursos por ano para o STF, mesmo o recurso extraordinário tratando do controle de constitucionalidade e da lei infraconstitucional. Hoje, são 3 mil recursos talvez por minuto, mas, quando se chegou a esse número, na década de 1960 principalmente, o Supremo começou a pensar em outras fórmulas. Só na Constituição de 1988 é que se cria o STJ, cuja inspiração é o modelo europeu, a partir de Kelsen, com as cortes constitucionais europeias.

Nós fomos desenvolvendo um sistema único, que foi o início dessa nossa troca de ideias, completamente diferente dos demais. O período que temos ainda é relativamente pequeno, com 30 ou 40 anos para o funcionamento de instituições. Nós vamos precisar – ainda mais com a introdução, agora, de novas ferramentas e de novos mecanismos – criar meios para que esse sistema funcione adequadamente.

A última parte do que eu queria tratar é o papel do STJ dentro dessa estrutura de controle de constitucionalidade. A certidão de nascimento no STJ se confunde com a Constituição de 1988, porque foi a partir dali – com essa nova concepção para resolver o problema da crise do Supremo e do recurso extraordinário, dentro desse modelo das novas cortes constitucionais – que surgiu a ideia do STJ como guardião do direito federal e último intérprete do direito federal. Depois, na Emenda nº 45, tentou-se introduzir a súmula vinculante também para o STJ. Dentro dessa ideia, na Emenda nº 45, ainda se cria o CNJ e a Enfam, que é a escola de formação dos juízes, e a entrega para o STJ. Cria-se além disso a Enamat para a Justiça do Trabalho.

Quais são os novos desafios desse tribunal, criado a partir da Constituição Cidadã? Quais são os desafios que permearam, desde o princípio, a criação do Tribunal, que foi o grande intérprete dos diplomas da redemocratização do país? Ele interpretou o Código Civil, o Direito do Consumidor, a propriedade intelectual, o Estatuto da Criança e do Adolescente e praticamente todos os diplomas que foram criados a partir da redemocratização. O novo desafio é o volume de processos. Tivemos mais de 500 mil recursos no ano passado e vamos passando de 600 mil – que era a previsão para este ano –, o que dá uma média, segundo o presidente Herman Benjamin, de uma decisão a cada três minutos, se considerarmos os dias úteis para cada ministro. É uma aberração, e é preciso racionalizar esse trabalho.

Nesse ponto, nós temos hoje, dentro desses desafios, primeiro, o Plenário Virtual para o STJ. Funcionou para ajudar a diminuir o acervo do Supremo, e há várias notícias dizendo que foi o Plenário Virtual e a repercussão geral que reduziram o acervo do STF. Nós temos, agora, Plenário Virtual de maneira ampla. Temos alguns grupos de apoio de juízes, com mais de 150 magistrados contribuindo com decisões monocráticas para os casos mais simples. Derrubou-se o acervo da Terceira Seção, o criminal, e agora se está partindo para fazer o mesmo na Segunda Seção.

Agora, eu comecei a me reunir com os vice-presidentes de Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais para otimizar e padronizar as decisões de admissibilidade do recurso especial para o STJ. Isso fará, seguramente, que a “torneira” seja mais bem controlada na subida dos recursos, para que não sejamos, pura e simplesmente, um tribunal de revisão do que aconteceu. É o tribunal que interpreta o direito federal e tem a sua finalidade constitucional.

Por último, o tema da relevância para o STJ. O sistema ficou “capenga” quando introduzida a repercussão geral para o STF. Dentro desse conceito de sistema, surgiu essa lacuna porque não existia esse filtro para o STJ, o legislador não conseguiu estabelecer-lo de imediato. Só depois foi aprovada uma emenda constitucional e, agora, o próprio tribunal, por cautela, disse: “olha, nós não vamos implantar enquanto não houver a lei”. Já se passaram quase três anos e estamos sem a regulamentação. A boa notícia é que houve um consenso entre os ministros do STJ e a classe dos advogados para definir alguns pontos que estavam pendentes, visando encaminhar o Projeto de Lei ao Parlamento. O presidente Benjamin entregou o texto junto com os representantes; o Beto Simonetti, presidente da Ordem, foi conosco para entregar o Projeto de Lei ao presidente Davi Alcolumbre, que deve dar tramitação logo após o recesso.

Alguns pontos foram diferentes do projeto original do STJ. Nós introduzimos uma reclamação constitucional para garantir, em situações teratológicas, o cumprimento do precedente. Garantimos que só haverá julgamento de mérito da relevância – tema novo – no Plenário Físico, e não no Plenário Virtual; portanto, garante-se a sustentação oral. Houve alguns outros aperfeiçoamentos como, por exemplo, o fato de que ela só valerá como requisito, filtro e pressuposto do recurso a partir da vigência da lei. Os processos que estão lá para serem analisados serão analisados sem esse requisito. Só daí para a frente é que ele passará a valer.

Eu trouxe aqui algumas ideias desencontradas, mas o tema é realmente empolgante.

Roger Stiefelmann



Professor
de Direito
Constitucional
da Faculdade
de Direito da
Universidade de
São Paulo

Pretendo dividir minha exposição em três momentos: primeiramente, abordarei a insegurança jurídica no controle de constitucionalidade de forma ampla; em seguida, deter-me-ei nas especificidades do cenário brasileiro; por fim, apresentarei algumas propostas para reflexão conjunta.

Iniciando a discussão sobre insegurança jurídica no controle de constitucionalidade, como é de conhecimento geral, o Art. 1º da Constituição Brasileira afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. É curioso notar que a Constituição Portuguesa utiliza uma expressão muito semelhante ao falar em “Estado de Direito Democrático”. Esta é uma noção familiar a todos nós, que alia dois elementos básicos: a ideia de Estado de Direito – em que o poder se submete à lei – e a ideia de democracia, ou seja, o preceito de que o direito que rege a sociedade deve ser legitimamente estabelecido e sustentado em bases democráticas.

Por isso, no Estado Democrático de Direito, a lei – principal e mais importante fonte do direito – é fruto de um processo legislativo, que inclui a participação

e a deliberação dos representantes de diferentes segmentos da sociedade, eleitos democraticamente. A lógica é que o direito, em uma sociedade democrática, possua legitimidade. Essa legitimação consolida-se por meio de um processo legislativo pautado pelo debate entre os diferentes representantes da sociedade eleitos em pleitos regulares.

Após a aprovação, no âmbito do Legislativo, das propostas e medidas discutidas para solucionar problemas sociais, o texto é ainda submetido a outro representante eleito, no caso do direito brasileiro, da Constituição brasileira, o Chefe de Estado. No sistema brasileiro, cabe ao Presidente da República o poder de vetar Projetos de Lei, caso os considere contrários ao interesse público ou inconstitucionais. Note-se, portanto, que existe um processo político complexo – um esforço genuíno de representantes de diferentes segmentos da sociedade e regiões – para encontrar soluções que atendam, se não ao anseio de todos, ao menos ao consenso das maiorias representadas tanto no Parlamento quanto no Executivo.

Nesse sentido, a ideia de segurança jurídica encontra-se vinculada à justa expectativa, gerada pelo Estado Democrático de Direito, de que alterações na ordem jurídica ocorreram somente após o debate e a aprovação dos representantes eleitos. É importante notar que segurança jurídica não significa direito imutável; pelo contrário, ela reside na convicção de que o direito pode, sim, evoluir pelas vias democráticas. Essa evolução, contudo, pressupõe um debate prévio entre os diversos setores da sociedade para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico. Em suma: a segurança jurídica reflete a confiança de que o direito só será alterado mediante o devido processo de deliberação.

Portanto, a própria natureza do controle de constitucionalidade e o acionamento de seus instrumentos de controle podem gerar incertezas sobre a validade das medidas aprovadas no processo legislativo. Quando tais ações são manejadas, coloca-se em xeque se aquela lei – fruto do esforço político dos representantes do povo no Parlamento e da sanção do Presidente da República – terá, de fato, efetividade. O questionamento judicial levanta a dúvida se esse consenso democrático será observado ou se, eventualmente, acabará por ser afastado do ordenamento.

O questionamento da regularidade constitucional das medidas legislativas torna, portanto, incerta a sua manutenção e o seu cumprimento. A qualquer momento, uma decisão judicial – ainda que em sede liminar ou por decisão monocrática – pode paralisar a eficácia da norma, sempre em nome do texto constitucional. Na verdade, este é um poder de magnitude ímpar no sistema político: a capacidade de interferir no processo democrático para invalidar o esforço conjunto do Parlamento e do Executivo na construção de soluções para a sociedade. Dado que esse arranjo político pode ser sumariamente afastado no âmbito da jurisdição constitucional, tal prerrogativa requer comedimento, autocontenção e cautela em seu exercício.

Um cenário ideal de controle de constitucionalidade deveria observar, sob a ótica da segurança jurídica, quatro vetores fundamentais: primeiro, a conveniência de um número reduzido de impugnações, de modo a prestigiar todo o esforço político despendido no processo legislativo-democrático; segundo, a necessidade de celeridade processual, garantindo respostas em tempo útil e eliminando estados de dúvida prolongado sobre a validade das leis; terceiro, a observância rigorosa da presunção de constitucionalidade, de sorte que o afastamento da decisão soberana do Parlamento e do Executivo ocorra apenas diante de inconstitucionalidade “evidente e manifesta”, como dizia Hamilton; e por fim, a busca pela estabilidade jurisprudencial, zelando para que, enquanto perdurar a mesma ordem constitucional, a sua interpretação se mantenha, tanto quanto possível, íntegra e coerente.

A coerência entre os entendimentos firmados no âmbito do controle de constitucionalidade representa, sobretudo, a observância do princípio da igualdade: a lei deve ser igual para todos, assim como a Constituição deve ser igual para todos. Aplicar a Constituição a um caso de determinada maneira e, em situação análoga, adotar uma interpretação diversa, acaba por gerar uma inevitável situação de perplexidade perante a sociedade.

Iniciando a segunda parte desta exposição, abordo a insegurança jurídica no controle de constitucionalidade no Brasil valendo-me de dados do Supremo Tribunal Federal – o guarda da Constituição no Brasil. Segundo estatísticas de 2024, o STF recebeu 80.812 novos processos e proferiu 114.241 decisões. Esse volume, quando diluído pelo calendário anual e sem descontar finais de semana ou feriados, resulta uma média de 312 decisões por dia. Isso revela um pouco do quadro do nosso controle de constitucionalidade.

O nosso modelo de controle de constitucionalidade demanda, em excesso, a atuação do Supremo Tribunal Federal, gerando um volume de trabalho que impacta diretamente essas estatísticas. É curioso notar que o STF divulgou esses números em tom de celebração – e com razão, sob a ótica da produtividade. Como mencionou o ministro Salomão, o Supremo tem conseguindo, por meio de gestão eficiente, uso de tecnologia e do Plenário Virtual, entre outros instrumentos, reduzir seu passivo

processual. Todavia, a despeito desse esforço institucional, a marca de 114 mil decisões proferidas e mais de 80 mil processos recebidos em um único ano permanece sendo um número absurdo.

Ao estabelecermos um paralelo com outras Cortes do mesmo patamar, percebemos que esses tribunais decidem um volume muito menor de causas. A Suprema Corte dos Estados Unidos, frequentemente citada como paradigma, julga em média de 80 a 100 processos por ano. No Brasil, julga-se de 80 mil a 100 mil processos por ano. E o exemplo estadunidense não é o único: a Suprema Corte do Canadá analisa em torno de 500 processos anuais, enquanto o Tribunal Constitucional de Portugal julgou menos de 2 mil casos em 2024. Já o Tribunal Constitucional Alemão lida com aproximadamente 5 mil casos, o que demonstra que os nossos números são, por qualquer perspectiva comparada, excessivamente elevados.

Diversos fatores resultam nesse cenário, a começar pela própria extensão da nossa Constituição e pelo excesso de cláusulas que intervêm em diversos campos da vida social, econômica e política do país. Naturalmente, isso gera a necessidade rotineira de reformas constitucionais que, longe de simplificarem o ordenamento, acabam por adensar e adicionar ao texto constitucional outras diversas cláusulas, ampliando ainda mais o parâmetro da Constituição. A esse fenômeno soma-se uma generosa declaração de direitos e garantias fundamentais, além de princípios constitucionais dotados de acentuado nível de abstração e generalidade.

Eu poderia citar vários exemplos: princípio da eficiência, princípio da moralidade e busca do pleno emprego. Como avaliar se a administração foi eficiente ou não? Como avaliar se a ordem econômica atende à busca do pleno emprego ou não? São questões muito difíceis do ponto de vista jurídico, dada a amplíssima textura dessas cláusulas constitucionais que, obviamente, colocam demandas difíceis em quem tem a tarefa de guardar a Constituição.

Tais características promovem uma excessiva ampliação das demandas constitucionais, potencializada pela multiplicidade de instrumentos processuais à disposição. Como já mencionado, a amplitude dos instrumentos expande os poderes dos órgãos de fiscalização e, por conseguinte, do Supremo Tribunal Federal. No fim das contas, eles sobrecarregam o sistema de controle de constitucionalidade, elevando significativamente a carga de trabalho, responsabilidade e a própria esfera de influência das estruturas incumbidas de exercer o controle de constitucionalidade, sobretudo o Tribunal a quem compete a guarda da Constituição.

Sob essa perspectiva de ampliação das responsabilidades e da esfera de poder, o sistema acaba por expor o órgão de cúpula a uma vulnerabilidade inevitável. A sobrecarga de trabalho não afeta apenas a instituição em abstrato, mas impacta a própria natureza da prestação jurisdicional: o acúmulo desmedido de demandas

eleva, naturalmente, a probabilidade de erros, inconsistências e contradições. Afinal, quanto maior for o volume de trabalho e a sobrecarga do julgador, mais difícil será obter decisões de uma qualidade que se imagina necessária.

Essa conjuntura compele os tribunais – e o Supremo Tribunal Federal, em particular – a rever rotas e alterar orientações jurisprudenciais de maneira frequente. Tal fenômeno gera um efeito cascata de oscilações e hesitações que aprofunda a percepção de insegurança jurídica. Essas hesitações e oscilações ensejam um número maior de demandas judiciais, porque, se o tribunal oscila, ele incentiva a todos que busquem o Judiciário para tentar construir mais formas de oscilação ou de obter novas oscilações. Eu poderia mencionar diversos casos que ilustrariam essa circunstância, mas vou me abster de fazê-lo; basta pensar, por exemplo, na evolução da jurisprudência sobre prerrogativa de foro ou na evolução da jurisprudência sobre a execução provisória da pena após julgamento de segundo grau que vem evoluindo de maneira oscilante. Isso acaba gerando a percepção de hesitações e oscilações e, portanto, estimulando a atuação e a judicialização por encontrar brechas, forçar novas oscilações, porque não há uma orientação consolidada e definida.

Essa oscilação constante e a decorrente sensação de segurança acabam por despertar desconfianças e acusações sobre a intencionalidade de certas mudanças de rumo. Tornam-se cada vez mais frequentes as menções ao ativismo judicial e à politização da Justiça, uma vez que a sociedade estranha que o fato de que um direito não alterado pelas vias democráticas varie tanto em sua aplicação prática. Essa percepção de que casos análogos recebem desfechos distintos fere a credibilidade do sistema. Em última análise, a hipertrofia de poderes e responsabilidades atribuídas ao Supremo Tribunal Federal o expõe em demasia, testando seus limites institucionais e estimulando sua intervenção em ambiente que, por regra, não lhe seriam próprios enquanto órgão puramente jurisdicional.

Iniciando a terceira parte, abordo pontos que considero excessivos no texto constitucional, a começar pelo amplíssimo rol de legitimados para a propositura de ações de controle concentrado. No cenário brasileiro, dispomos, por exemplo, da legitimação ativa de confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional – uma prerrogativa que não encontra paralelo em sistemas desenvolvidos. Ao examinarmos os modelos europeus de controle de constitucionalidade, verificamos que tais organizações não possuem o poder de provocar diretamente os tribunais constitucionais; no Brasil, contudo, essa abertura irrestrita acaba por converter questões corporativas em disputas de validade constitucional, sobrecarregando ainda mais a Corte.

Segundo, também podem os partidos políticos. No caso europeu, no qual o controle de constitucionalidade concentrado teve origem, os partidos políticos – mesmo com representantes no Parlamento – não têm a condição de ajuizar, isoladamen-

te, uma ação de inconstitucionalidade. Em geral, exige-se um quórum mínimo: na Alemanha, um terço dos deputados pode oferecer ação; na Áustria, um terço dos deputados ou um terço dos senadores. Em Portugal, o percentual é um pouco menor, mas em todos esses casos trata-se de um direito de minoria qualificado, como é, por exemplo, no caso brasileiro, a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPIs). As CPIs exigem, para serem instauradas, um terço dos parlamentares, e essa é a mesma lógica que preside o ajuizamento de ações nos sistemas de controle concentrado mais evoluídos. No caso brasileiro, a amplitude que se deu, conjuntamente com o estímulo institucional à criação de novos partidos, faz com que, hoje, 23 partidos possam oferecer ações de inconstitucionalidade pelo simples fato de possuírem um único parlamentar.

Acredito que, no mínimo, mereceria uma regulação para dizer o que se considera representação no Congresso Nacional, porque, havendo um partido com um único parlamentar, me parece que é demais falar em representação no Congresso. É preciso qualificar a ideia de representação no Congresso para efeito de acionar os mecanismos de ação de inconstitucionalidade.

Minha segunda observação diz respeito aos prazos: as ações de controle de constitucionalidade, dentre as que eu conheço, são as únicas que não possuem prazo de prescrição ou decadência. Pode haver uma falha na minha compreensão do ordenamento, mas o fato é que não há um limite temporal. Sobre isso, evoco o conselho de Hans Kelsen, que questionava se não seria conveniente, em nome da segurança jurídica, estipular um prazo para a anulação de atos – particularmente de normas gerais, leis e tratados – sugerindo um período de três a cinco anos contados da entrada em vigor. Como ele próprio completa: “É extremamente lamentável ter que anular por inconstitucionalidade uma lei e, muito mais ainda, um tratado após permanecerem em vigor por longos anos sem serem criticados.”

As ações de inconstitucionalidade, hoje em dia, muitas vezes, são manejadas contra leis da década de 1990 ou do início dos anos 2000, colocando em xeque todo o cumprimento dessas normas décadas depois. Isso gera dúvidas sobre uma série de efeitos já produzidos e exige o esforço hercúleo do guarda da Constituição em ter que modular efeitos para consertar esse tipo de questão, dado o passar do tempo e a consolidação que ele gera.

A minha última proposta refere-se à orientação jurisprudencial. Ao menos em sede de controle de constitucionalidade, parece-me que deveria haver critérios claros para mudar a jurisprudência, e eu sugiro dois. O primeiro é o critério material: no mínimo, uma decisão, para se contrapor à jurisprudência dominante, deve enfrentar e criticar todos os fundamentos da orientação que prevalecia até então, sob pena de nulidade. Ou seja, para superar uma diretriz jurisprudencial por outra, seria conveniente que se demonstrasse, analiticamente, por que aquelas razões anteriores não mais se sustentam perante a nova interpretação.

Segundo critério é o quórum. Para mudar a jurisprudência, parece-me que seria conveniente um quórum mais elevado, e tomo de empréstimo a Lei nº 11.417, a lei da súmula vinculante, que diz que, para cancelar ou revisar uma súmula vinculante, é preciso, no mínimo, dois terços dos membros da Corte. Ou seja, a lei eleva o quórum para mudar a jurisprudência, ao menos aquela consolidada em âmbito de súmula vinculante. Quem sabe esse critério, que de alguma maneira limita a possibilidade de mudança da súmula, possa ser aplicado também para o restante da jurisprudência, criando um ambiente mais seguro do ponto de vista do controle de constitucionalidade, limitando ou inibindo essas oscilações mais frequentes que nós temos vivido atualmente.

No fim, pretendo concluir a minha exposição com o ideal de segurança jurídica manifestado por Montesquieu. Eu, como aluno do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho – que citou Montesquieu em sua fala –, vou concluir disciplinadamente com uma referência a este autor em minha conclusão, na qual ele diz: “Se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo, a tal ponto que nunca sejam mais do que um texto preciso de lei. Se fossem uma opinião particular do juiz, viveríamos em sociedade sem saber precisamente os compromissos que ali assumimos.”

Fernanda Burle



Advogada

Preciso, primeiro, fazer um esclarecimento. Embora minha trajetória como advogada não tenha trilhado o caminho do contencioso, identifico-me profundamente com esse painel por conta de duas experiências da minha vida profissional. Atuando no Direito Empresarial Internacional, a segurança jurídica sempre foi a preocupação basilar das empresas que representei, especialmente sob a ótica da atratividade de investimentos no Brasil. Além disso, com 15 anos de experiência em *Legal Advocacy*, tenho mantido uma relação estreita com os Poderes, atuando estrategicamente no Congresso Nacional e mantendo uma interlocução constante e técnica com o Supremo Tribunal Federal.

Novamente, a questão da segurança jurídica é muito importante e está intrinsecamente relacionada ao controle de constitucionalidade. Como vem sendo dito reiteradamente no evento, existe a necessidade de harmonização na relação entre os Poderes e, consequentemente, a implementação da paz social, da estabilidade das relações e da previsibilidade. Tudo isso é o que se tem a ganhar com mais segurança jurídica nessas relações.

Por isso, eu queria mencionar, sob este aspecto do *Legal Advocacy*, o Projeto de Lei nº 3640 de 2023, que foi proposto a partir do trabalho de uma comissão de juristas com mais de 100 membros. O projeto, iniciado na gestão do presidente Rodrigo Maia e presidido pelo ministro Gilmar Mendes, é de autoria do deputado Marcos Pereira e, hoje, está sob a relatoria do deputado Alex Manente. Este projeto traz muita segurança jurídica porque consolida a jurisprudência desenvolvida ao longo dos 20 anos da formalização do controle de constitucionalidade no Brasil.

O projeto reúne e consolida as legislações esparsas e também o regimento interno, atuando, nesse aspecto, como um verdadeiro pacificador. Ele consolida princípios fundamentais, inova e moderniza o rito do controle de constitucionalidade concentrado, ampliando o debate e abrindo espaço para a consensualidade e para acordos que já vêm sendo feitos – como o caso tão polêmico do IOF, que ganhou grande projeção da mídia. Assim, o Projeto de Lei confere mais estrutura para a negociação desses acordos com todas as partes, sejam elas entes privados ou Poderes da República. Por esses e outros motivos, o projeto vem em muito boa hora. Ele demonstra uma preocupação central com as consequências práticas das decisões, o que é essencial. Sabemos que as ações de controle concentrado, especialmente por omissão, costumam gerar desarmonia entre os Poderes e uma tensão do Judiciário com o Legislativo e o Executivo, o que resulta, inevitavelmente, em novas inseguranças e incertezas.

O Projeto de Lei vem para estruturar como deve ser conduzido o processo das ações de inconstitucionalidade por omissão, determinando como os direitos devem ser exercidos de forma provisória até que o órgão competente – o Legislativo ou o Executivo – discipline a norma. O projeto promove uma importante conexão entre o controle por omissão e os mandados de injunção, resolvendo um conflito que precisa ser mais bem trabalhado. Nos casos em que o tribunal proferir decisões de caráter aditivo, ou seja, que complementem o texto normativo, será obrigatória a participação do Legislativo, do Congresso.

Além disso, o projeto também é muito positivo ao restringir e trazer critérios mais objetivos para as decisões cautelares, que hoje são um grande divisor de águas e

fonte de insegurança jurídica, dada sua precariedade. Ele estabelece, por exemplo, que a decisão cautelar deve ser justificada, não podendo ocorrer quando for possível o rito abreviado. Exige ainda que a decisão seja fundamentada no entendimento prévio do STF e, crucialmente, que seja submetida ao Plenário na primeira sessão subsequente. Este é, sem dúvida, um dos pontos mais impactantes para trazer mais segurança jurídica ao processo constitucional.

Nós temos já dois votos nesse projeto, e eu gostaria de destacar uma sugestão do relator – que ele certamente poderá desenvolver com mais profundidade – sobre a necessidade de um filtro, de uma representatividade e legitimidade maior para a propositura dessas ações. Sabemos que o volume de processos é excessivo e que, como as ações de controle de constitucionalidade geram muita insegurança, a legitimidade ativa precisa ser muito clara.

A lista atual dos legitimados inclui os partidos políticos, mas a realidade desde 1988 mudou drasticamente. Hoje, tem um número de agremiações muito maior, e nem todas possuem a representatividade nacional exigida para colocar em xeque uma decisão amadurecida e tomada pelas duas casas, pelo Congresso Nacional. Estabelecer critérios mais rígidos de representatividade seria uma forma eficaz de reduzir a judicialização da política, que hoje é uma realidade.

O relator propõe que seja adotada a cláusula de desempenho, que já existe na legislação eleitoral como parâmetro. No entanto, vimos hoje o presidente Arthur Lira propor uma exigência ainda maior, sugerindo que houvesse uma representatividade de 20% para que os partidos pudessem propor tais ações. O professor Roger Stiefelmann também trouxe a perspectiva do direito comparado, mencionando a necessidade de um terço de representantes, como ocorre em outros países. Esta é, portanto, uma questão central a ser discutida, pois o estabelecimento de um critério vai certamente reduzir bastante a judicialização da política.

Por fim, voltando à minha experiência internacional, gostaria de mencionar uma doutrina antiga no Direito Constitucional americano, utilizada com parcimônia: a “Political Question Doctrine” (Doutrina das Questões Políticas). Embora não se aplique um “copiar e colar” ao Brasil, ela consiste em uma autolimitação do Judiciário, impedindo que a Corte intervenha em questões exclusivamente políticas. Isso fortalece a segurança jurídica, pois permite que as decisões políticas se tornem definitivas, evitando o estado de dúvida e insegurança mencionado anteriormente. Esta doutrina é aplicada quando não existem padrões jurídicos objetivos que possam guiar o magistrado, sendo comum em temas de política externa ou segurança nacional. No Brasil, ela foi adotada com vigor na República Velha e, sob a égide da Constituição de 1988, vem sendo aplicada indiretamente em situações específicas, como nas relações diplomáticas e no papel das forças militares.

Pode-se citar, só para dar mais cor ao debate, a decisão sobre o indulto de Natal, concedido pelo ex-presidente Temer. O STF reconheceu o respeito à norma constitucional, mas não entrou no juízo político. Na mesma linha, temos o caso do Cesare Battisti: o Supremo avaliou que realmente se tratava de um crime não político e que os requisitos do tratado estavam preenchidos, então era uma discricionariedade do Poder Executivo extraditá-lo ou não. Vemos isso também no respeito aos vetos políticos, onde se observa rigorosamente a separação de Poderes.

Portanto, é uma doutrina que merece ser estudada para compreender como ela pode ser mais bem aplicada no Brasil, ou mais frequentemente aplicada, para reduzir a judicialização da política. Faço uma referência final à visão de Alexander Bickel (1961) sobre a “prudência política”. A sugestão de Bickel – em total consonância com o nosso Projeto de Lei – é que o Judiciário se recuse, temporariamente, a decidir e que ele abra o diálogo com todos os atores, os envolvidos, o poder público, a sociedade, para que, uma vez que esteja amadurecida a decisão, ela se aplique efetivamente e livremente pelo Judiciário para os casos futuros.

Alex Manente



Deputado Federal
da República
Federativa do
Brasil

Quero registrar a minha satisfação em poder falar de um tema tão abrangente e importante. Primeiro, porque para tratar de controle de constitucionalidade e segurança jurídica, precisamos fazer aquilo que foi buscado durante todo o dia: trabalhar a harmonia, o equilíbrio e a autonomia dos Poderes, para que cada um cumpra efetivamente a sua função. O controle de condicionalidade caminha nesse sentido, até porque temos um Legislativo que tem a obrigação de propor leis, modificar normas e entendimentos, e fazemos isso rotineiramente.

O Parlamento brasileiro é um dos que mais atua na produção legislativa e, por isso, precisa ser sempre respeitado. Precisamos ter as travas adequadas para que a vontade da maioria democrática exercida no Congresso Nacional – tanto na Câmara como no Senado, dado nosso sistema bicameral – seja preservada, evitando a politização de temas votados por deputados e senadores eleitos para esse fim. É muito preocupante quando observamos votações expressivas, com 400 votos na Câmara e 60 votos no Senado, serem paralisadas no STF. Uma decisão monocrática acaba por revisar tudo aquilo que foi decidido por ampla

maioria, o não é adequado. Obviamente, esse cenário gera na população e nos diversos setores uma sensação de insegurança jurídica.

Por isso, na oportunidade que tenho de relatar esse Projeto de Lei do deputado Marcos Pereira – fruto de um trabalho liderado pelo ministro Gilmar Mendes e mais 100 juristas, que trouxe o consolidado de jurisprudências, decisões e necessidades de aprimoramento –, apresentamos um relatório para falar de temas muito sensíveis. O primeiro deles é o aumento dos requisitos necessários para se tornar um legitimado. Enquanto essa facilidade for uma opção, haverá uma oferta excessiva de ações muitas vezes descabidas, que consomem tempo e energia sem resultar em efetividade alguma, a não ser transformar o sistema em uma grande fábrica, uma indústria de ações protocoladas.

Eu defendo, no nosso relatório, que nós aumentemos o requisito, primeiramente para os partidos políticos. Em uma primeira versão, estamos trabalhando para que apenas os partidos políticos com caráter nacional – ou seja, que ultrapassaram a cláusula de desempenho, que na última eleição foi de 2% dos votos em todo o país – possuam essa prerrogativa. Assim, diminuiremos a fragmentação e permitiremos apenas que agremiações consolidadas em todo o território nacional possam ingressar com essas ações. Aqui no Fórum já surgiram várias ideias, como a de inserir um percentual maior e possibilitar a formação de blocos partidários para apresentar a ação. Creio que isso pode ser amadurecido no novo relatório, entendendo que precisamos “aumentar esse sarrafo” para garantir a ação democrática do Parlamento brasileiro.

A segunda questão muito importante é o avanço nas possibilidades de acordo. Um exemplo atual, que todo brasileiro está acompanhando, é o debate sobre o IOF, que chega ao Supremo Tribunal Federal após a aprovação de um decreto legislativo pela Câmara e pelo Senado, no mesmo dia e com ampla maioria. Naturalmente, o tema demanda um entendimento, e o próprio STF tem assumido esse papel de mediador para consolidar acordos. O objetivo é evitar que cheguemos ao “fato consumado” de um julgamento impositivo, preferindo resolver a questão de maneira mais pacífica e coordenada entre os Poderes.

Nós também estamos, nesse projeto, encerrando com a conexão processual que era possível e que, muitas vezes, trazia de um tema debatido um novo tema para ser julgado, ampliando o volume de processos sobre os quais o STF precisa se debruçar. Estamos extinguindo a conexão processual, para que fique claro, de maneira bem pacífica, que o objeto do julgamento deve se restringir estritamente ao projeto original.

Por fim, vivemos um momento de acentuada polarização política, no Brasil e no mundo. Se não estabelecermos regras claras para consolidar nosso Supremo Tribunal Federal como uma Suprema Corte Constitucional, estaremos cada vez mais expostos a esse embate. Na era tecnológica e digital, sob o avanço da inteligência artificial, o que vemos é uma ampliação das opiniões e uma politização que transferir para o Judiciário a lógica do “nós contra eles”. Não podemos permitir que o Judiciário entre nessa polarização. Para isso, é imperativo limitar o que é efetivamente debatido pela Suprema Corte. Esse é o propósito central da nova legislação: garantir maior eficiência e maior agilidade, reduzir o número de processos e permitir que os ministros se concentrem no que é vital para o Brasil, admitindo exclusivamente as ações que de fato podem ferir a Constituição, as quais representam, hoje, a minoria do que ingressa no Tribunal.

Acredito que esse painel foi muito oportuno e espero que o Congresso Nacional demonstre uma vontade real de cumprir essa missão. Devemos iniciar o debate desta matéria na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) com o objetivo de votá-la ainda este semestre, antes do recesso parlamentar. Se trabalharmos de maneira pacífica, integrada e articulada, a votação será conclusiva na Comissão, seguindo prontamente para o Senado. Assim, poderemos ver a aprovação definitiva e consolidar, com segurança jurídica, o nosso novo sistema de controle de constitucionalidade – unindo o compêndio de tudo o que já foi julgado pelo Supremo às inovações que o momento exige.

Para mim, é um orgulho ter participado e ter aprendido tanto. Este dia trouxe inovações que serão apresentadas nesse novo relatório; este painel trouxe novas medidas que certamente agregarão resultados concretos ao nosso trabalho. Mas, acima de tudo, esta é uma oportunidade de fazermos com que o Judiciário, o Legislativo e o Executivo cumpram a sua função e não se submetam a essa polarização, que é tão danosa para o nosso país.

12

KEYNOTE SPEECH

**RELAÇÕES DE FORÇA
INTERNACIONAIS
E NOVOS BLOCOS
MILITARES**

Almirante Henrique, Tarcísio de Freitas e Raul Jungmann



Almirante Henrique
Gouveia e Melo

Almirante da Armada e Chefe do
Estado Maior da Armada (2021-2024)



Tarcísio de Freitas

Governador do Estado de São Paulo



Raul Jungmann

Diretor-Presidente do Instituto
Brasileiro de Mineração

Raul Jungmann: No debate inicial deste terceiro dia, temos a honra de receber dois convidados muitíssimo especiais: o Almirante Henrique Gouveia e Melo, ex-chefe do Estado-Maior da Armada, e o Governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas. O Governador Tarcísio foi Ministro de Infraestrutura do governo anterior e, no início da sua carreira, cursou a Academia Militar das Agulhas Negras, onde foi segundo-tenente, primeiro-tenente e capitão. Depois, fez o curso de engenharia no Instituto Militar de Engenharia, o IME, onde, ao se graduar, obteve a melhor média entre os que cursaram aquele instituto, que é extraordinariamente exigente. Acima de tudo, ou talvez particularmente, temos a oportunidade de receber dois presidenciáveis, já que o Almirante foi candidato a presidente e é inequívoco que o Governador de São Paulo também é um presidenciável pelo lado do Brasil.

Este painel ocorre em um momento em que nós vivemos uma situação, em termos globais, de extraordinária preocupação. Isso porque nós temos três aspectos que precisam ser destacados antes de o iniciarmos. Em primeiro lugar, nós estamos vendo, por assim dizer, uma perda de efetividade daquilo que nós chamamos de *governance* – ou seja, da governança global – e também daquilo que denominamos multilateralismo. Isso é claramente verificável na perda de expressão do Conselho de Segurança da ONU, da própria ONU, da OMC e de outros órgãos multilaterais. Isso significa que nós estamos vivendo uma era de crescente desordem no plano global, que muito nos preocupa.

Um segundo aspecto é que nós estamos vendo a ampliação dos conflitos mundo afora. Segundo o SIPRI – o principal instituto que acompanha, em Estocolmo, na Suécia, as questões bélicas –, 2024 foi o ano de maior conflitualidade nos últimos 70 anos. Foram 61 conflitos espalhados pelo globo, envolvendo diretamente 33 nações.

Acompanhamos diariamente pela mídia a gravidade desses embates: a guerra em Gaza, as tensões diretas entre Irã e Israel e a participação dos Estados Unidos – o que nos preocupa profundamente por envolver uma potência nuclear. Vemos ainda os atritos entre Paquistão e Índia, a guerra devastadora na Síria, com mais de 300 mil mortos, além da insurgência dos Houthis e o conflito entre Iêmen e Arábia Saudita. Em suma, verificamos hoje a emergência de focos de instabilidade em todas as regiões do planeta.

Por último, testemunhamos um processo de rearmamento em escala global. No ano de 2024, embaixador, os gastos em defesa atingiram a marca de 4 trilhões e 333 bilhões de reais. No caso da Alemanha, por exemplo, houve um incremento orçamentário de aproximadamente 28% entre 2023 e 2024; no Japão, o aumento do foi 21%. Especificamente na União Europeia, após a última reunião da OTAN, com a participação o presidente Trump, decidiu-se elevar para 5% todo o orçamento de defesa até 2035. Sabemos que, no território europeu – palco de duas grandes guerras mundiais – enfrentamos um conflito entre Rússia e Ucrânia que já se arrasta por três anos. O retorno da guerra ao solo europeu, após tanto tempo, é um fato que nos causa profunda preocupação. É, portanto, no contexto destes três fatores – o declínio da governance, a ampliação dos conflitos e o rearmamento efetivo – que daremos início à discussão sobre as relações de forças internacionais e a formação de novos blocos militares.

Em termos de blocos militares, quais são os principais atores hoje? Temos o Pacto Atlântico, amplamente conhecido como OTAN; o Quad, que é o diálogo quadrilateral que envolve Austrália, Japão, Estados Unidos e Índia; e também o AUKUS, tratado trilateral que envolve Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. É exatamente sob esse cenário que abrimos a nossa conversa.

Henrique Gouveia e Melo: Eu queria, de forma muito rápida, localizar-vos em um ponto da história e do tempo: Yalta, 1945. A nossa ordem mundial atual foi decidida em Yalta, por Roosevelt, Churchill e Stalin – dois democratas e um autocrata. Destes, um era europeu e outro, americano. Imaginem se hoje tivéssemos de realizar uma “nova Yalta”. Quem seriam os protagonistas? Trump, Xi Jinping e Putin. Imaginem, então, o que seria essa nova ordem mundial.

Estamos em plena transição para uma nova ordem que ainda não se estabeleceu, mas que já assiste à perda dos conceitos mais básicos da ordem antiga. Aquela estrutura foi criada após a Segunda Guerra Mundial, em um contexto no qual as grandes potências – e o mundo em geral – perceberam que a Segunda Guerra Mundial fora resultado da forma como os perdedores foram tratados na Primeira Guerra Mundial. Assim, buscou-se criar um sistema equilibrado de poder e um fórum – as Nações Unidas e outros fóruns internacionais – que dirimissem as controvérsias de uma forma pacífica, evitando o abuso de poder – isso é sempre relativo – e respeitando a soberania das fronteiras. Hoje, esse equilíbrio parece perdido e entramos em uma nova fase de insegurança verdadeiramente global. A insegurança alimenta o medo,

que impulsiona o rearmamento, o qual, por sua vez, reforça a insegurança. É um ciclo vicioso que, muitas vezes, culmina na resolução através do conflito. Esperemos nunca chegar a esse ponto.

Por outro lado, quando nós, os militares, planejamos, fazemo-lo normalmente considerando dois cenários: o mais provável e o mais perigoso – ainda que seja o menos provável. Imaginem que uma potência mundial que se sinta ameaçada e encontre, nas fissuras do *status quo* de sua época, a oportunidade de se aproveitar de uma nova ordem mundial em construção para traçar uma grande estratégia. Haveria alguma relação nisso? Falo do pior cenário e apenas por hipótese; não faço afirmações. Mas pergunto: haveria alguma relação entre a invasão russa na Ucrânia e a percepção americana de que será necessário negociar e aceitar a mudança de fronteiras? E se essa alteração fosse apenas o primeiro sinal para mudar outras fronteiras no sistema internacional? Se assim for, os Estados Unidos poderiam ser tentados a pensar que “o mundo abriu novas possibilidades”. Como ainda são a maior potência mundial, poderiam redefinir um conjunto de fronteiras que os fortalecesse a ponto de o confronto direto com a outra potência emergente.

Depois, estranham-se, conversas simultâneas sobre a Groenlândia e o Canadá, ou sobre rebatizar o Golfo do México como “Golfo da América”, além das questões sobre o canal do Panamá. Não estou afirmando que haja relação direta, mas, se houver, esse é o pior cenário. Por quê? Porque significaria que a administração de Trump não é errática, mas possui plano muito ousado por trás – algo que sempre precisamos considerar como hipótese. Não digo que seja o mais provável; talvez o mais provável seja uma mistura: algo de errático convivendo com esse plano que acabei de descrever. Diante disso, como devemos nos situar? Como nós, dentro da CPLP, devemos nos posicionar?

Há outro fato que também deve ser muito considerado. Todos dizemos que o eixo da economia mundial vai mudar para o Indo-Pacífico, saindo, portanto, do Atlântico. As pessoas esquecem-se, porém, de um pequeno detalhe: a economia é feita de pessoas e, sem pessoas, não há economia. De fato, o único continente que não entrou – e não entrará – em um “inverno demográfico” é a África. Nos próximos 15 anos, ela dobrará a sua população, o que significa que os continentes banhados pelo Atlântico concentrarão mais da metade da população humana. Diante disso, a pergunta que faço é: por que o Atlântico teria deixado de ter interesse? Será que deixou de ter interesse?

Na minha muito modesta perspectiva, acredito precisamente no contrário: o Atlântico não apenas mantém o seu interesse, como poderá vir a ser um dos grandes motores da economia mundial. Retorno, então, ao papel de Portugal e do Brasil. Nós constituímos um triângulo extraordinário – e a geografia, como sabemos, determina muita coisa. Que triângulo é esse? Portugal, Brasil e Angola. Esse triângulo possui sinergias

tanto para o desenvolvimento econômico como para uma conceptualização geoestratégica de influência verdadeiramente única. Se somarmos a esse eixo o arquipélago dos Açores, da Madeira, de Cabo Verde, de São Tomé e Príncipe e as ilhas de Fernando de Noronha, passamos a deter um conjunto de bases e pontos estratégicos que dominam todo o tráfego mundial. Historicamente, esse tráfego tem sido físico – de produtos e combustíveis –, mas ele está se transformando na espinha dorsal de uma nova economia: a digital. Curiosamente, a economia digital também passará por essa geografia através de cabos submarinos, consolidando o peso estratégico inigualável desta região.

O nosso Dom João II e os que o sucederam olhavam atentamente para a geografia para decidir onde estabeleceriam suas bases e colônias. Na realidade, somos profundamente dominados pela geografia, que acaba por moldar o caráter, a política e a cultura dos povos. Por isso, considerar que o Atlântico está em declínio parece-me uma hipótese pouco credível no momento. Este triângulo – Portugal, Brasil e Angola – com suas diferentes capacidades, penetra em três grandes mercados: o europeu, o da América do Sul e o futuro mercado africano. Podem ter certeza de que ou desenvolvemos a África, ou a África desestabilizará a Europa; seremos imersos por uma imensa população que se deslocará inevitavelmente em busca de sobrevivência. Não há alternativa. Eu acho muito curioso estarmos todos tão preocupados com o Leste europeu, quando o verdadeiro motor do desenvolvimento está mais lá, mas sim na parceria para o crescimento da África. Desenvolver uma região com tamanha massa populacional gerará, inevitavelmente, o maior incentivo econômico de nossa era.

O que era a China há 50 anos? E o que ela representa hoje? O que era a Índia há 50 anos e qual o seu peso no cenário atual? Nós temos que pensar num ciclo grande. Esta reflexão que eu queria deixar: este triângulo, Portugal, Brasil e Angola, precisa ser olhado com muito cuidado pelos nossos dirigentes e deve ser incrementado a favor de todos nós.

Raul Jungmann: O Almirante Henrique Gouveia e Melo é um submarinista de vasta experiência, somando aproximadamente 32 mil horas de mar aberto e 120 mil horas de operação submersa. Detém um feito notável na história da Armada Portuguesa: é, até hoje, o único militar a realizar um traslado entre dois submarinos em plena imersão, a 110 metros de profundidade.

Na próxima rodada, Almirante, gostaria que o senhor se debruçasse sobre a polaridade entre China e Estados Unidos, analisando se isso tende para a cooperação ou para o conflito. Mas, antes disso, vamos ouvir o governador de São Paulo.

Tarcísio de Freitas: Nós estamos vivendo um cenário que alguns especialistas classificam como unimultipolaridade: de um lado, temos uma hegemonia americana no campo militar; de outro, uma multipolaridade dispersa em outras dimensões do po-

der, sobretudo nos campos econômico, cultural e diplomático. Preocupa-me muito a perda de expressão de órgãos multilaterais, como a ONU e a OMC, nesse cenário, e temos que nos questionar sobre como blocos militares passarão ou voltarão a ser relevantes, como a própria OTAN. Certamente, essa reemergência dependerá da convergência – do alinhamento concreto de discursos e ações – nas esferas de segurança e política externa.

De fato, os Estados Unidos permanecem como a potência militar dominante. Quando pegamos a questão nuclear, mantemos um cenário semelhante ao do pós-Guerra Fria, com duas potências muito relevantes, Estados Unidos e Rússia. Contudo, é incontornável considerar a ascensão de novos atores, como a Índia, que hoje se torna peça central neste tabuleiro. A instabilidade é a tônica, o que exige uma adaptação rápida das estratégias nacionais. Tomemos a União Europeia como exemplo: da noite para o dia, viu-se diante da necessidade de romper a dependência do gás russo e, simultaneamente, reavaliar sua dependência financeira da defesa americana. Como rearranjar esse bloco e reequilibrar as forças? É sob essa pressão que surgem novas oportunidades de cooperação, tanto no âmbito militar quanto no econômico, forçando uma reconfiguração do que entendíamos por alianças estáveis.

Nesse ambiente de incerteza, o mundo vai precisar de parcerias e de confiança no que diz respeito à segurança alimentar. O Brasil, em especial, pode se aproveitar disso. O Brasil desponta aqui como um parceiro estratégico e indispensável. O mesmo se aplica à segurança energética: diante do necessário redesenho da matriz europeia, após o rompimento com a dependência do gás russo, o Brasil reafirma sua posição de fornecedor confiável e diversificado. Nesse sentido, ficamos pensando onde podemos cooperar dentro de um cenário no qual a própria ação militar é completamente diferente daquilo que imaginamos antes. Imaginem o efeito da inteligência artificial, da tecnologia, dos veículos aéreos não tripulados e dos drones.

Também há um campo enorme para cooperação entre, por exemplo, países europeus, países da OTAN e países sul-americanos. Precisamos transformar este momento de estresse, fragilidade e incerteza global em uma oportunidade concreta de fortalecimento mútuo. Estamos diante de janelas estratégicas que se abrem na transição energética, na segurança alimentar e na economia do conhecimento. O nosso objetivo deve ser aproveitar esse movimento – “surfear a onda”, por assim dizer – para nos fortalecermos e, sobretudo, nos prepararmos para integrar a nova ordem global, que se caracteriza por uma multiplicidade crescente de atores em um cenário de verdadeira multipolaridade.

Raul Jungmann: Deixo essa reflexão sobre o alinhamento do Brasil e o conceito de “Sul Global” para a nossa próxima rodada? Eu não gosto desse conceito, porque ele é extremamente diverso, mas, enfim, trabalha-se com ele. Como o senhor vê o alinhamento do Brasil, especificamente com a China e a Rússia, e uma tensão, por assim dizer, que existe hoje entre o atual governo Trump e o governo do Brasil?

Mas vou voltar agora ao Almirante e apaixonado submarinista, para que ele discorra sobre a possibilidade de um conflito. Hoje, nós temos zonas de tensão entre Estados Unidos e China em diversos pontos. É o caso de Taiwan, que é o mais conhecido, mas há também a tensão do Mar da China e os atritos de natureza econômica e política que envolvem Hong Kong, entre outros.

Kissinger, no seu livro sobre Ordem Mundial, deixa muito claro que a expectativa dele é de que esse processo deságue em cooperação, embora reconheça a possibilidade real de um desfecho em conflito. Temos também a obra fundamental sobre a “Armadilha de Tucídides”, que descreve a oposição entre Atenas e Esparta – o princípio pelo qual uma potência estabelecida, ao sentir-se ameaçada por uma potência emergente, acaba por ser conduzida ao conflito. Há uma possibilidade enorme de que isso se reflita no momento presente entre China e Estados Unidos.

Henrique Gouveia e Melo: O problema é que, antigamente, o mundo estava dividido por ideologias políticas e econômicas. Hoje, essa divisão é fundamentalmente entre autocracias e democracias – trata-se mais de sistemas de governança do que propriamente de ideologias. Em termos de pensamento político ou econômico, somos todos, em essência, capitalistas de mercado. Permanece, contudo, a forte esperança de que a própria racionalidade dos mercados imponha a paz ou, ao menos, a não conflitualidade entre esses sistemas que, na prática, competem por mais poder.

Historicamente, observamos dois comportamentos estratégicos típicos. Primeiro, o da potência continental que se expande por agregação de esferas de influência contíguas ao seu território – a Federação Russa é o exemplo contemporâneo. Depois, temos a potência marítima, que se expande de forma tentacular, projetando seu poder através do mar. O que os Estados Unidos fazem atualmente em relação à China é a aplicação clássica da Doutrina Spykman. É uma estratégia de contenção, semelhante à que foi aplicada à antiga União Soviética: cercar a China em um rimland, um cinturão exterior de potências coligadas à potência marítima. O objetivo é claro: se necessário, dar um golpe fatal no comércio marítimo, fazendo colapsar a economia do adversário e, com isso, reduzir a capacidade do adversário de se sustentar a médio e longo prazo.

A China, pela primeira vez na história moderna, comporta-se com uma potência que não é estritamente continental nem puramente marítima. Em termos militares, conceptualizamo-la como uma potência anfíbia: ela executa, de forma coordenada, uma política continental e uma política marítima simultâneas. Dada a sua dimensão demográfica e a sua crescente relevância econômica, a China é, neste momento, a única potência mundial com capacidade real para sustentar esse modelo dual. Se o Ocidente se desagregar – perdendo a coesão necessária para manter o seu equilíbrio –, a China encontrará a oportunidade perfeita para consolidar essa posição de supremacia global.

Como se evita um conflito? O conflito é um jogo de testagem: o incumbente emergente sonda os limites do incumbente estabelecido sem, contudo, cruzar a “linha vermelha”. O problema é que essa linha avança silenciosamente a cada dia. Isso é o que a China está a tentando fazer neste momento. As reações iniciais dos Estados Unidos foram puramente econômicas – tarifas e restrições comerciais –, mas essa estratégia enfrentou um risco imediato quando a China começou a colocar no mercado a dívida americana em dólares. Devemos lembrar: ser uma potência mundial exige mais do que força militar; exige a emissão da moeda de referência global. Se a moeda da referência perde sua soberania, grande parte da capacidade logística dessa potência militar perde-se. Hoje, o dólar detém cerca de 40% do mercado de divisas, mas outras moedas crescem. O euro, em especial, ganhava terreno, o que, na perspectiva americana, é um movimento 'desagradável' que reduz a sua margem de manobra. Muitas vezes, quando nós ouvimos algumas expressões, até truculentas, do senhor Trump, não devemos vê-las como mera retórica, mas como a destilação bruta de *briefings* de inteligência e *think tanks*. Quando ele diz que a Europa prejudica os Estados Unidos, quase certamente tem a ver com essa coisa da moeda de referência, porque se os Estados Unidos perderem a moeda de referência, não podem continuar a imprimir moeda, e isso é um poder muito grande que é retirado.

Não acredito em um conflito nuclear, nem mesmo em um conflito direto declarado entre China e Estados Unidos. O que veremos é um retorno à lógica da Guerra Fria: um cenário de disputas por *proxies*, onde iniciativas periféricas servirão para medir a capacidade e testar os limites dos competidores. Nesse tabuleiro, a Rússia já desapareceu. Eu gostaria de dar esta notícia ao senhor Putin, porque pode ser desagradável: o senhor continua a ser uma potência militar, baseada na sua capacidade nuclear, mas a Federação Russa está a esmorecer porque não tem um motor econômico. Se aplicarmos a equação de que o poder é o produto da capacidade pela vontade ($Poder = Capacidade \times Vontade$), vemos que a Rússia ainda preserva a vontade, mas está em acelerado declínio de capacidade – drenada pela estagnação econômica e pelo encolhimento demográfico. A China, inversamente, constrói uma trajetória distinta.. Ainda não desenvolveu foi a vontade, mas, nessas equações, convém, quando alguém desenvolve muita capacidade, começa a desconfiar da vontade de poder mudar.

É isso que julgo que os Estados Unidos temem neste momento e estão fazendo uma estratégia também de dissuasão para que não aconteça. Agora, o mundo vai ficar muito diferente. Esperemos que se consiga um novo ponto de equilíbrio em que os peixes mais pequenos como nós possamos nadar nesse mar de tubarões.

Raul Jungmann: Almirante, na próxima rodada, gostaria que o senhor abordasse o fato de que o acordo de mísseis nucleares intermediários foi suspenso pelo Trump em 2019, e, em fevereiro de 2026, nós vamos ter a renovação do mais importante acordo nuclear em termos de contenção, redução de arsenais e processos mútuos

de monitoramento, que é o START – cujo primeiro acordo foi em 1991, depois em 1993, e o último em 2010. Levando em conta também que, tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial, nós tivemos a elevação dos orçamentos de defesa que antecederam os conflitos – algo que vemos agora, como acontece em termos de OTAN –, isso significa, para o senhor, que nós estamos às vésperas de um conflito maior? Ou seja: o risco de uma guerra se alastrar no território europeu é hoje crescente, é plausível?

E, governador, há duas questões para o senhor. A primeira delas é que o Brasil possui, de fato, uma imensa capacidade de *soft power* e influência multilateral. Contudo, na prática, o país precisa ter condições de dissuasão. Afinal, trata-se da maior costa do Atlântico – com 7.400 quilômetros – e de 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres. Hoje, porém, o que nós estamos vendo no Brasil é que as Forças Armadas estão, de certa forma, à míngua, operando em uma situação difícil. O senhor acha que o balanço que hoje nós temos de *soft power* e *hard power* é efetivamente o que nós necessitamos?

Tarcísio de Freitas: Não creio que o alinhamento atual seja o ideal. Retomando a questão que coloquei sobre o nosso posicionamento junto ao Sul Global e a nossa relação com os Estados Unidos e a Índia, precisamos considerar fatores decisivos. Por um lado, ao falarmos de um alinhamento com os países do Sul, falamos de nações que detêm a maior parte da população mundial e representam quase 50% da economia global – em termos de relevância bruta, superando o G7. Por outro lado, enfrentamos uma fragilidade estrutural: a ausência de matrizes democráticas sólidas nesses parceiros. Isso nos afasta, inevitavelmente, dos mercados mais maduros e dos maiores investidores globais. É um dilema estratégico: temos um estoque de capital gigantesco no mundo com o qual podemos competir, mas, ao restringirmos nossas parcerias a blocos com governança questionável, limitamos nosso acesso a uma parcela ínfima desse capital. Ao nos alinharmos a países que se distanciam das práticas preconizadas pela OCDE, vamos, por consequência, nos distanciando de uma parcela relevante do investimento internacional. É, a meu ver, um movimento extremamente perigoso para o futuro do Brasil.

Com relação à nossa aproximação ou não com determinados países, em especial China e Estados Unidos, eu acho que temos que fazer o que a diplomacia brasileira sempre fez: pautar-se pela neutralidade e olhar o interesse nacional. Onde está o interesse nacional? Onde reside o interesse nacional? Porque não existe amizade entre países, existe interesse.

A geopolítica mudou muito rapidamente. Para quem conversa com os mercados, o que era um clima de pessimismo há muito pouco tempo, converteu-se em otimismo em função de uma série de questões. O mundo tomou um susto pós-pandemia com a questão da concentração dos mercados na China. Nós temos muitas empresas

saindo da China e procurando novos endereços. O mundo busca uma diversificação e topa pagar mais caro pela sustentabilidade. A própria experiência chinesa na África provou-se malsucedida; eles esperavam encontrar lá um Eldorado que, na prática, não se concretizou. Paralelamente, a guerra de tarifas entre Estados Unidos e China intensifica-se. Independentemente de estarmos caminhando para uma desglobalização – como alguns analistas sugerem –, este cenário abre janelas de oportunidade para nós, desde que saibamos canalizar nossa energia para aquilo que são as nossas vocações naturais.

Sobre a relação entre *soft power* e *hard power*, entendo que o Brasil precisa, prioritariamente, fazer o seu dever de casa para que possamos voltar a investir em Defesa. Nós temos uma fronteira seca muito extensa e uma costa vasta; não podemos ficar absolutamente desguarnecidos. Precisamos elencar os riscos reais do Brasil. Hoje, muito se fala num risco fiscal, mas, talvez, esse seja o risco menos importante, pois sabemos exatamente o caminho para a solução. Felipe Salto, um grande economista, sabe exatamente, por exemplo, a receita e que alavancas nós temos de mexer. Então, a fórmula é conhecida para que possamos equacionar a questão fiscal.

O Brasil implementou reformas muito relevantes nos últimos anos, estabelecendo as bases para uma economia estruturalmente sólida. Obviamente, algumas coisas hoje não estão andando bem, mas é fácil arrumar e ajustar e as alavancas são bem conhecidas. Nós estamos falando de aumentar o fluxo de capital estrangeiro, de apreciar câmbio, de diminuir a inflação, de reduzir taxa de juros e de ter mais recursos para investir e se tornar menos vulnerável. É fundamental que avancemos nesse sentido, especialmente para nos blindarmos contra as instabilidades regionais na América do Sul, que, neste momento, constituem o nosso maior risco geopolítico.

Este não é apenas um risco brasileiro; é, inegavelmente, um risco global. Refiro-me, especificamente, à expansão do crime organizado. Guarnecer as fronteiras significa ter condição de combater o crime organizado, a sua infiltração no território nacional e nos negócios lícitos, o que afasta a competitividade e destrói os negócios daqueles que jogam a regra do jogo. Contar com Forças Armadas equipadas para fazer essa vigilância e com tecnologia de ponta é fundamental para que possamos vencer essa guerra e mitigar esse risco que, para mim, é o maior risco que o país enfreta hoje.

Se não enfrentarmos essa realidade, teremos dificuldades severas em diversos segmentos da nossa economia. É impossível dissociar o narcotráfico das questões de segurança global e da relação estreita que, sabemos, existe entre o crime organizado e o terrorismo. Por isso, as Forças Armadas precisam estar equipadas e estruturadas. Agora, isso não vai acontecer se não tivermos as condições fiscais para isso, e temos um dever de casa, que é bem conhecido e que precisa ser feito.

Raul Jungmann: Devo concordar com o senhor que, nos últimos 30 anos, dos três mais graves problemas da economia brasileira, dois foram satisfatoriamente enfrentados: balanço de pagamentos e inflação. Resta a questão fiscal com o macroproblema em termos econômicos que nós temos de resolver.

Nós estamos entrando na rodada final deste painel. Então, eu pediria ao almirante Henrique Gouveia e Melo as suas observações a respeito da questão que eu coloquei, dos riscos crescentes que nós estamos tendo, inclusive em território europeu. E, para o governador seria: o senhor acha que as Forças Armadas, no Brasil, têm um papel em termos de segurança pública? O senhor engajaria as Forças Armadas nesse papel?

Henrique Gouveia e Melo: De fato, o que está acontecendo é uma estratégia de dissuasão. Quando o Japão atacou Pearl Harbor, havia um almirante japonês, Yamamoto, que disse que tinha sido um erro porque iam acordar um gigante adormecido.

Quando a Rússia atacou a Europa – porque, atacando a Ucrânia, acabou por atacar a Europa no sentido até dos receios e da psicologia internacional –, está acordando um monstro econômico que é dez vezes superior. Só a Europa é dez vezes superior em PIB à Federação Russa.

Após três anos de um conflito exaustivo, a Rússia não conseguiu alcançar os seus objetivos. A recente decisão da OTAN de elevar o investimento em defesa para 5% do PIB é, fundamentalmente, uma mensagem de dissuasão estratégica – direcionada a Moscou e, por extensão, a Pequim. O recado do Ocidente é claro: “Os senhores obrigam-nos a defender-nos e nós vamos meter o motor em aceleração máxima para isso. Essa é uma dissuasão de tal magnitude que a minha esperança é que nunca precisemos chegar ao patamar dos 5%. A expectativa é que a Rússia compreenda a inviabilidade do seu curso. Se não recuar, o regime corre o risco de desagregação interna, fruto da incapacidade de sustentar uma política de guerra que hoje é o único pilar que ancora a legitimidade do Sr. Putin. É aqui que vemos, na prática, que o poder – na sua dimensão de capacidade – é o que dita a sobrevivência do regime.

Realmente, antes da Segunda Guerra Mundial, as capacidades foram aumentando até haver o confronto. Neste momento, acho que não estamos nesse cenário. Estamos precisamente num cenário diferente que é: a dissuasão vai evitar o confronto. É mais caro em seres humanos, em infraestruturas e em economia fazer a confrontação. É mais barato fazer a dissuasão e, claro, é mais barato fazer a cooperação. Mas, neste momento que perdemos a hipótese de fazer a cooperação, a Europa também está perdendo a potência americana que está dando um sinal fortíssimo de vontade não só de ter uma voz própria, como também de dizer: se assim for, nós vamos fazer um investimento de tal forma nas Forças Armadas e na Defesa que não terão maneira de nos acompanhar; é uma questão de 5 a 10 anos, e ficarão mais em risco do que estão agora em termos do equilíbrio de forças.

Os 5% são, essencialmente, um sinal – de vontade e de determinação. Claro que esse sinal de vontade pode ser uma dissuasão falsa se depois não houver verdadeiramente vontade para o fazer, e é isso que a Federação Russa vai testar em termos da sua inteligência. Portanto, algumas declarações, que depois os países vieram a fazer a seguir a esse acordo, significam que a tal desunião depois, na prática, pode ser aproveitada. Mas eu sou adepto de uma forte dissuasão para evitar que tenhamos que entrar em confronto com uma autocracia feroz e protegida, de alguma forma, pela sua capacidade nuclear.

Concordo que a posição do Brasil é uma posição mais neutra. O problema é que o mundo vai se dividir entre autocracias e regimes democráticos. Os regimes democráticos não são todos iguais, mas a democracia tem muito capital e é preciso não se esquecer nunca disso. O capital, o verdadeiro capital, o que faz mover, pois, a economia, está ainda muito concentrado nos países democráticos. Não é a população, mas o capital.

Tarcísio de Freitas: Ministro, sobre a questão das Forças Armadas, sustento a visão que carrego desde o meu período de serviço ativo: devemos focar nas suas funções típicas – a defesa da soberania nacional, do território e dos Poderes constituídos, além da atuação subsidiária na Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Entendo que, se elas estiverem instrumentalizadas para fazer a defesa, a cobertura de faixa de fronteira, principalmente levando-se em consideração que não produzimos, no território nacional, determinados insumos – eles entram no território nacional e vêm de outros países –, se tivermos a condição de garantir a segurança de instalações críticas, as Forças Armadas já estarão prestando um relevante papel para a segurança pública. Eu entendo que a utilização das Forças Armadas na segurança pública deveria ser em caráter muito especial e episódico. Entendo que a boa coordenação, o bom fluxo de informação, o bom trabalho de inteligência, o correto uso da tecnologia, o intercâmbio entre os vários órgãos do Estado vai suprir a nossa demanda de segurança pública.

Por um lado, o combate à logística tem de ser feito pela vigilância das faixas de fronteira. Por outro, tem de haver uma forte cooperação interfederativa para que tenha sucesso, êxito e não precise, de fato, usar as Forças Armadas, porque acaba que o preparo e o emprego da força, e a doutrina, é outra coisa. Eles são preparados e equipados para outro tipo de emprego. Quem acompanha a segurança pública sabe das vicissitudes, das dificuldades e das idiossincrasias dessa atuação na segurança pública, do cuidado que tem que se ter com uma massa de pessoas que não tem nada a ver com aquela história e temos que ter um zelo enorme.

Eu acredito, de fato, que venceremos essa guerra, desde que utilizemos a tecnologia a nosso favor e promovamos uma cooperação real, com intercâmbio ágil de informa-

ções. Precisamos aumentar a nossa capacidade de atuar com inteligência e contar com um grande repositório de dados, onde os alertas sejam disparados com a devida oportunidade. Assim, por meio da asfixia financeira e da atuação em cima da logística, nós temos uma chance de êxito com as Forças Armadas fazendo aquilo que estão, de fato, preparadas para fazer.

Raul Jungmann: O balanço do poder que surgiu nos acordos de Vestfália, em 1848, depois da Guerra de 30 anos, de certa forma, garantiu, durante mais de um século, paz na Europa. Mas ela foi desfeita com a unificação da Prússia, que se transformou na atual Alemanha, e isso desequilibrou o poder. Então, esse processo de dissuasão entre o poder europeu e a Rússia, especificamente, pode também ter no verso uma disputa, uma corrida, que implique – espero estar efetivamente errado – algo que significou para a Europa o que foi a unificação da Prússia no passado.

Mas, enfim, são riscos crescentes que nós estamos vivendo e, por isso mesmo, eu quero agradecer muitíssimo a participação do senhor Almirante e também do governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, que hoje fez um papel de dublê entre político e sua formação passada a respeito das Forças Armadas.

13

**SEGURANÇA PÚBLICA
E FEDERALISMO
COOPERATIVO:
ENFRENTANDO AS
ORGANIZAÇÕES
CRIMINOSAS**

Raul Araújo Filho



Ministro do
Superior Tribunal
de Justiça

Eu gostaria de destacar a importância do tema que será enfrentado: “Segurança pública e federalismo cooperativo: enfrentando as organizações criminosas.” A importância do tema desta discussão torna-se evidente sob, pelo menos, três aspectos. Do ponto de vista prático, diversas pesquisas revelam que a segurança pública é a principal preocupação da população brasileira, figurando como o problema mais crítico no cotidiano dos nossos estados.

De fato, o avanço das organizações criminosas – especialmente as vinculadas ao narcotráfico – causa uma perturbação diária na vida de boa parte dos brasileiros. O impacto é ainda mais severo nas zonas menos favorecidas das cidades, onde a infraestrutura é precária e a coletividade torna-se refém de comandos violentos. Nesses locais, prevalece uma “justiça” desses grupos, tão rápida quanto cruel, que ninguém ousa desafiar. Uma grande parcela da nossa população vive, na prática, esses horrores diariamente.

Sob um enfoque jurídico-constitucional, a relevância do federalismo cooperativo na segurança pública é inegável, especialmente por trazer à tona a histórica da Federação Brasileira. Contudo, há quem

enxergue nessa proposta um fator de enfraquecimento dos Estados frente ao poder central da União – contexto em que, há pouco, já tivemos também, sob a égide do federalismo cooperativo, a aprovação de uma reforma tributária que praticamente subtrai dos estados a atribuição para instituir e cobrar tributos, transferindo-a para um órgão gestor central. Assim, para alguns, teremos Estados-membros sem competência tributária efetiva e, agora também, sem uma força pública própria e autônoma, pois as polícias militares e judiciárias atuarão sob a influência do poder central aglutinador da cooperação federativa.

Há um estudo valioso sobre esse tema da fragilidade da Federação brasileira, escrito pelo historiador e publicista Hindemburgo Chateaubriand Pereira Diniz, intitulado *Federação Hemiplégica e Semidemocracia*. É uma obra que recomenda e verticaliza o exame dessa questão num primoroso estudo de direito comparado entre as principais federações mundiais. O autor conclui que o Brasil é a federação mais fraca entre todas as analisadas – incluindo a África do Sul –, graças “ao primado das práticas dominantes, concentradoras, conduzidas pelo Executivo Federal”.

A terceira perspectiva é de ordem prática, evidenciando a relevância do tema da segurança pública no cotidiano da população. Sob o viés jurídico-constitucional, abordamos o questionamento acerca da própria existência da nossa Federação e de sua fragilidade. Por fim, trago um enfoque filosófico, no qual a crise da segurança pública nos enseja rememorar Thomas Hobbes.

Há uma relação direta e fundamental entre a falha do Estado em proteger seus cidadãos e o conceito contratualista que justifica a própria existência do Estado soberano na perspectiva hobbesiana. Para Hobbes, o Estado surge como uma necessidade absoluta para retirar a humanidade do estado de natureza – cenário da guerra de todos contra todos, *bellum omnium contra omnes* – no qual a vida é, como descrito no *Leviatã*, “solitária, pobre, desagradável, brutal e curta”. O medo da morte e o desejo de autopreservação levam os homens a abrirem mão de sua liberdade natural para firmarem um contrato social, instituindo uma autoridade soberana a quem transferem seus poderes e direitos. Assim, o Estado assume o papel fundamental de garantir segurança e ordem; proteger a vida e a propriedade são os seus objetivos primordiais.

Se esse poder soberano – que deve ser supremo, insuperável e irresistível – não consegue exercer sua faculdade de punir aqueles que desrespeitam as leis e mantém a paz social, ele falha em seu principal objetivo. É, em última análise, a falha na própria razão de existir do Estado: o dever de prover segurança.

Esse descumprimento do contrato social pelo Estado gera graves consequências. Entre elas, um retorno ao estado de natureza, marcado pelo medo e pela insegurança. Tal cenário implica a perda de legitimidade da autoridade do Estado, que se fundamenta justamente no compromisso de preservar a lei e a ordem; ao falhar, o Estado leva os cidadãos a questionarem seu dever de lealdade e obediência. Como reflexo, surge a possibilidade de formação de milícias e grupos de autodefesa, uma vez que a confiança nas instituições tradicionais é abalada, além do risco crescente de desobediência civil. Tudo isso deriva de uma falha central: a incapacidade do Estado de cumprir seu objetivo fundamental, que é prover a segurança pública.

Neste painel, abordaremos essas perspectivas – prática, jurídico-constitucional e filosófica – por meio de explanações de palestrantes que possuem vasta experiência e notório saber na área de segurança pública.

Andrei Augusto Passos Rodrigues



Diretor-Geral da
Polícia Federal do
Brasil

Dos três pontos que o ministro citou, vou me ater ao mais pragmático porque temos discutido muito a respeito dessas pautas de segurança pública e é preciso apresentar aquilo que estamos fazendo, não só a Polícia Federal, mas também o Estado brasileiro como um todo, e os bons avanços que temos conseguido. Eu sou daqueles que procura ver o copo meio cheio e quero trazer alguns dados.

Todos sabemos que a segurança pública não é um problema exclusivo de polícia; é uma questão que envolve toda a sociedade, atores públicos e privados, além de políticas públicas integradas que vão muito além da atuação das forças de segurança. Acompanhei o painel anterior, no qual o Governador Tarcísio mencionou a cooperação interfederativa – este é um ponto fundamental para o avanço das políticas que a Polícia Federal tem adotado nesse último período.

Para exemplificar a importância da atuação conjunta dos três níveis de governo, cito o caso do Aeroporto de Guarulhos. O crescimento desordenado no entorno do aeroporto gerou impactos negativos que transcendem a segurança e atingem diretamente a economia, causando atrasos em voos e perda de conexões. O que inicialmente não era um proble-

ma de segurança pública, tornou-se um. Por isso, estamos conduzindo, em parceria com as forças de segurança do estado de São Paulo, ações estratégicas necessárias para mitigar os riscos e restaurar a normalidade naquela região.

Sabemos todos que o crime organizado é transnacional. Deixou há muito tempo de ser local e regional e, portanto, só a união e o esforço coletivo vão conseguir vencer esse grande desafio. Tenho dito que ou vencemos juntos ou vamos perder sozinhos. Nós temos que, necessariamente, buscar o apoio uns dos outros. Não há nenhuma instituição brasileira capaz de enfrentar sozinha o enorme desafio do crime organizado. Por mais competente que seja, por mais efetivo que tenha, por mais tecnologia que disponha, é fundamental esse pilar da cooperação. Esse enfrentamento precisa ser feito com inteligência, com estratégia, com tecnologia e com preparação dos profissionais de segurança pública. Eu cito o ministro Gilmar Mendes, num evento recente, que, já reiteradas vezes, tem falado que crime não se combate cometendo crime. E acrescento eu: violência não se combate cometendo violência. Não se faz trabalho sério de segurança pública com espetacularização, com achincalhamento de pessoas investigadas. Não se faz segurança pública sem que se tenha essa premissa do resguardo também de direitos fundamentais. Esse é um esforço diário nosso na Polícia Federal, para que mantenhamos essa diretriz muito clara.

Hoje não há mais um herói da Polícia Federal. Não existe mais um "japonês da Federal", um "hipster da Federal". Não há mais investigados sendo filmados à porta de sua casa às seis da manhã. Alguém dos senhores viu algum preso algemado exposto à imprensa recentemente? Alguém sabe o nome de um policial federal hoje que esteja em destaque? Então, eu espero manter assim até o final da nossa gestão, com essa diretriz, com essa política clara de resultados, além de menos espetacularização e maior efetividade.

Sobre o crime organizado, eu tenho visto também com preocupação algumas reportagens falando sobre o avanço de determinada facção criminosa mundo afora, inclusive em Lisboa. Eu tenho contato direto não só com o nosso adido, mas também com as polícias locais e, muitas vezes, se tem um superdimensionamento desse cenário. Nós precisamos tratar o crime organizado como tal, como facção criminosa, como

banda criminal. Eu entendo a necessidade de uma revisão legislativa. Fala-se hoje do que se apelidou como “lei antimáfia”, que, na verdade, eu concebo como uma oportunidade de melhorar a nossa legislação de enfrentamento ao crime organizado, sem fazer importações, às vezes, simplistas, que não se adéquam à realidade brasileira e que precisam de um tratamento diferenciado.

O governador falou também da questão de terrorismo, outros falam de máfia. Eu acho que precisamos tratar o crime organizado como facção criminosa, porque tecnicamente e, no meio, na maneira de combater, muito se diferencia desses outros perfis que, às vezes, se propalam por aí. Nós, agentes públicos, temos a necessidade de atender aos anseios da sociedade. Nós precisamos discutir as teorias e questões filosóficas, mas precisamos entregar à sociedade.

O que a Polícia Federal tem feito? Fundamentalmente, a nossa atuação está alicerçada em três eixos estratégicos: o primeiro é a integração nacional e a cooperação internacional; o segundo, a descapitalização, com o enfrentamento severo ao poder econômico e logístico das organizações criminosas; e o terceiro, a prisão de lideranças, garantindo que as cúpulas do crime sejam isoladas do circuito de comando. Sei que a pauta do sistema prisional demandaria um painel à parte, mas este é um tema que não podemos mais evitar: é nos presídios que organizações criminosas nascem, crescem e, frequentemente, de onde o crime organizado continua a ser comandado.

Nós tivemos – e aqui entro na questão da cooperação internacional – uma vitória histórica. No ano passado, eu anunciava a candidatura de um brasileiro para chefiar a Interpol e conseguimos essa vitória. Hoje, a maior associação de polícias do mundo – são 196 países – é chefiada por um brasileiro. Ele comanda essa instituição tão importante. Nós ampliamos as nossas adidâncias da Polícia Federal para 34 países nos cinco continentes. Participamos da Ameripol – eu sou o secretário-executivo –, da Europol e da Interpol com o secretário-geral e vários outros colegas que lá estão.

Também no campo da cooperação, eu preciso destacar a cooperação interna. Na semana passada, nós lançamos – e o ministro Mauro Campbell nos deu a honra de presenciar o evento no estado do Amazonas – a inauguração do Centro de Cooperação Policial Internacional, que era também uma “promessa” no ano passado e hoje é uma realidade que, lá no estado do Amazonas, na cidade de Manaus, está funcionando, reunindo os nove estados amazônicos e os nove países amazônicos para o enfrentamento ao crime ambiental e ao crime organizado.

Para finalizar, destaco a importância da cooperação interfederativa – um ponto que, como bem salientou o Governador Tarcísio, é o cerne do nosso pacto federativo. Hoje, operamos 34 forças integradas de combate ao crime organizado em todas as 27 unidades da federação. Nesses ambientes reunimos polícias estaduais, forças federais e, em diversas instâncias, guardas municipais – todos coordenados e financiados pela

Polícia Federal. Esse modelo de trabalho permite enfrentar o crime organizado não apenas nas situações de atribuição federal direta, mas também naquelas que afligem o cidadão no seu dia a dia. Fizemos mais de 300 operações, milhares de prisões, indiciamentos e resultados muito importantes. Fizemos, no Rio de Janeiro, 16 operações no ano passado. No Amazonas, foram 15 operações no ano passado. Houve quatro no estado de São Paulo.

Saliento também, a integração com o setor privado e produtivo. Em relação ao Centro de Cooperação da Amazônia, a parceria fundamental do projeto Amas, que é “Amazônia: Segurança e Soberania”, que é financiada pelo Fundo Amazônia e pelo BNDES, com um investimento de mais de R\$ 300 milhões, que impulsionou essa iniciativa e nos permite ter, hoje, esse grande ambiente de trabalho, presidente na cidade de Manaus, na qual eu tive a honra de iniciar minha carreira e de receber também o título de cidadão amazonense, o que muito me orgulha.

Então, o que eu diria é que esses eixos funcionando e todas as ações integradas trazem frutos e resultados. Com o emprego de tecnologia, com essas parcerias, o que nós precisamos cada vez mais fazer é acelerar e trabalhar em conjunto.

Paulo Gustavo Gonet Branco



Procurador-Geral
da República
Federativa do
Brasil

Recentemente, os senhores devem ter visto nos jornais a notícia de que o mercado financeiro, os gestores de fundos, o pessoal da Faria Lima, como dizem em São Paulo, agregaram um novo item para avaliação de riscos, que é o “fator PCC”. As facções criminosas estão em uma nova fase. Agora, além de atuarem no crime propriamente dito, também estão atuando na área dos combustíveis, dos transportes públicos, da saúde, dos serviços urbanos, do mercado imobiliário e do mercado financeiro. É algo que não pode acontecer.

O ministro Raul, com toda pertinência, lembrou que não há Estado onde há concorrência com uma facção pelo domínio da força e pela definição do modo de vida. Atualmente, o crime organizado possui uma atuação que – embora não deva ser hiperbolizada, como advertiu o Diretor-Geral André Rodrigues – não pode ser ignorada. Ela agora instaura uma economia paralela, infiltrada no coração da legalidade, conforme demonstram os números que trouxe.

Essas organizações criminosas transnacionais movimentam cerca de US\$ 300 bilhões – um volume de recursos que não se pode subestimar, muito menos negligenciar. Elas operam em rede, cru-

zando múltiplas jurisdições em tempo real. Por isso, as técnicas de enfrentamento não podem ser as mesmas que utilizávamos contra a criminalidade comum de bairro. A abordagem exige lucidez, eficiência e atualização frente a esse novo *modus operandi* do crime, que desafia audaciosamente a soberania do Estado. Mais do que isso afrontam o modelo de convivência civilizada que consolidamos após séculos de lutas, em que a dignidade da pessoa humana é o centro e o vértice de todas as ações de uma sociedade.

Essas organizações floresceram e expandiram-se não apenas territorialmente, mas também no leque de suas atividades. O tráfico de cocaína, embora expressivo, tornou-se uma fatia menor de sua lucratividade, movimentando cerca de US\$ 15 bilhões. O cibercrime, por outro lado, já atinge uma posição dez vezes superior em termos de lucratividade. Nesse cenário, o Brasil ocupa a triste quinta posição global entre os países com maior número de ataques cibernéticos: em 2024, foram registrados 1.379 crimes dessa ordem por minuto. Segundo a FEBRABAN, os prejuízos já alcançam a ordem de US\$ 10 bilhões.

Essa criminalidade, portanto, não é mais localizada ou puramente estatal; ela rompeu os muros dos presídios, ocupou o espaço nacional e consolidou sua configuração transnacional. É fundamental notar que os países que falham em dar uma resposta estruturada a esse fenômeno tornam-se 'paraísos penais' – mas este não é o caso do Brasil. Sou testemunha do trabalho da Polícia Federal e da atuação do Ministério Público, tanto federal quanto estadual, sempre empenhados em atualizar as metodologias do combate à criminalidade nas suas mais variadas formas. Se o mal hoje é planejado e coordenado, a resposta não pode ser diferente: precisamos atuar de forma integrada e inteligente. A finalidade vai ser esta: interromper a governança paralela imposta pelo crime na sociedade e defender a supremacia da legalidade que existe para a proteção dos direitos fundamentais.

O que nós temos feito sobre isso? Tanto nos estados quanto no Ministério Público Federal, observa-se um redimensionamento e o constante aperfeiçoamento dos GAECOs. Esses Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado dedicam esforços a casos complexos, articulando-se com forças de segurança locais. O foco

central dessas unidades recai sobre a corrupção sistêmica, as facções criminosas, o tráfico e a lavagem de dinheiro. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a cooperação estruturada é o elemento indispensável para que alcancemos resultados proveitosos.

Isso implica a integração dos entes federativos em toda a estrutura tridimensional do federalismo brasileiro. Não se trata de perda de autonomia dos entes federados, mas do exercício responsável de competências e poderes próprios, sempre orientados sempre a metas que, embora pertençam a cada unidade federada, beneficiam toda a Federação. Para que isso ocorra, nós temos que combinar capacidades financeiras e de inteligência, viabilizando respostas jurídicas e administrativas devidamente coordenadas.

Para exemplificar, estruturamos no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2024, um segmento de atuação focado nas eleições, visando prevenir a infiltração de organizações criminosas na administração pública – especialmente na esfera municipal. Estabelecemos um modelo de ação integrada entre os Ministérios Públicos estaduais, os GAECOs e os núcleos de inteligência institucionais. O objetivo é claro: identificar, repelir e punir qualquer tentativa de influência das organizações criminosas no processo eleitoral.

Nosso foco deve recair também sobre a inteligência financeira. Partimos da premissa de que a asfixia econômica é uma das formas mais eficazes de combater o crime organizado. Para isso, devemos extrair o máximo potencial das ferramentas de análise desse setor, valendo-nos da parceria com o COAF – especialmente por meio de seus Relatórios de Inteligência Financeira. Em 2024, foram produzidos 18.762 relatórios desses documentos que são primordiais para o combate eficiente à criminalidade organizada.

Vemos também, com satisfação, o Supremo Tribunal Federal reafirmando, no Tema 990, a constitucionalidade do compartilhamento desses relatórios – desde que por meios formais – para fins de investigação criminal, sem a necessidade de prévia autorização judicial. Um aspecto crucial no combate às organizações criminosas no mundo inteiro é a cooperação; sem a articulação entre os órgãos, o combate se frustra. Essa integração precisa de ser feita de uma forma mais rápida e menos burocrática, sempre submetida ao controle jurisdicional, fundamentada na confiança recíproca entre as instituições que compõem a estrutura de combate ao crime.

Com Portugal, mantemos uma cooperação internacional que permite a troca imediata de informações entre o Ministério Público Federal e a Procuradoria-Geral da República portuguesa. Providências que levariam um ano para serem concluídas, não fosse essa troca de informações ágil, hoje são resolvidas em questão de dias. Isso é importantíssimo para que haja eficiência na luta contra a criminalidade transnacional.

Ressalte-se que todos esses elementos permanecem submetidos ao controle jurisdicional e seguem ritos formais; contudo, a superação de entraves burocráticos e o contato direto entre os órgãos do Ministério Público e da polícia dos dois países têm garantido uma atuação muito mais sólida e eficiente.

Sobre esse ponto, é preciso destacar uma iniciativa relevante para a eficiência e superação de embaraços burocráticos: a PEC da Segurança Pública, apresentada pelo ministro Ricardo Lewandowski. Ela pretende estabelecer o federalismo de cooperação na área de segurança pública, permitindo um esforço coordenado que não seja obstaculizado por fronteiras estaduais ou detalhes de burocracia, tendo em vista o bem maior: estancar a expansão cada vez mais assustadora das atividades do crime organizado.

Sendo a cooperação federativa o que distingue nossa forma de Estado, a Procuradoria-Geral da República adere com entusiasmo a esse iniciativa. Ela renova a esperança de que essa luta – embora diária e complexa – será vencida com respeito aos direitos fundamentais, premissa que guia o Ministério Público Federal e a Polícia Federal. Nós temos sempre essa meta e essa premissa.

Não se combate o crime atuando da mesma forma que os criminosos. Combatemos o crime pela necessidade de proteger os direitos fundamentais, os quais não podemos abandonar nesse esforço; seria uma contradição em termos e um sinal claro de fracasso. O crime se combate com vigor. Ninguém supõe que se combate a criminalidade convidando as organizações criminosas para um chá às cinco da tarde e pedindo encarecidamente que se convertam ao bem. Combate-se com vigor, mas um vigor proporcional – assinalado sempre pelo respeito à dignidade da pessoa humana.

Tarcísio de Freitas



Governador
do Estado
de São Paulo

É uma honra tratar de um tema tão caro à população brasileira e todos que me antecederam foram muito precisos na questão do diagnóstico e do prognóstico.

Quem idealizou o lema da nossa bandeira foi muito feliz, pois não há progresso sem ordem. De fato, o crime organizado tem desafiado a todos. O crime vem se sofisticando muito, mas a boa notícia é que as forças de segurança também vêm se sofisticando e fazendo enfrentamento à altura. Estou aqui com o Derrite, secretário de segurança de São Paulo. Na pessoa dele, eu cumprimento todos aqueles que trabalham, que militam na área da segurança pública e que fazem esse enfrentamento superdifícil.

Como o doutor Andrei colocou, é impossível pensar nesse combate sem a questão da cooperação federativa, porque o crime é, de fato, transnacional. Temos de pensar no percurso desse crime, na vigilância das extensas faixas de fronteira e no equipamento do aparato público para essa tarefa. É preciso olhar para os nós logísticos e para a fragilidade em nossos portos e aeroportos. Com tantas rodovias federais, estaduais e vicinais, fica evidente que, sem uma

grande cooperação, não teremos sucesso. A logística é muito facilitada em um país de vasta extensão continental como o Brasil.

O crime se especializou em lavar dinheiro em vários segmentos e o tráfico internacional gera muito dinheiro. Se encontramos a fórmula para combater o crime organizado, resolveremos boa parte do problema da violência no Brasil. Uma parcela considerável dos homicídios no país tem relação direta com o tráfico de drogas e com a disputa de pontos de venda. A presença do tráfico nas comunidades mais vulneráveis é o que afasta, muitas vezes, o Estado do cidadão que mais precisa de sua assistência. Portanto, é fundamental que se tenha êxito nesse combate.

Por que, às vezes, é tão fácil lavar dinheiro em determinadas áreas? É fato que o crime se infiltrou no setor de combustíveis, mas por quê? Por que é tão fácil obter regimes especiais tributários em determinados estados para internalizar o combustível no Brasil? Às vezes, obtém-se um regime especial para um tipo de combustível quando, na verdade, está se transacionando o outro. Por que não se consegue aumentar a carga de fiscalização ou aplicar a solidariedade tributária com mais agilidade? Por que a “lei do devedor contumaz”, que seria fundamental, não passou até hoje no Congresso? Este seria um instrumento vigoroso para combater a lavagem de dinheiro no setor dos combustíveis, no qual o crime cresceu muito. Além disso, como vamos apoiar os prefeitos para impedir a infiltração em organizações sociais de saúde, qualificando os processos de seleção? Ou mesmo ajudá-los na gestão de resíduos sólidos, outro setor em que o crime vem se infiltrando com muita sofisticação?

O crime vem se infiltrando no setor da tecnologia, e os números do cibercrime apresentados pelo doutor Gonet são assombrosos. No entanto, ao mesmo tempo que chocam, esses dados revelam uma grande oportunidade. Se conseguirmos monitorar e combater essa modalidade, vamos puxar o fio da meada e, em pouco tempo, colocar muitas lideranças de organizações criminosas atrás das grades, atingindo diretamente a sua monetização.

O doutor Andrei falou muito da questão da asfixia financeira, e isso é fundamental. Porém, essa asfixia financeira só vai acontecer se tivermos agilidade na transferência

de dados entre COAF, Receita Federal, Receitas estaduais, além de uma atuação conjunta com o Ministério Público, os GAECOS, a Polícia Federal e as Polícias Cíveis. Temos visto o esforço das polícias em operações cada vez mais exitosas, o que nos dá esperança. O investimento em tecnologia será um grande aliado e a própria inteligência artificial vai nos ajudar a processar informações fiscais, entender cenários e combater o crime com mais efetividade. Vejo que a cooperação federativa não afasta a competência dos estados; são questões que coexistem perfeitamente.

É absolutamente necessária não só a cooperação federativa, como também, no caso do crime organizado, a cooperação internacional. Afinal, não produzimos os insumos no Brasil; tanto a droga quanto o armamento são produzidos no exterior e entram em nosso território. Então, como vamos promover também essa cooperação internacional?

É fundamental aumentar o custo do crime, pois, sem isso, nossas chances de sucesso diminuem drasticamente. Além de tudo o que está sendo planejado, precisamos endurecer e dificultar a vida do criminoso e do traficante que integra essas organizações. A cooperação federativa passa, necessariamente, pela tutela da confiança: não haverá cooperação sem uma gestão de confiança e sem o acesso a dados compartilhados com oportunidade. Esse intercâmbio é fundamental para que a tecnologia funcione; sem o compartilhamento de dados, podemos investir o quanto for e ainda chegaremos atrasados. Muitas vezes, essa colaboração não acontece por falta de confiança entre as instituições, uma questão de cultura que precisa ser desenvolvida e aprimorada.

No entanto, enxergo e trato a questão com otimismo, porque esse assunto tem sido muito discutido. O doutor Gonet trouxe uma matéria que fala da preocupação de empresários e investidores com o crime organizado, o que mostra que o tema entrou definitivamente em pauta. Pode ser que, algum tempo atrás, não houvesse essa prioridade, mas hoje está clara para todos a interferência em setores como combustíveis, saúde, mercado financeiro, crimes cibernéticos, criptomoedas e resíduos sólidos. Se o problema está exposto, então tem remédio.

Nós sabemos como eles estão operando e que é possível coibi-los. O caminho, assim, é estruturar e equipar as forças com pessoal e tecnologia, desenvolvendo os protocolos e a governança que essa cooperação exige para ser bem-sucedida. Aumentando o custo do crime – algo fundamental –, equipando nossos policiais e trazendo tecnologia, tenho certeza, e sou otimista nesse ponto, de que vamos pegar o fio da meada e entender como o crime vem operando.

Existe uma questão fundamental que é instrumentalizar, por exemplo, a Justiça Eleitoral, para que possamos coibir com oportunidade o avanço de criminosos e membros de facções na política. Muitas vezes, eles são financiados para depois trocarem

esse apoio por contratos e prestação de serviço. É assim que o crime organizado acessa as OSS de saúde e outros contratos públicos, passando a atuar efetivamente como milícias que prestam serviços, inclusive de segurança, enquanto achacam empresários. Portanto, essa instrumentalização é fundamental.

Assim, fica mais do que evidente que a cooperação federativa é o ponto de partida para o sucesso, e esse intercâmbio precisa acontecer com agilidade. Acredito que, cada vez mais, esse assunto será aprofundado e a cooperação ocorrerá com velocidade, meios e proficiência, garantindo que sejamos bem-sucedidos. Ninguém vai vencer o Estado. O crime não vencerá as instituições, isso não vai acontecer. O Estado será sempre mais poderoso e garantirá condições para os nossos empresários investirem, além de segurança para os nossos cidadãos. Tenho certeza de que, no final, o bem vence o mal e o Estado vence essa guerra.

Mauro Luiz Campbell Marques



Ministro do
Superior Tribunal
de Justiça e
Corregedor
Nacional de
Justiça

Tive o privilégio de atuar no Ministério Público do Amazonas por 22 anos, chefiando a instituição por três mandatos. Fui também secretário de Segurança do meu estado – e o que mais tempo passou nesse cargo, entre 1991 a 1995 –, época em que o Governador Tarcísio, salvo engano, estava no meio das matas de Coari, desbravando o meu Amazonas.

Eu vou tomar de empréstimo o que disse o professor Gonet sobre cooperação e integração. Hoje, eu sou corredor nacional de justiça e, nessa posição, tenho o dever de garantir segurança e integridade à magistratura nacional, para que ela não sirva como combatente da criminalidade organizada. Juiz não é combatente. Eu preciso dar ao juiz condições de segurança, para que ele tenha isenção e imparcialidade para examinar também a matéria criminal. Esse é meu dever.

Esse será o foco da minha fala, estruturado em três eixos fundamentais para demonstrar que o Conselho Nacional de Justiça, nestes 20 anos de atuação, desde os seus primórdios, sempre se preocupou com a segurança pública em todas as suas matizes. Desde os seus primórdios, o CNJ entendeu que era preciso olhar para os egressos do sistema penitenciário – que hoje funciona como

uma verdadeira “universidade do crime” – para garantir que, ao saírem, tivessem oportunidades reais de reintegração. Cito o Ministro Gilmar Ferreira Mendes e o programa “Começar de Novo”. Foi a partir dessa política, implantada em 2009, que tive a experiência de ter o meu gabinete no STJ reformado por egressos do sistema. Essa iniciativa simboliza o compromisso do CNJ em enfrentar as causas estruturais da criminalidade, oferecendo dignidade para romper o ciclo da reincidência.

Do mesmo modo, o CNJ regulamentou a audiência de custódia, um instrumento que representa, sem dúvida, um avanço civilizatório. Talvez eu frustrasse alguns ao revelar os números das audiências de custódia. No Brasil, por exemplo, foram realizadas 1.699.074 audiências de custódia, resultando na liberdade de 676 mil infratores. Isso desmonta a falácia de que a audiência de custódia foi feita para pôr em liberdade a maior parte dos presos desse país. Isso não é verdadeiro. Como bem pontuou o Professor Gonet, trata-se de um avanço no resguardo de direitos fundamentais, garantindo que o preso seja apresentado a um magistrado nas 24 horas subsequentes ao flagrante, o que não quer dizer que esse instrumento não deva ser aperfeiçoado.

Cito também o Ministro Ricardo Lewandowski, que à frente do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem realizado um trabalho valioso de integração por uma proposta de emenda constitucional para que haja efetivamente cooperação. Devo registrar que, no período em que fui Secretário de Segurança, os maiores embates que travei foram justamente com os membros do Ministério Público do Amazonas. O desafio era convencê-los de que a responsabilidade deles para com o sistema de justiça criminal não se resumia a assinar uma peça vestibular – fosse uma denúncia ou alegações finais. Era preciso que eles compartilhassem informações com o sistema de judiciário penal para que a sociedade recebesse a devida resposta. Esse é o fator essencial para a segurança pública.

Outro eixo em que o CNJ atua firmemente é no incentivo à instalação de varas especializadas. Recentemente, em Coimbra, o Ministro Alessandro Moraes ressaltou que ainda temos uma “mentalidade de comarca”. Como exemplo, uma megainvestigação em São Paulo contra uma organização criminosa de 300 mediantes – criminalidade organizada –, foi distribuída para um juiz criminal em Presidente Epitácio. A modernidade exige

que o sistema de justiça penal seja ser revisto e atualizado para que nós tenhamos efetivamente varas especializadas em combate ao crime organizado que centralizem essa estrutura processual. Só assim daremos uma resposta célere à sociedade brasileira, garantindo, ao mesmo tempo, a segurança necessária para que o magistrado atue com independência.

Eu relatava ao Governador Tarcísio um episódio recente ocorrido em Minas Gerais. Ao final de uma audiência de custódia, a juíza perguntou ao custodiado – um membro de organização criminosa – se ele tinha algo mais a declarar. A resposta foi uma ameaça direta: “Tenho sim, senhora. Eu tenho a dizer à senhora que eu sou o número um do sistema, e não será um negócio como esse aqui que vai me conter, não. Se eu puder dar um ‘teco’ na senhora e no senhor promotor de justiça, vou dar. E não será essa prisãozinha que vai me calar.” O Conselho Nacional de Justiça existe exatamente para garantir a essa senhora a segurança devida. Imediatamente, ao tomar conhecimento, falei com ela pessoalmente e, para dar prova à criminalidade organizada de que o papel do judiciário é, sim, julgar com isenção, imparcialidade e serenidade, ela vai me auxiliar em uma inspeção que eu vou fazer no próximo tribunal desse país. Não vamos arrefecer e não vamos nos acovardar. A magistratura nacional será sempre exemplo para esse país.

Outro ponto que considero essencial, e no qual Dr. Andrei tocou, remete à experiência que tive ao acompanhá-lo em Manaus para a inauguração desse centro de cooperação. Como mencionei, fui Secretário de Segurança em uma época quase “jurássica”. Imaginem, com aquela extensão territorial e a fronteira permeável que é da Amazônia brasileira, gigantesca, fazer segurança pública sem cooperação com os países limítrofes e com todos os estados da federação da Amazônia brasileira. Isso hoje é algo factível, e não só para as polícias. Nós, membros do Poder Judiciário, vamos nos integrar a esse sistema para que haja um intercâmbio de informações.

Dou-lhes aqui um exemplo claríssimo da dificuldade dessa interação. Até dois meses atrás, no estado do Rio de Janeiro, as viaturas em patrulhamento não tinham acesso direto, per se, ao Banco Nacional de Mandados de Prisão do CNJ; dependiam sempre do contato com o centro de operações. Em apenas 24 horas, abrimos um link, um BI em nosso sistema, garantindo que as viaturas tivessem acesso imediato aos dados. Isso demonstra não apenas a agilidade do CNJ, mas a necessidade imperativa de garantirmos um tráfego de informações cada vez mais célere.

Por último, abordo a necessidade de regularização fundiária na Amazônia brasileira, região que tem sido fonte de garimpos ilegais e de crimes transnacionais, sobretudo o tráfico de entorpecentes. Dizia-se, no Vale do Javari, em minha terra, que a Secretaria de Segurança só poderia entrar com uma “.50” na proa do barco, sob pena de sermos dizimados. Lamentavelmente, esse cenário não mudou o quanto deveria, mas preciso destacar a atuação histórica da Polícia Federal no Amazonas. Faço questão de citar Mauro

Sposito, recém-falecido, que desbravava o Vale do Javari com a palma de sua mão e foi fundamental para conter o ingresso das FARC em território brasileiro naquela época.

Estamos implantando – e já baixamos um provimento na Corregedoria –, o IERI, que é um cadastro nacional. Lançaremos agora, em parceria com a Secretaria da Receita Federal, uma instrução normativa conjunta para relaizar um recadastramento geral de todas as matrículas no país, para que elas passem a ter um CPF único. Assim como ocorre com pessoas físicas e jurídicas, as matrículas serão todas cadastradas à medida que forem transicionadas. Esse georreferenciamento ocorrerá, obrigatoriamente, em toda a Amazônia brasileira por iniciativa do CNJ, garantindo a segurança jurídica no registro dessas terras.

Fala-se muito em crédito de carbono, e a Polícia Federal já demonstrou em atuações recentes que a alta criminalidade organizada também se infiltrou nesse ramo, monetizando-se cada vez mais. Se não houver uma integração absoluta – e se Ministério Público, Polícia e Judiciário não tiverem a concepção única de câmbio na política criminal desse país –, nada acontecerá. Eu disse ao Governador, e repito ao Professor Gonet, que tenho reservas quanto à fragilidade na regulamentação dos GAECOs. Acho muito importante que o CNMP e os membros do Conselho Nacional exerçam esse controle com rigor absoluto, para que nós não venhamos converter bandido em mocinho. Essa é a preocupação. Quem vos fala é um ex-promotor de justiça que, modéstia à parte, nunca teve uma ação penal julgada improcedente, mas todos os advogados e advogadas amazonenses conhecem o fino trato com que eu tratava toda a advocacia e a magistratura do meu estado. No entanto, eu nunca converti nenhum bandido em mocinho.

14

DILEMAS DA SOBERANIA DIGITAL: BIG TECHS E GOVERNOS

José Levi Mello do Amaral Júnior



Conselheiro
do Conselho
Administrativo
de Defesa
Econômica

Eu farei uma muitíssimo breve introdução do assunto, dizendo que os direitos fundamentais são muito importantes. Agora, há alguns que são particularmente especiais e, entre esses, se encontra a liberdade de expressão. Por quê? Porque a liberdade de expressão revela muito de perto o núcleo da própria democracia, ou seja, da soberania popular. Como isso fica no contexto das mídias sociais e do mundo digital em que nós vivemos? Podemos falar de uma soberania digital? Vejam o acerto do tema introdutório do painel: “soberania digital” – e aí se prossegue – “big techs e governos”.

Eu concluo essa minha introdução lembrando que a liberdade de expressão tem uma compreensão na tradição norte-americana e outra compreensão na tradição europeia. Evidentemente – não preciso adiantar isso –, será objeto de debates a compreensão brasileira. A tradição brasileira é obviamente vinculada, tributária e derivada da tradição e da compreensão europeia. Para ilustrar isso, eu gostaria de fazer uma leitura muito breve que eu extraio de uma das últimas obras que nos deixou Ronald Dworkin. É uma obra cujo nome, em inglês, é uma pergunta: “Is democracy possible here?”, ou seja, a democracia é possível aqui?

Essa obra é de 2006. Numa certa altura da obra, Dworkin, falando sobre a liberdade de expressão, diz assim: “nos Estados Unidos, mas não na Europa, a opinião dominante considera que o respeito das pessoas pela responsabilidade pessoal, pelos seus próprios valores, significa permitir a elas desafiar, até mesmo, as premissas mais fundamentais da sociedade democrática, inclusive a premissa de que as vidas das pessoas são de valor e importância intrinsecamente igual.”. Pergunto eu: nós aceitamos isso?

O que ele está dizendo é que nós podemos questionar a igualdade entre nós, mas esta não é nossa tradição e nem nossa cultura, que compreende que certas coisas não estão no debate, mas estão interditadas nele. Por exemplo, uma suposta desigualdade entre as pessoas. Não, nós somos iguais em dignidade, ainda que sejamos diversos, plurais. Esta é uma riqueza, um mistério do ser humano: somos iguais em dignidade e, ao mesmo tempo, somos plurais. Então, com todo respeito a Ronald Dworkin, há algumas coisas que estão fora de questão, e até mesmo para os estadunidenses isso vale.

Quem não conhece a famosa colocação do Justice Holmes? “A mais rigorosa proteção da liberdade de expressão não protegeria um homem que falsamente gritasse ‘fogo’ em um teatro e causasse pânico”, ou seja, até os americanos admitem limitações à liberdade de expressão, a bem da própria democracia. Francamente, não se trata de dizer qual abordagem é melhor ou pior. É uma questão de cultura jurídica. A nossa cultura é diferente da americana e envolve uma compreensão da liberdade de expressão sujeita a moderações e a ponderações. É exatamente esse o debate que teremos neste painel.

Alexandre de Moraes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil

Eu diria que esse debate nós temos que iniciar com uma pergunta: qual rede social nós queremos para os nossos filhos? Quais redes sociais nós queremos para a nossa democracia? Quais redes sociais nós queremos para o nosso país? As perguntas iniciais são essas porque, a partir de qual seja a resposta, nós podemos tomar diversos caminhos. Se nós quisermos anarquia, se nós quisermos, como eu repito há muitos e muitos anos, uma terra sem lei, se nós quisermos que haja um ente sobrenatural, um ente mítico que possa ignorar países, legislações, constituições, direitos fundamentais e a dignidade das pessoas, visando tão somente poder econômico e poder político, então nós podemos delegar a organização internacional para as *big techs*.

Por mais complexa que seja a tentativa de solução, a questão é extremamente simples: qual rede social nós queremos? Nós queremos uma rede social que finja que tudo é liberdade de expressão? Nós queremos uma rede social que direcione, impulsione e divulgue mensagens contra direitos arduamente conquistados por minorias? Isso é liberdade de expressão? "Não somos obrigados a respeitar essa porcaria" (Imagem 1). Isso é liberdade de expressão? Alguém pode falar isso num

bar, num restaurante, num emprego pessoalmente sem ser responsabilizado? Não pode. Por que, então, pode postar, impulsionar e ter milhões de seguidores?

Imagem 1 – Postagem no Facebook



Translation

Facebook Post: "We are not obliged to respect this crap. We are anti-LGBT, cry more because it is not enough".

Facebook Answer: "We thank for your report. You did the right thing in informing us about this. We have analyzed the reported page and, in despite of this page do not violate none of our Community Standards, we understand that this page or some content posted on it might be offensive to you or to other people. No one should be forced to see publication that may be intolerant on Facebook, so we want to help you to avoid situations like these in the future.

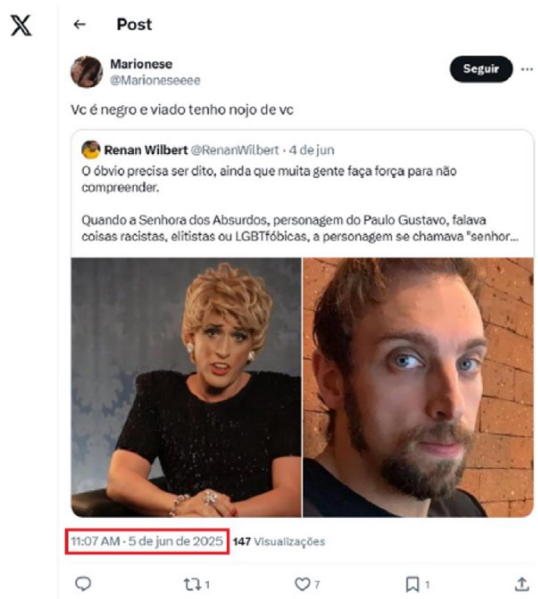
If you want something specific to be analyzed on this or another page, report the exact content (e.g: photo), instead of the whole page.

On the list above, you can block the 'All against LGBT' page or unfollow the page. If you unfollow the page, you will still be able to locate the page on Facebook, but you will no longer see its posts in your feed".

Fonte: captura de tela da plataforma.

Há ofensa gratuita a diversas pessoas e o desrespeito à igualdade de gênero (Imagem 2).

Imagem 2 – Postagem no X



OBSERVAÇÃO: PUBLICAÇÃO AINDA ATIVA (12/6/2025, às 11:45)

Disclaimer: Post is still active, and it has not been removed

Translation

@Marioneseeee Post: "You are black and gay, and I disgust you"

Date: June 5th, 2025.

Fonte: captura de tela da plataforma.

Depois de milhões e milhões – de judeus, principalmente – de pessoas mortas na Segunda Guerra, nós podemos tolerar isso (Imagem 3) como liberdade de expressão? Isso é liberdade de expressão?

Imagem 3 - Postagem no X



Translation

Post: "The Jewish people are always will be eternal parasites, like an insect that like a harmful microbe spread more and more when it is in the right conditions. Its vital action resembles that of nature's parasites".

Image: "Protect your children from Jewish poison. Embrace national socialism".

Fonte: captura de tela da plataforma.

Nós podemos permitir, como lamentavelmente vem ocorrendo, o aumento de manifestações racistas (Imagem 4) quando a Constituição Federal veda expressamente o racismo e determina a imprescritibilidade do crime de racismo? “Mas as redes sociais podem, as *big techs* podem”. Por quê? Elas não se submetem à Constituição Federal? Elas não se submetem à legislação de nenhum país?

Imagem 4 – Postagem no X



Translation

Post: “Literally me”.

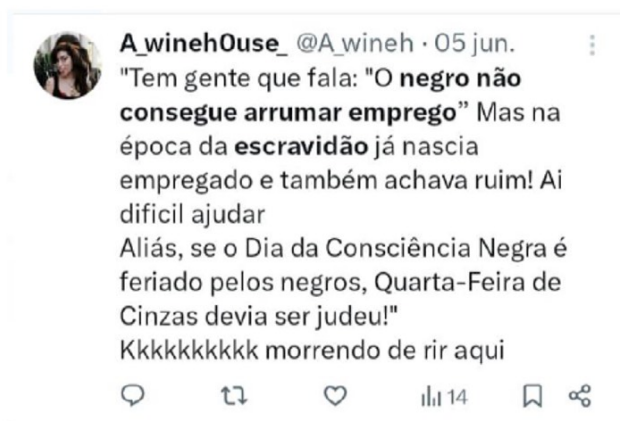
Image: “If I got a dollar every time I was a racist, a black son of a bitch would probably rob me”.

Fonte: captura de tela da plataforma.

Lá atrás, um determinado país permitiu que os paraísos fiscais fossem criados para fins econômicos e só acabou com isso quando sofreu um grande atentado terrorista nas torres gêmeas. Nós vamos permitir que se crie um paraíso de agressões, de crimes, de induzimentos a crimes, de incitação, tão somente porque a nacionalidade dessas empresas é em outro país?

Vejam, nós temos milhões e milhões disso (Imagem 5). Esse perfil é um perfil não identificado, um perfil que, até o momento em que eu preparei o material, continuava normalmente nas redes sociais, cuja autocontenção ou autorregulação faliu, porque não realizam nada de autocontenção. Vejam, mais preconceito.

Imagem 5 - Postagem no X



Translation

Post: "There are some people that say: 'Black people can not find jobs'. But at the time of slavery, black people were already born employed and thought it was bad too. So it is difficult to help.

By the way, if the black consciousness day is a holiday for black people, 'Ash' Wednesday should be a holiday for Jewish people. Laughing out loud".



Translation

Post: "I went to the cafeteria, and I did not see anyone with a decent level of beauty. There were only black people".



Translation

Post: "I hate black people".

Fonte: captura de tela da plataforma.

E chegamos aqui (Imagem 6) ao ápice das *big techs*. As *big techs* deixaram-se instrumentalizar dolosamente, uma vez que o impulsionamento é pago. Aqueles que estudam direito penal sabem: o dolo eventual é aceitar o resultado e não se preocupar, qualquer que seja ele. Elas deixaram-se instrumentalizar para que fosse organizada a tentativa de golpe de Estado do dia 8 de janeiro, com a "Festa da Selma", mapas, pontos... Deixaram e foram impulsionando, numa instrumentalização criminosa, passando o endereço (Imagem 7), a convocação, onde se encontrar, o que fazer (Imagem 8). Havia mensagens incentivando a quebra do Estado de Direito, a quebra da democracia, permitindo livremente que isso fosse divulgado.

Imagem 6 – Notícias

Ao vivo Política WW Economia Esportes Pop Viagem & Gastronomia

Política

Grupo "Festa da Selma" fez mapa com pontos de ônibus para levar invasores a Brasília, diz PF

PF faz operação nesta quinta-feira (17) para prender dez pessoas suspeitas de serem as organizadoras dos atos do 8 de janeiro

Elcios Neiva
17/01/23 às 06:52 | Atualizado 17/01/23 às 06:53

Translation

CNN News: "Federal Police says: 'Selma's party' group designed a map with bus stops to take invaders to Brasília".

"On this Thursday (17), Federal Police arrested ten people suspected of being organizers of anti-democratic illegal acts that took place on January 8th".

Date: August 17th, 2023.



Translation

Tecmundo News: "Selma's party: how extremists people organized a coup via social media".

"What the Selma's party is and how the criminals already discussed (and still discussing) about this Sunday's coup movement on social media".

Date: January 9th, 2023.

Fonte: capturas de tela de portais jornalísticos.

Imagem 7 - Postagem no X



Translation

Post: "Share the location... Selma's party will be huge".

Fonte: captura de tela da plataforma.

Imagem 8 - Postagem no X



Translation

@almircapellini Post: "Tomorrow. Selma's party!!!"

Image: "Freedom is not earned, it is taken!"



Translation

Post: "Recommendations to make Selma's party a success. Please take notes".

Image: "Selma's party recipe"

Fonte: captura de tela da plataforma.

No dia 8 de janeiro, elas permitiram que as pessoas filmassem e chamassem mais gente para invadir a sede dos três Poderes. Isso foi no dia 8 de janeiro (referência ao vídeo que passou na apresentação). Vocês podem perceber que só são senhoras rezando com bíblias na mão. Há certa divulgação de que não se pedia intervenção, de que não havia armas e de que não houve violência, só senhorinhas com a bíblia na mão. Nenhuma Bíblia, só para que conste, foi apreendida no dia 8 de janeiro.

Enquanto tudo isso ocorria, as pessoas, os invasores, os golpistas filmavam e chamavam mais gente para depredar e para atingir o objetivo, que era a decretação de uma GLO, e, assim que chegassem as Forças Armadas, eles iriam pedir a sua adesão para o golpe de Estado. Ora, onde estava a autorregulação das big techs? A inteligência artifi-

cial não percebeu que isso era uma convocação para aumentar a tentativa de golpe de Estado? Os algoritmos continuaram direcionando para as bolhas nas redes sociais que defendiam intervenção militar, incentivando as pessoas.

Pode parecer risível o que eu vou dizer agora, se não fosse trágico, mas mais de 400 pessoas foram condenadas. Nós já temos mais de mil, mas mais de 400 pessoas foram condenadas porque elas mesmas postavam o que estavam fazendo no dia 8 de janeiro e convocando outros manifestantes para intervenção militar, para o golpe de Estado, no dia 8 de janeiro. Isso foi sendo incentivado pelas redes, com a possibilidade – que foi necessário conter com os governadores de estados, com os comandantes das polícias militares – do efeito dominó, porque o que pretendiam essas mensagens, um efeito em cascata em vários estados que ainda tinham pessoas à frente dos quartéis do Exército.

Onde estava a autorregulação? Tudo foi impulsionado, monetarizado e se ganhou dinheiro. Chegamos ao ápice da falência da autorregulação: crianças e adolescentes morrendo (Imagem 10), porque são incentivados, induzidos e – eu diria até – auxiliados para desafios de autolesão, de sufocamento, de aerossol, de spray, de desodorante... E as crianças morrendo. Se a autorregulação das big techs despreza a democracia, a igualdade de gênero, o combate ao racismo... Mas ela despreza também a vida de crianças e adolescentes?

Imagem 10 – Notícias



The image is a screenshot of a news article from G1 (Globo) titled "Menina de 8 anos morre no DF após inalar desodorante em desafio pela internet, diz família". The article is dated 13/04/2025 at 11:28 and was updated one minute ago. It reports that an 8-year-old girl died in Brasília after inhaling deodorant as part of an internet challenge. The article includes a link to the full story and a translation of the headline and first paragraph. The translation states: "G1 (Globo) News: '8-year-old girl dies in Brasília after inhaling deodorant in internet challenge, according to the girl's family'. 'According to her aunt, the child was admitted to the hospital's ICU, but did not survive. The Police opened an investigation'." The date is given as April 13th, 2024.

Menina de 8 anos morre no DF após inalar desodorante em desafio pela internet, diz família

De acordo com tia, criança chegou a ser internada em hospital, mas não resistiu. Polícia Civil abriu inquérito.

Por Juliana Soares, TV Globo
13/04/2025 11:28 - Atualizado há um mês

(Link: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2025/04/13/menina-de-8-anos-morre-no-df-apos-inalar-desodorante-em-desafio-pela-internet.ghtml>)

Translation

G1 (Globo) News: "8-year-old girl dies in Brasília after inhaling deodorant in internet challenge, according to the girl's family".

"According to her aunt, the child was admitted to the hospital's ICU, but did not survive. The Police opened an investigation".

Date: April 13th, 2024.

Brasil

Pelo menos 50 crianças e adolescentes morreram ao fazer desafios de redes sociais

Operação investiga crimes de ódio em sete estados

Por **Duda Monteiro de Barros** 15 abr 2025, 13h30

(Link: <https://veja.abril.com.br/brasil/pelo-menos-50-criancas-e-adolescentes-morreram-ao-fazer-desafios-de-redes-sociais/>)

Translation

Veja News:

"At least 50 (fifty) children and teenagers have died doing social media challenges".

"Police operation investigates hate crimes in seven Brazilian states".

Date: April 15th, 2025.

Fonte: capturas de tela de portais jornalísticos.

Alguma coisa está errada nessa – eu diria – liberdade total de praticar atividades ilícitas utilizando a liberdade de expressão como escudo protetivo para ganhar dinheiro, porque, infelizmente, essas notícias, discursos de ódio e imagens que chocam geram muito mais monetização, e para induzir politicamente as pessoas. Há a questão de ataques em escolas também (Imagem 11). Então, são várias questões (Imagem 12). Também tivemos uma criança de 13 anos assassinada por uma trama pelas redes sociais (Imagem 13) e a autorregulação preocupada em divulgar mais para dar mais "likes" e dar mais dinheiro.

Imagem 11 – Entrevista



(Link: <https://apublica.org/2023/10/ataques-em-escolas-algoritmos-e-redes-de-odio-ajudam-a-radicalizar-jovens-diz-estudo/>)

Translation

Pública Agency News:

"Attacks in schools: algorithm and hate networks help radicalize young people, according to study".

Date: October 24th, 2023

Fonte: captura de tela de um portal jornalístico.

Imagem 12 – Notícia



Translation

G1 (Globo) News: "The idolization of the perpetrators of attacks on schools that is freely disseminated on social networks".

"The posts contain texts, photos and videos praising and celebrating the perpetrators of attacks on schools and encouraging violence and hate against other students and teachers".

Date: April 6th, 2023.

Fonte: captura de tela de um portal jornalístico.

Imagem 13 – Notícia



Translation

BBC News:

"Olly tragic story, a 13-year-old boy was murdered in a plot driven by social networks".

Date: June 21st, 2022.

Fonte: captura de tela de um portal jornalístico.

Na Austrália, o primeiro-ministro precisou determinar (Imagem 14) que essa rede bem conhecida de todos nós – e que tem certa proximidade comigo –, a rede X, retirasse um conteúdo do ar. Ela mostrava um padre sendo assassinado e continuava monetizando

e divulgando a cena. Foi necessária a intervenção direta do primeiro-ministro para determinar a retirada.

Imagem 14 - Notícia



Fonte: captura de tela de um portal jornalístico.

Nós, então, precisamos ter essa resposta. Obviamente, pessoas de bom senso e de boa-fé não podem permitir que isso continue. A discussão começa a partir, a meu ver, dessa fixação. É impossível que continuem como estão. A partir daí, as pessoas de boa-fé, de bom senso, vão discutir quais são os limites, o que pode, o que deve, como pode ser. Isso, obviamente, está sempre em evolução porque, desde que o mundo é mundo, absolutamente nenhuma atividade econômica que repercute em milhões – e, nesse caso, bilhões de pessoas – deixou de ser regulamentada. É uma falácia dizer que não é possível a regulamentação. Nada na história da humanidade indica que alguma atividade econômica que, além de ganhar bilhões, se comunica diretamente com bilhões de pessoas, influenciando-as, deixou de ser regulamentada. Por que essa deve ser a primeira na história da humanidade, sendo que é o mecanismo com o maior poder de comunicação existente criado até hoje?

Há uma obra de Giovanni Sartori, um cientista político do final da década de 1970, que analisou o impacto da televisão nas crianças, nos adolescentes e na democracia, colocando que, se não houvesse uma regulamentação, isso geraria inúmeros problemas. Se nós pegarmos essa obra, que é de 1979, tirarmos toda vez a palavra “televisão” e colocarmos “redes sociais”, ela está atualíssima. A democracia acabou porque rádio e televisão têm uma regulamentação? A liberdade de expressão não existe? É possível

alguém ir a um programa de televisão, em qualquer lugar do mundo, esquartejar uma pessoa ao vivo sem responsabilidade? Sufocar uma criança? Induzir uma criança a se automutilar? É possível isso? Não. Então, por que é possível nas redes sociais? As redes sociais realizaram uma lavagem cerebral nas pessoas para dizer que o que elas fazem é liberdade de expressão. Nós jamais podemos confundir liberdade de expressão com liberdade de agressão, com liberdade para insultos ou com liberdade para o discurso de ódio, o racismo e a misoginia. Como todos os outros segmentos da sociedade, as redes sociais também devem ser regulamentadas.

Nunca na história da humanidade tanto poder econômico e político esteve tão concentrado na mão de pouquíssimas pessoas. Isso começou na Primavera Árabe, quando as redes sociais, ainda incipientes, foram utilizadas. Um parêntese: rede social ou internet não são boas nem ruins. A sua finalidade é comunicar, permitir uma maior interação. Se utilizada para o bem, ela é boa. Se você utiliza para o mal, ela é ruim. Trata-se de um instrumento, e se iniciou para o bem. Em países que não tinham democracia, liberdade de reunião, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, Judiciário livre, eleições, as pessoas conseguiram se comunicar sem a intermediação da mídia tradicional, que, naqueles países, era totalmente controlada pelo governo. Elas conseguiram marcar reuniões, manifestações, só que determinados segmentos econômicos perceberam que isso era poder. O que eles fizeram? A partir de inúmeros estudos competentes e eficientes, eles entenderam que o controle das redes sociais se daria via direcionamento de algoritmos. Não existe ninguém, nenhum órgão, nem os órgãos estatais, no mundo que tenha banco de dados igual ao das redes sociais. Elas sabem o que todos nós gostamos de comer, beber, vestir, porque todo mundo compra, paga e se comunica pelas redes sociais.

O grande desafio no mundo todo é ter uma maior transparência dos algoritmos. Ninguém quer saber o segredo industrial dos algoritmos, mas, sim, por que eles direcionam assim para A e de outra forma para B. Por que, quando se é crítico das redes sociais e consulta o seu nome, surgem 100 notícias ruins? Até achar uma boa, a pessoa cansou. Quando se é a favor das redes sociais, só vem notícia boa quando consulta o nome. Isso é direcionamento de algoritmo. As *big techs* não são neutras. Aquela ilusão, a partir da Primavera Árabe, de que as redes sociais, as big techs, seriam depósitos de ideias, discussões, um grande mercado livre de ideias, neutro, não ocorreu. As redes sociais, principalmente as big techs, têm lado, religião, opção econômica e política, e é justo que tenham. Só que nós temos que partir da certeza de que elas têm isso. Se elas têm, elas não podem induzir, direcionar de forma não transparente. E foi isso que as *big techs* foram construindo, primeiro do ponto de vista econômico, para cativar bolhas de consumidores para os seus produtos. No Brasil, o Superior Tribunal de Justiça declarou ilegal a prática de impulsionar via internet o seu produto. Se uma pessoa quer comprar um carro preto de tal marca e faz uma pesquisa, vem o *link*: "Você conhece essa outra marca, esse outro carro?" Se quer voltar para o outro, mas não consegue, é porque se trata de um impulso-

namento. Nós, depois, no Tribunal Superior Eleitoral, proibimos essa prática nas eleições.

Eu fui inclusive o redator do acórdão no que eu chamei de “estelionato eleitoral”. Ao consultar um candidato a deputado ou a senador vinha isto: “Ah, mas você conhece o que o outro candidato fez?”, ou seja, as redes sociais, as big techs, não são neutras. Elas têm lado e direcionam os algoritmos. Os deputados sabem – porque sofreram na pele isso quando se pretendeu votar o regime de urgência para votar o PL cuja relatoria é do deputado Orlando Silva – o que as *big techs* fizeram: um texto jogando a população contra os deputados e mandando via algoritmos para cada local onde era a base eleitoral desse deputado, e logo teriam eleições. Obviamente, a Câmara dos Deputados recolheu e não votou, ou seja, intimidaram o Congresso Nacional, tanto que o então presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira, solicitou a abertura de um inquérito para investigar essas *big techs* pelo que elas fizeram no início para fins econômicos, para induzir que comprassem os seus produtos ou os produtos que mais lhe pagassem. Num determinado momento alguém disse: “Olha, o produto é o candidato. O induzimento para comprar é o induzimento eleitoral. É a mesma coisa. Vamos agora conseguir também o poder político.” Eu repito: poucas vezes, ou talvez nenhuma vez na história, um poder econômico, um poder político de influência tão grande, ficou concentrado na mão de pouquíssimas pessoas que desrespeitam as jurisdições e desrespeitam a soberania dos países. Nós não podemos aceitar isso. Deve haver uma regulação.

Todos devem ter acompanhado o Supremo Tribunal Federal julgando dois casos concretos. Estabeleceu-se uma tese de repercussão geral que muito aproveitou já uma experiência ímpar que o Brasil teve nas eleições. O Brasil é, nesse ponto, um exemplo para os demais países, porque sofremos a tentativa de desvirtuamento das eleições com algoritmos programados para direcionar os resultados e retirar do eleitor o que é mais sagrado: a liberdade de escolha. Fomos bombardeados com notícias falsas, desinformação e mentiras em relação a candidatos e situações inexistentes. Muito foi absorvido daquela experiência do Tribunal Superior Eleitoral nessa tese do STF, que determinou, agora expressamente, que, para poder atuar no Brasil, tem que ter sede e representante no país. É muito fácil querer influenciar milhões de pessoas no Brasil e ser absolutamente irresponsável perante a nossa legislação, sem ter a quem intimidar ou a quem determinar que retire determinada postagem. Sem uma representação, não há quem responda por indenizações ou por danos morais causados. Nós já tínhamos, no STF, essa jurisprudência, mas agora, por repercussão geral, só pode atuar e divulgar no Brasil, independentemente da origem da empresa, da rede social, da big tech, se houver uma sede e um representante legal no país. Se não tiver, não atua, porque – e nós temos também que tomar cuidado com isso e as pessoas de telecomunicação sabem bem – ainda não conseguem atuar se a Anatel cortar o sinal das antenas porque a soberania dos países sofre outro ataque, que é a possibilidade de big techs, mais para o futuro, ignorarem os países e transmitirem com satélites de baixa órbita. Então, nós

temos que verificar isso.

Não se trata, de forma alguma, de atentar contra a liberdade de expressão ou contra a liberdade de manifestação. Trata-se de fazer valer, também para as redes sociais, o binômio constitucional liberdade com responsabilidade. Tem liberdade para postar ou para divulgar? Só que terá responsabilidade também. Em determinados pontos onde o ilícito é pré-existente, as *big techs* devem retirar imediatamente, como questões relacionadas à pornografia infantil, pedofilia, atentado contra a democracia, crime de racismo e nazismo. São poucos tópicos – a tese, corretamente, do Supremo Tribunal Federal foi minimalista –, mas são tópicos que a insuportabilidade dessa continuação nas redes sociais não poderia permitir que ficasse uniforme.

Liberdade com responsabilidade e o Supremo Tribunal Federal mostrou ao mundo que, pelo menos, no Brasil, a internet não é uma terra sem lei.

Rodrigo Pacheco



Senador da
República
Federativa
do Brasil

Gostaria de iniciar falando sobre um tema que gera polêmicas, reflexões, dúvidas e dilemas. Na vida pública e na política – e eu sou um político relativamente novo, com um mandato de deputado federal e o atual de senador da república – vivem-se dilemas e certezas, realizações e frustrações.

Quanto à regulação das redes sociais, nunca oscilei: minha certeza sobre a necessidade de impor limites a essas ferramentas é absoluta. Mas, na dicotomia entre realização e frustração, confesso que – tanto no meu mandato de deputado quanto no de senador, e nos quatro anos em que presidi o Congresso Nacional – fico com a frustração em relação a essa matéria.

O Congresso Nacional foi capaz de entregar avanços positivos para o Brasil, como reformas estruturantes e, mais recentemente, a reforma tributária e o mercado de crédito de carbono. Produziu marcos legais variados em temas estruturantes para o país, projetos concretizados de códigos, muitos sabem que temos leis de alta qualidade produzidas pelo Congresso, que é uma síntese fiel da sociedade brasileira. Portanto, quando se ataca o Congresso Nacional, ataca-se a própria

sociedade, pois aquela representação é o reflexo do Brasil. Mas esse mesmo Congresso, que entregou tanto, ainda não foi capaz de oferecer um marco legislativo que traga o mínimo razoável e ético para o uso das ferramentas digitais, em um mundo onde as relações migraram do pessoal para o virtual.

Alguns exemplos do cotidiano foram trazidos aqui, como o do teatro, em que não se pode permitir que alguém perturbe a peça de teatro. Faço uma analogia com o que vivemos aqui hoje: imagine se alguém, em nome da liberdade que compreende ser plena, decidisse ligar uma caixa de som para interromper quem está palestrando. Isso não é razoável. A liberdade não permite que determinadas condutas gerem a inconveniência da inadequação, da falta ética, de moral, de conformação do ambiente que circunda e da contrariedade à lei. Portanto, a limitação da liberdade individual é a garantia da liberdade coletiva de uma sociedade que possui bens jurídicos a preservar. É como o passageiro que, ao entrar num avião, é obrigado a apertar o cinto, colocar a poltrona na posição vertical e não usar aparelho eletrônico, porque há uma conformação ali que exige, para a segurança do voo, determinadas condutas que são restritivas da liberdade. É assim a vida em sociedade.

Quando se transmuda da convivência presencial – com a manipulação de informações pelos métodos antigos de jornais e televisão – para uma convivência digital de informação instantânea, é evidente que essa interação pelas redes sociais e plataformas deve ter regras. Elas precisam ser não só inibidoras de inconveniências menores, mas também limitadoras de condutas absoluta e evidentemente graves sob o ponto de vista jurídico: quando se disseminam mensagens de xenofobia, misoginia, homofobia, racismo, preconceito, ofensas às instituições e ataques às pessoas e às suas reputações.

Quando foi concebido o Marco Civil da Internet, no ano de 2014, por certo, ao inserir, no Artigo nº 19, aquela obrigatoriedade de se recorrer primeiro à Justiça para que, então, por ordem judicial, o eventual descumprimento gere a responsabilização das plataformas, o legislador o fez num cenário em que não havia esta realidade atual. É por isso, de fato, que – assim como no exemplo da caixa de som ou de quem se nega a cumprir as regras no avião – não se pode exigir que o cidadão recorresse à já sobrecarregada

Justiça brasileira para obter um comando judicial apenas para que esse ambiente conforme atitudes imorais, antiéticas e, eventualmente, ilegais.

Portanto, em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal, eu estou absolutamente de acordo com o conteúdo majoritariamente decidido pelo Supremo quanto à obrigatoriedade das plataformas, por si, de identificarem condutas manifestamente ilícitas e impróprias e, então, fazerem a moderação desse conteúdo digital sem a necessidade do acionamento da Justiça, porque isso significaria, na prática, a inviabilidade dessa moderação e desse controle. Evidentemente, remanesce uma questão de forma que é passível de crítica e de discussão em relação à decisão do STF. O ideal mesmo é que tivesse vindo – ou que venha – do Congresso Nacional uma lei federal capaz de disciplinar essa matéria de modo definitivo. Nós não estamos diante apenas de uma discussão sobre ativismo judicial, de judicialização da política ou de politização da justiça – fenômenos que existem desde que o mundo é mundo. Estamos diante de algo inovador e moderno, que coloca em choque e em xeque a sociedade brasileira e as democracias globais; que coloca sob ataque e sob risco as instituições e a própria democracia do nosso país.

O mesmo Congresso que ousou fazer reformas muito estruturantes, e as fez ao longo desses últimos dez anos no Brasil, também foi muito importante para a preservação da democracia no nosso país quando defendeu as instituições, as urnas eletrônicas, a Justiça Eleitoral e a autonomia das decisões do Supremo Tribunal Federal. Ainda que questionássemos algumas delas e que compreendêssemos que eram matérias de reserva legislativa, foi sempre num ambiente de discussão institucional que nunca extrapolou para um ambiente de ruptura. Foi assim quando, como presidente do Congresso, eu dizia que o resultado eleitoral do ano de 2022 seria respeitado e, por mim, seria dada posse àquele que fosse eleito legitimamente pelas urnas eletrônicas do nosso país – e assim foi feito no dia 1º de janeiro de 2023. Defendi, a cada ataque a ministros do STF e do TSE, a posição de aderência do Congresso à ordem democrática. Mas falhamos, de fato, na questão da regulação: cabia-nos, nessa luta pela democracia, entregar um marco legislativo que discipline o tema. Acredito muito na capacidade do Congresso Nacional para alcançar essa compreensão.

Em termos práticos, quando falamos do dilema da soberania digital, do confronto entre big techs e governo, acredito muito na capacidade da sociedade brasileira, por meio do Congresso Nacional, de poder levar adiante um projeto de lei que, em 2020, foi concebido pelo Senado Federal, de autoria do senador Alessandro Vieira e relatado pelo senador Ângelo Coronel. O projeto 2630, de 2020, apelidado de “PL das Fake News”, disciplina regras para o uso dessas plataformas digitais e está, obviamente, sujeito a aprimoramentos – como tem ocorrido agora na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do deputado Orlando Silva. O principal ponto desse projeto é a moderação do conteúdo, que deve ser uma responsabilidade das plataformas para evitar o anonimato, evitar

o uso de robôs e evitar conteúdos que possam estimular terrorismo, pedofilia, misoginia, preconceitos de toda a ordem – algo que não calha na sociedade presencial e também, evidentemente, na sociedade digital. O Senado aprovou esse projeto, sujeito a críticas e aprimoramentos, e estabeleceu o marco legislativo nesse sentido. Hoje, cabe à Câmara a evolução do tema para que façamos essa entrega à sociedade e possamos evitar as críticas feitas ao Supremo de solucionar questões reservadas ao Congresso. No entanto o STF, quando provocado, precisa decidir – sobretudo à míngua de uma decisão política do Parlamento que, neste caso, é necessária e urgente. Acredito muito que seremos capazes de fazê-la.

Outro tema que não diz respeito necessariamente a essas limitações e regulações de direito social, mas é algo transversal e correlato, é a disciplina de uma regulamentação sobre a inteligência artificial no Brasil. Para isso, como presidente, constituí uma comissão de juristas que me entregou um anteprojeto, apresentado sob minha autoria e aprovado no Senado ao final do ano passado. No momento, o texto está na Câmara dos Deputados sob a relatoria do deputado Aguinaldo Ribeiro, justamente para incutir ética, transparência, responsabilidade e intervenção humana na inteligência artificial – uma tecnologia extraordinária e positiva que pode ser a solução para muitos dos nossos problemas. No entanto, precisa ter um marco legislativo sob pena de, com a associação entre a absoluta falta de regras para as plataformas digitais e para a inteligência artificial, isso ser um risco muito iminente e concreto para as instituições, para a democracia e para a sociedade brasileira. Portanto, acredito muito também na aprovação desse Projeto de Lei de inteligência artificial hoje numa comissão da Câmara dos Deputados, dado como prioridade pelo presidente Hugo Motta, a quem publicamente agradeço pela dedicação a este projeto de minha autoria.

Outro tema, por último, igualmente importante, diz respeito a essa nossa convivência digital. Instituímos uma comissão de juristas sob a presidência do ministro Luis Felipe Salomão, do STJ, no âmbito do Senado Federal, para a atualização do Código Civil Brasileiro. Nesse anteprojeto, foi-me entregue um livro inteiro dedicado ao Direito Civil Digital, que aborda temas como inviolabilidade, proteção de dados, liberdade de expressão, inclusão digital e proteção de crianças na internet – um trabalho meticuloso e muito bem-feito. Espero que já no início de agosto, com o compromisso firmado pelo presidente Davi Alcolumbre, tenhamos a comissão especial no Senado Federal para evoluirmos na atualização do Código Civil como um todo. Nele está inserido esse livro do Direito Civil Digital, que reforça a necessidade absoluta de termos, no Brasil, limites impostos para o bem da nossa convivência, das nossas instituições e da defesa da democracia.

Para além dos regramentos e leis, é muito importante que outras tantas possam vir à tona no Brasil, porque só assim a democracia será plenamente assimilada, bem aceita e bem compreendida por toda a sociedade. É incrível pensar que uma parcela dela

ainda questiona a democracia como o melhor regime, prevê e pretende um regime autocrático, mas é muito importante que o Brasil possa evoluir e possa ter uma economia estável, uma moeda forte e pleno emprego, e isso recomenda e impõe a união de todas as instituições e a união dos Poderes. Nós vivemos, neste instante, uma crise entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que, infelizmente, uma vez mais, é levada ao Poder Judiciário para poder ser dirimida. No entanto, acredito muito na maturidade dos personagens envolvidos na crise desse momento, porque o Brasil é muito maior e mais importante do que a relevância eventual que um Poder possa ter sobre o outro.

Espero que a maturidade possa imperar e que possamos dar solução aos reais problemas do Brasil. Uma solução que se avizinha e se apresenta como absolutamente necessária é justamente essa, que é o tema que hoje aqui nos une, porque é preciso ter, sim, limites nessa convivência digital que hoje existe no Brasil e no mundo.

Floriano de Azevedo Marques Neto



Ministro do
Tribunal Superior
Eleitoral

Vou me ater, de maneira recortada e circunstancial, ao tema de fundo mais genérico, que dá título a este painel. Eu começo dizendo que todos nós, ao menos os do mundo jurídico, aprendemos a lidar com a soberania como um dado inerente ao Estado e em torno da qual o Direito se organiza. Volto aos meus tempos de professor de Teoria Geral do Estado para lembrar a célebre definição de Estado como “povo, território e soberania”. A soberania tem um traço que todos conhecemos: ser incontestável. Só é soberano o poder que não encontra mitigações dentro de um território. O problema que dá título a este painel é que o mundo digital é, por definição, “aterritorial”. Ele comprime o tempo e suprime o território, pois é, necessariamente, aterritorial e não apenas supranacional.

O que se põe – aqui não é uma crítica, mas, sim, um diálogo – é que não existe propriamente um dilema entre soberania e mundo digital. Dilema envolve a opção entre duas alternativas subótimas. O Estado Nacional não pode aceitar esse dilema, porque, ao reconhecer que existe uma opção ao exercício da soberania, ele deixa de existir como Estado Nacional. Portanto, não há opção para o Estado Nacional se-

não enfrentar o tema da regulação no mundo digital, com as dificuldades e os desafios que este cenário, tão diferente daquele com que nos acostumamos, traz consigo.

Uma coisa que aprendi, desde que comecei a lidar com o tema do mundo digital, é que precisamos de duas posturas: primeiro, saber que sabemos muito pouco sobre ele – até os próprios operadores aprendem o que é o mundo digital no dia a dia; segundo, entender que não existe nenhuma alternativa que não mereça ser ajustada e adaptada ao longo do tempo. Portanto, não cabe discutir se existe um limite para o exercício da soberania no ambiente digital. A partir do fato de que esse mundo impacta as vidas dos cidadãos nacionais, o tratamento do Estado sobre o tema é absolutamente imperativo.

Assim, tomo a liberdade de fazer uma reflexão sobre o mundo contraditório em que vivemos, onde emerge um reforço quase nacionalista da soberania. Por exemplo, a produção de microchips é altamente controlada pelos Estados nacionais detentores da tecnologia. A produção de microchips no Brasil depende de autorizações de Estados detentores da tecnologia, que exercem sua soberania tecnológica. Da mesma forma, nós vemos reemergir um esforço de protecionismo, que é uma forma de exercício – talvez exagerada ou superada – de soberania econômica. Portanto, não faz sentido os mesmos protagonistas que defendem soberania tecnológica e, mais recentemente, o exercício exorbitante de uma soberania econômica quererem dizer que, no mundo digital, a soberania jurídica está suspensa. Não é só uma contradição filosófica, é uma contradição política.

Em relação ao mundo digital, existem três modelos de exercício da soberania. O primeiro modelo, mais autocrático, que podemos exemplificar com o modelo chinês. Este – e a China consegue isso por conta do seu regime – tenta territorializar o mundo digital, proibindo as plataformas de funcionar no seu território, bloqueando as plataformas *ex-ante*. Então, parece-me um modelo adaptável a um Estado democrático. Existe outro modelo, que é o de abstenção regulatória ou de uma regulação contida pela lei. É o que tinha vigência, até pouco tempo, com a decisão do STF, pelo Artigo nº 19, do Marco Civil, que trata de uma perspectiva de regulação com ordem judicial, mas que desconsidera o fator da compressão do tempo no mundo digital. Eu dou um exemplo no âmbito eleitoral. No mundo eleitoral, se demorarmos 24 horas para obter uma ordem judicial e retirar um

conteúdo, define-se uma eleição. Todos que já disputaram um pleito sabem disso: a dois dias da votação, diante de uma fake news devastadora contra um candidato, não se pode esperar 24 horas para que ela seja retirada. Depois, podemos até discutir com base no abuso do poder econômico, mas a vontade do eleitor já terá se tornado definitivamente irreversível. Os exemplos que o ministro Alexandre trouxe em sua palestra, como a organização de um assassinato, mostram que muitas situações não podem esperar o tempo de uma decisão judicial, por mais célere que a Justiça possa ser. Outro modelo que vem se ensaiando nos últimos cinco anos é o de um encaixe regulatório em que o Estado procura se articular com os mecanismos de cada plataforma para ter uma regulação, uma autorregulação regulada ou uma regulação dialógica responsiva. Assim é o modelo da regulação do “DAS”, da Comunidade Europeia, de 2022, do “Online Safety Act”, do Reino Unido, de 2023, e do “Online Safety Act”, da Austrália, de 2021, que tentam articular essas dimensões. Insisto: nenhum modelo chegou à perfeição ou pode ser tido como acabado.

Nesse sentido, a decisão recente do Supremo Tribunal Federal caminha em direção ao terceiro modelo. É algo um pouco elogiável e surpreendente, porque, na minha leitura, embora a decisão ainda vá precisar de muitos ajustes – tem pontos que não estão dialogando entre as teses e questões de referências tecnológicas que precisam ser ajustadas –, são poucos os ajustes para uma decisão que foi formulada por 11 pensantes, num tempo relativamente rápido. Portanto, é um marco, inclusive, a partir do qual o deputado Orlando Silva, o senador Rodrigo Pacheco e o próprio Congresso podem ter uma plataforma segura para avançar naquilo que o próprio Supremo convida e insta o Congresso a fazer, que é a regulação via lei, com todos os aperfeiçoamentos que ela pode ter.

Mas o exercício da soberania nacional é irrenunciável, sob pena de acabarmos com a ideia de Estado e inaugurarmos um “neofeudalismo”, no qual a função do papa na Idade Média vai ser exercida por meia dúzia de capitães de indústria. O desafio é que não podemos simplesmente transpor a regulação clássica, 100%, *tout court*, para o mundo digital. Uma observação, e faço referência ao que o José Levi falou, mesmo na nossa experiência com a liberdade de expressão, já houve decisões mitigatórias da liberdade de expressão clássica que não geraram um grande pasmo. A liberdade de expressão iluminista, que se construiu no século XIX, tinha como alvo periódicos, jornais e, principalmente, a imprensa e o livro. A edição de livros era garantida pela liberdade de expressão e pela liberdade de pensamento. Há 20 anos, o Supremo decidiu, no “Caso Ellwanger”, que a edição de um livro contendo teses nazistas não era liberdade de expressão admissível, mas entendeu exatamente que o cerne do exercício da liberdade de expressão clássica não era possível dado o conteúdo daquela obra. Então, nós temos que trazer isso. Agora, é desafiador. Eu digo isso porque no Tribunal Eleitoral, nós vivemos o dia a dia de ter que adaptar as circunstâncias e a Justiça Eleitoral tem a humildade de saber que, a cada eleição, ela inova a normativa e que vai tomar “bola nas costas”, porque a tecnologia apresenta um desafio novo para o qual a norma, inspirada nas eleições anteriores, não vai dar todas as soluções. Assim, a jurisprudência tenta construir as suas modulações.

Por isso, o diálogo sobre o funcionamento dessas plataformas é muito importante. Elas operam numa lógica onde não existe o editor clássico da TV ou do jornal, mas sim uma edição algorítmica que exige um tratamento adequado. É um modelo em que, muitas vezes, coibir a entrada de conteúdo inviabiliza a lógica da plataforma, mas, ao mesmo tempo, a comunicação é com o conteúdo. Eu digo isso porque, por exemplo, certa vez, em audiência, os representantes do YouTube me deram um dado de que a quantidade de vídeos postados por segundo na rede do YouTube era na casa de dezenas de milhares. Então, um controle *ex-ante* não é possível. Mas, uma vez notificado que aquele conteúdo incentiva práticas de crimes, há outra emergência de responsabilidade, ou mesmo, quando eu travo uma relação comercial de venda ou promoção de um conteúdo, algo tem que ser ajustado, não necessariamente exatamente como nós nos acostumamos a lidar.

Para terminar, digo, então, procurando ser bastante conciso, que se nós ainda queremos viver num mundo em que os Estados nacionais têm alguma capacidade de exercer a sua autoridade, não há que se pensar numa imunidade do mundo digital. Precisamos pensar na nossa adequação de ferramentas para poder regular adequada e moderadamente o mundo digital. Eu fecho citando Dworkin, pois se a função do direito é equilibrar interesses e direitos fundamentais, a regulação do mundo digital terá que exercer exatamente essa busca do equilíbrio adequado.

Tabata Amaral



Deputada Federal
da República
Federativa do
Brasil

O tema que nos une hoje, o debate sobre soberania digital, na minha opinião, é o mais complexo e também o mais urgente dos nossos tempos. Eu, que tenho juízo, não vou me atrever a entrar no debate jurídico, pois eu sei que estão aqui alguns dos maiores juristas especialistas do nosso país. Então, permitam-me uma abordagem um pouco diferente. Para mim, o debate sobre soberania passa pela resposta à seguinte pergunta – muito simples, mas igualmente profunda: quem tem legitimidade para organizar a nossa vida coletiva?

Nós vivemos em uma democracia e, como em qualquer outra, tem uma única resposta possível para essa pergunta: o povo. O povo e as representações e instituições que foram por ele escolhidas. Apenas o povo tem legitimidade, por meio dessas instituições, para dizer como se organiza coletivamente. O que acontece é que o mundo digital vem adentrando, cada vez mais, todos os domínios de nossa vida: a forma como acompanhamos a política, nos relacionamos, nos expressamos, aprendemos e como consumimos absolutamente tudo. Então, se a nossa vida coletiva, que se dá também nesse ambiente digital, ficar de fora desse debate e dessa regulamentação, nós podemos conside-

rar essa batalha perdida. Por isso, eu trago aqui que, se a vida coletiva também acontece no ambiente digital, a soberania só existe e só permanece válida se ela for capaz de organizar esse mundo digital – e a palavra “organizar” aqui é muito importante. O problema, que já foi explicitado, é que o mundo todo – e o nosso Brasil não está sozinho – vem perdendo a capacidade ou, até hoje, não encontrou os meios de organizar essa vida quando ela se dá no ambiente digital. Assim vemos não só a nossa soberania, mas também a nossa democracia sendo questionadas por essa nossa incapacidade.

Eu queria trazer duas abordagens para esse problema. A nossa principal missão é garantir que o mundo digital não seja uma terra sem lei, e isso não deveria ser difícil. Trata-se de transportar as regras que organizam o mundo físico para o mundo digital. São coisas simples, mas absolutamente fundamentais: a responsabilização por crimes e o combate à atividade criminosa, o respeito aos direitos humanos, a proteção dos mais vulneráveis e a proteção da infância. Não importa se é no mundo físico ou digital, da esquerda à direita, democratas deveriam estar unidos nesse propósito. Eu poderia trazer inúmeros exemplos, alguns que eu acompanho bem de perto: o quanto que algoritmos viciantes vêm adoecendo mentalmente nossos jovens e as criptomoedas vêm sendo fundamentais para que organizações criminosas levem suas práticas para o mundo digital. Mas eu escolhi um exemplo um pouco estranho, talvez menos conhecido, que é muito ilustrativo do que estamos falando. Eu queria falar do Roblox.

Roblox é uma plataforma de jogos muito conhecida pelas crianças, e dois dados são relevantes. No Roblox, 60% dos usuários têm menos de 16 anos, mais da metade, e 40% têm menos de 12 anos. São crianças e todo mundo concorda com isso. Nessa plataforma, existe uma moeda digital, o Robux, que serve para remunerar crianças que dedicam horas, todos os dias, para produzir os jogos que a plataforma vai comercializar. Está parecendo estranho? Piora, porque, quando se aprofunda nesse caso, vê-se que é muito difícil para essa criança – e já faço esse debate – tirar esse dinheiro digital que ela recebeu para o mundo físico. A conversão é difícil, o câmbio é ruim, a plataforma faz de tudo para que a criança não consiga tirar o dinheiro. Assim, tem uma plataforma, que é uma febre, um sucesso, em que crianças trabalham, criam e geram valor sem receber quase nada. O Roblox fica com 80% do rendimento dos jogos que são feitos pelas crianças. Se lembrarem

das aulas do Ensino Médio, nós já vimos esses mesmos problemas no século XIX, quando se tinha trabalhadores mineiros que eram pagos com vouchers que eles só podiam usar nos armazéns das mineradoras, e quando se tinha que enfrentar a exploração do trabalho infantil.

Vocês entendem? Os problemas e os crimes não são novos; a questão é que não estamos conseguindo reagir a eles na velocidade que o mundo digital exige. Eu trago o caso do Roblox não porque ele seja o mais conhecido, mas porque nos ajuda a desmontar e a enfrentar uma ideia equivocada, um dilema equivocado, como foi trazido pelo ministro Floriano. O debate não é entre regular e não regular. Eu sinto muito. Essa opção não existe. O debate é que o ambiente digital já é regulado. Já existe uma soberania, só que quem define as regras e a estrutura de como as pessoas interagem e como o trabalho é remunerado não é a sociedade por meio de suas representações, mas, sim, os donos daqueles espaços, os donos daquelas plataformas. Então, a pergunta que eu queria fazer para vocês é: quem é que vai fazer a regulação? Porque ela já está acontecendo, só que hoje de forma privada, sem debate, sem participação social, sem transparência e sem controle.

Eu queria fazer uma distinção que julgo realmente importante: uma coisa é a internet e todo o ambiente digital; outra coisa são as plataformas, com CNPJ e donos bilionários, que vêm influenciando a nossa vida como nunca antes aconteceu. Confundir essas duas terminologias é muito conveniente porque regular a internet é grande demais. Agora, colocar a regra para setores econômicos, como já se fez lá atrás, com a indústria farmacêutica, com o turismo, com a metalurgia e com o automobilismo, não é novo na sociedade, e é disso que a está se tratando aqui. É claro que essas empresas, na busca pelo lucro, não querem nenhum controle. Elas querem seguir ditando suas regras sozinhas, só que se perde com isso. Perdemos a nossa soberania. Na minha opinião, temos que ter clareza nesse debate. Quem é que coletivamente vamos escolher para, de novo, regular e determinar quais são as regras de convivência da nossa coletividade?

O senador Rodrigo Pacheco mencionou um projeto de lei que foi aprovado pelo Senado. Eu tive a alegria de ser uma das autoras na Câmara de um projeto idêntico ao que apresentamos na mesma época e eu vivi bem o que aconteceu. O que defendíamos lá, em 2019 e 2020, é a mesma coisa que eu defendo hoje: se a plataforma tem poder para determinar as regras do jogo, para organizar a dinâmica social, ela tem que ter responsabilidade. Responsabilidade para quê? Para garantir que as suas regras não sejam opostas às regras que a coletividade definiu ao longo das últimas décadas e dos últimos séculos. Aqui eu trago três exemplos que, de novo, realmente espero que não sejam exemplos partidários. São decisões que tomamos coletivamente: combater a exploração de crianças, lutar por um trabalho remunerado de forma justa e enfrentar o crime e suas práticas. As plataformas precisam conciliar suas regras internas de convivência com as regras que nós, como democracia, escolhemos e consolidamos ao longo do tempo.

Eu quero falar de uma segunda abordagem, que considero igualmente importante e fundamental para se desatar esse nó. Nós precisamos, sim, regular o que acontece no mundo digital, mas precisamos também adaptar as nossas instituições para essa revolução que está acontecendo. Nós não podemos fingir no Congresso, no Judiciário e no Executivo que essa revolução não está acontecendo, porque ela é muito real para toda a população. Aqui foi falado do desafio que é para a Justiça Eleitoral se adaptar. Permitam-me citar dois exemplos de uma campanha que eu vivi no ano passado como candidata à prefeita de São Paulo. Primeiro, existe uma ação hoje apresentada por mim, que está sendo julgada, em que eu denunciei um candidato adversário que, de acordo com essa denúncia, com as evidências apresentadas, distribuiu dinheiro vivo, sem declarar sequer um centavo, para que seus cortes fossem divulgados. Isso não estava previsto na lei. E me permitam trazer um comentário ainda mais pessoal do quão duro foi ter que me deparar com vídeos pornográficos produzidos por deepfake, com IA, feitos com a minha imagem. Foi muito duro. Mas eu tenho uma notícia ruim para dar para vocês: na eleição de 2026 vai ser pior.

Estamos preparados para isso? Onde fica a oportunidade? Porque estamos falando de todos os desafios. A oportunidade é entender que nós sempre tivemos uma dificuldade tremenda de chegar até as pessoas com serviços públicos de qualidade. Só que, agora, as pessoas carregam um celular no bolso, e esse celular tem um mundo dentro dele. Será que essa não é a grande oportunidade de fazermos uma revolução na cidadania, de garantirmos que o serviço público chegue com qualidade a quem mais precisa, na hora que essa pessoa precisa? Eu vou usar um exemplo: a Prefeitura de Recife é hoje a cidade do mundo que mais envia WhatsApp para seus cidadãos, e, nesse WhatsApp não está uma propaganda eleitoral, mas sim uma mensagem: “Mãe, parabéns pelo aniversário de três anos do seu filho! Chegou a hora de ele ser vacinado. Eu já fiz o agendamento, é terça que vem.” O que chega lá é “Parabéns pelo seu aniversário!” e “Está aqui a sua carteira de gratuidade para que você possa usar o serviço público de transporte.”. O cidadão não tem que pegar fila, se humilhar, se letrar nessa burocracia toda, porque conseguimos fazer isso.

Então, eu trago mais um exemplo. O que é o nosso SUS? Que outro país, quicá o Reino Unido, pode virar e falar “eu tenho uma das maiores bases de dados do mundo no que diz respeito à saúde”? Nós temos o Einstein, o Sírio-Libanês e a USP. Que outro país está mais bem posicionado do que nós para usar a integração de dados com IA e falar de uma medicina que não é nem mais a 3.0, é a 4.0, é a preventiva feita para cada um de nós, de acordo com o nosso histórico de saúde? Tem muita possibilidade. Não foram os Estados Unidos que fizeram o PIX; foi o Brasil. Foram os servidores públicos brasileiros que o desenvolveram.

Nós vamos ter que olhar para essas duas frentes. Sim, é uma regulação corajosa, e eu preciso cumprimentar o esforço do ministro Alexandre de Moraes e do professor Floriano Marques, do STF e do TSE, por terem encarado debates complexos e muito necessários. Vem sendo um trabalho extremamente corajoso. Mas a bola está conosco agora – e eu não poderia concordar mais com o senador Rodrigo Pacheco. Precisamos ter coragem de enfrentar o lobby. Precisamos ter coragem de levar a decisão do STF adiante e trazer uma regulação que concilie liberdade de expressão com espaço para inovação e com a garantia de que a vida coletiva ainda é possível. Nós já fizemos tanta coisa difícil e vamos fazer mais essa.

Nós temos a possibilidade de recriar o nosso Estado para que esteja mais próximo das pessoas, para que seja mais eficiente e mais humano, mas precisamos ter coragem. Nós vamos ter de fazer escolhas difíceis. Eu quero fazer aqui dois compromissos com vocês: o primeiro é o de seguir lutando, no Congresso Nacional, para que entreguemos a nossa contribuição democrática da forma mais corajosa possível; e o segundo compromisso – como assumi recentemente a vice-presidência de comunicação do meu partido, o PSB – é o de mostrar que não são apenas os extremos que sabem se comunicar no mundo digital, que sabem usar a tecnologia para atender aos anseios da nossa população.

Mas eu tenho noção das coisas. Isso ainda nos resta. Nós sabemos que, sem Judiciário, sem Executivo, sem Academia, sem a sociedade como um todo, não seremos capazes de fazer isso. Então, o que eu queria deixar com vocês é esse pedido, bastante humilde, que faço com base em tudo que eu vivi nesses últimos anos, sendo uma jovem mulher na política brasileira: nós precisamos de coragem para defender nossa democracia e nossa soberania nacional e para dizer para as pessoas que vamos usar essa inovação toda para melhorar a vida delas, para incluir mais gente, para que possamos, de fato, ser do tamanho do nosso potencial.

Orlando Silva



Deputado Federal
da República
Federativa do
Brasil

Para começar, quero dizer que sou um entusiasta e admirador da internet, das plataformas digitais e de todos os serviços que esse “admirável mundo novo” nos oferece. O impacto econômico, a facilidade para empreender e a conexão global que essas ferramentas permitem são avanços extraordinários que precisamos proteger e fomentar. O desafio atual, como bem pontuado pela Tabata, é garantir que esse potencial seja utilizado de forma cada vez mais consciente e eficiente, unindo o progresso técnico ao impacto social positivo.

Todo debate que fazemos deve partir desta perspectiva: o que fazer para potencializar essas ferramentas para o bem-estar do conjunto da população? O que fazer para usar essas ferramentas para ampliar a democracia, a representatividade dos sistemas políticos? É por isso que creio que o debate sobre soberania digital – que não diz respeito apenas a marcos regulatórios ou apenas à atividade jurisdicional – diz respeito também à autonomia tecnológica, porque é impensável que haja soberania digital sem que países possuam também autonomia tecnológica. É importantíssimo que nós possamos aprofundar esse debate.

Queria eu que este ambiente fosse convergente com o da Câmara dos Deputados, mas, infelizmente, não é o caso. É importante compreender por que, mesmo havendo um consenso aparente, a regulação não avança. Existe uma tensão que vai além da polarização política: trata-se de um debate conceitual profundo sobre caminhos e hipóteses. O professor Levi Mello invocou a tradição jurídica brasileira inspirada na Europa, mas o fato é que precisamos superar o atual marco regulatório brasileiro da internet, que ainda reflete a tradição americana. Este é o primeiro ponto de fricção que exige do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados um passo adiante, rompendo com a lógica, porque o Marco Civil, cujo Artigo nº 19 foi visitado pelo Supremo Tribunal Federal, é a expressão, no Brasil, da perspectiva regulatória dos Estados Unidos, ancorada na Primeira Emenda, desenvolvida na famosa Seção 230, que institui a imunidade para as plataformas digitais. A minha percepção é que é necessária a superação desse diploma legal, porque ele correspondia à era romântica da internet. Correspondia a um momento em que a neutralidade da rede era crível. Hoje, acreditar nessa neutralidade é sinal de ingenuidade ou de má-fé.

Já demos um passo importante com a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Diferente do modelo americano, nossa lei se inspirou no Ato de Serviços Digitais europeu, regulando as plataformas e redes sociais no que tange à privacidade. Mais do que isso, a LGPD introduz conceitos fundamentais que podem ser úteis para o desenvolvimento das normas reguladoras das plataformas digitais.

O professor Floriano Marques citou a recente Lei de Segurança Online do Reino Unido, em vigor desde março, que surge como uma referência essencial para nossas normas. Trata-se de uma via intermediária que, embora não siga estritamente o padrão europeu, prioriza a valorização da inovação. A escola jurídica do Reino Unido tem procurado dar ao desenvolvimento tecnológico, um aspecto que deve ser levado em conta em nosso trabalho regulatório no Brasil. Superar essa tensão entre tradições por vezes contraditórias é, a meu ver, o nosso maior desafio.

O desafio político é imenso, pois a era digital é, acima de tudo, a era das narrativas – e é muito mais simples defender a liberdade do que a regulação. A ideia da liberdade como valor absoluto para nossa vida é mais simples. Nós temos de ter consciência do grau de dificuldade de sustentar a defesa de uma intervenção, por mais civilizatória que nós saibamos que é.

Vocês podem estar se perguntando: por que trazer esse debate agora? Eu não era a favor do Projeto de Lei nº 2630? Sim, um Projeto de Lei de autoria da minha colega Tabata Amaral e do meu colega Felipe Rigoni – um trabalho conjunto que antecedeu o protocolo do senador Alessandro Vieira e a atuação do senador Rodrigo Pacheco. No entanto, o momento atual exige que aprofundemos o debate político para além do que foi proposto inicialmente.

A discussão e a reflexão feitas aqui sobre a natureza da liberdade de expressão em nossa normativa – e nas tradições europeia e americana – são fundamentais. Sabemos que ela não é um valor absoluto, mas é certo que deve ser sempre o nosso ponto de partida. Aprendi, nesse debate de quatro anos, que nós, democratas, devemos fazer a defesa mais radical da liberdade de expressão se quisermos, de fato, qualificar a regulação das plataformas digitais. Isso é essencial para que possamos escolher o melhor caminho e garantir a soberania jurisdicional do nosso país na aplicação da lei. Todo debate que fizemos sobre os aspectos que devem ser incluídos no nosso marco regulatório mostra que há, finalmente, maturidade conceitual na proposta.

Nós reconhecemos que deve haver um devido processo para que os usuários das plataformas digitais façam a defesa de sua liberdade de expressão diante da moderação de conteúdo. Já temos um consenso importante sobre as obrigações de transparência, para que a sociedade civil – e quem sabe ler algoritmos – perceba se há algum risco aos direitos fundamentais na operação dos serviços digitais. Além disso, já nos convencemos de que um novo regime de responsabilidade civil por conteúdo de terceiros é urgente. O STF aprofundou essa discussão na decisão recente, reforçando a ideia de “dever de cuidado” bem fundamentado no Ato dos Serviços Digitais; este impõe exigências para que não se disseminem conteúdos com impacto negativo, seja para a democracia, seja para a saúde pública – ou seja, conteúdos que funcionem como fatores estimuladores de crimes. Aqui também, uma vez mais, recordando a decisão do STF, que apresentou um rol bastante sumário de deveres de cuidado das plataformas. Já dispomos de um conjunto de tipologias de crimes que deve fazer com que elas prestem mais atenção.

Então, eu reconheço um debate duro, com pontos de vista distintos sobre qual deve ser a matriz regulatória. Eu me filio à perspectiva europeia, mas considero respeitáveis os meus colegas que acreditam que um modelo “à la americana” poderia ser uma alternativa. O que é desesperador, na verdade, é a atual atitude do Parlamento brasileiro. Espero que possamos encontrar aqui uma inspiração para que cheguemos a Brasília com disposição e com a coragem reivindicada pela Tabata Amaral. Que possamos decidir – não neces-

sariamente o projeto original elaborado pela deputada Tabata, pelo deputado Felipe e pelo senador Alessandro, nem necessariamente o parecer apresentado pelo deputado Orlando Silva –, mas que sejamos capazes de produzir o mínimo denominador comum. Que se forme uma maioria no plenário e que este, de modo soberano, delibere e afirme o seu entendimento. Esse é o caminho que nos permitirá assumir, plenamente, as nossas prerrogativas.

Eu saudei a decisão do Supremo Tribunal Federal e tenho concordância, majoritariamente, com o que foi decidido nos aspectos que já elenquei aqui. Mas, evidentemente, como parlamentar, o meu sonho é que nós possamos – inspirados em Lisboa – voltar ao Brasil, retomar o debate sobre regulação das plataformas e afirmar um ponto de vista que seja ainda mais legítimo, pois expressará a vontade popular expressa na Câmara e no Senado. Os conceitos estão elaborados; o nosso desafio agora é político, para que tenhamos um marco regulatório e estejamos atentos a outra face essencial da soberania digital: a produção de autonomia tecnológica no Brasil.

O Brasil é, hoje, um dos maiores exportadores de dados, mas ainda não temos soberania sobre o manejo dessas informações. Precisamos avançar com investimento em ciência e tecnologia para que possamos dar uma contribuição ao mundo na produção de *hardware*, para além de *software*, aproveitando a capacidade dos nossos desenvolvedores. Precisamos pensar em como uma eventual colaboração Sul-Sul – no ambiente do Sul Global, com países que deram passos à frente e ocupam espaços comuns aos nossos, como o BRICS – e como a cooperação internacional podem nos permitir avançar alguns degraus na infraestrutura tecnológica e na nossa capacidade de operar serviços digitais. Para que tenhamos soberania de fato, é preciso ter governabilidade na operação dos serviços digitais. Essa é outra face do desafio da soberania digital.

Portanto, quero dizer da alegria de ter escutado intervenções tão qualificadas, da alegria de perceber que o Fórum Jurídico de Lisboa está atento aos desafios do mundo virtual e da minha convicção de que as maravilhas que o “admirável mundo novo” nos trouxe com os serviços digitais podem potencializar a vida, o desenvolvimento humano e fortalecer a democracia. Um marco regulatório consistente, ao lado de uma autonomia tecnológica adequada, pode fazer do Brasil uma referência internacional. Isso será muito importante para o nosso povo, para a nossa nação e para a nossa presença no mundo.

Samara Castro



Chefe de Gabinete
da Secretaria de
Comunicação
Social da
Presidência da
República

Eu queria dizer que nós começamos com uma encruzilhada histórica. O conceito tradicional de soberania acabou. Acho que esse conceito sustentado por território, por fronteira, por bandeira, não é mais válido como a gente já viu aqui expresso. Ele não é suficiente para enfrentar os desafios do nosso tempo. Hoje, a disputa por essa soberania se dá nos cabos de fibra ótica, nos servidores em nuvem, nos *data centers*, sobretudo nos algoritmos que moldam e, como bem a deputada Tabata falou, organizam como a gente pensa, como a gente sente, como a gente se comporta.

Nesse novo cenário, a soberania digital deixa de ser uma questão técnica. Então, é muito importante que esse debate esteja sendo feito aqui por todos os Poderes, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, e também por tantos acadêmicos e pensadores. A soberania digital é, agora, uma exigência democrática, econômica e, principalmente, geopolítica. O que está em jogo é, de fato, a autodeterminação dos povos na era digital, como organizamos mesmo a nossa sociedade. Nós vivemos um momento de profunda assimetria tecnológica. A infraestrutura – que, muitas,

vezes não é colocada nesse tipo de debate que fazemos –, os dados e o poder computacional estão concentrados nas mãos de poucos. São poucas empresas sediadas num número ainda menor de países. Essa realidade compromete a soberania do nosso Estado e o funcionamento das democracias, e coloca em risco a proteção dos direitos fundamentais.

O Brasil tem atuado com uma seriedade e com protagonismo para enfrentar esse desafio. Nós estamos comprometidos com a construção de uma governança digital global, equilibrada e baseada realmente em direitos, na cooperação e naquilo que a nossa diplomacia faz de melhor, que é incentivar o multilateralismo. Nós contribuimos tanto na discussão dos princípios globais da ONU para a integridade da informação e da inteligência artificial, quanto no Pacto Digital Global, na declaração ministerial do G20 – em que foi a primeira vez que isso foi tratado e colocado nesses termos e em que tivemos o compromisso de tantos países diferentes –, nas recomendações da OCDE sobre o enfrentamento à desinformação e o incentivo à inteligência artificial para o bem.

Esse esforço internacional que o Brasil tem feito de maneira tão comprometida precisa estar acompanhado de um trabalho firme em casa. Este trabalho – eu volto com muita esperança e expectativa depois dessas falas – vai se desdobrar, e nós, realmente, vamos conseguir destravar esse bloqueio que tem na discussão de regulação de plataformas e agora também na discussão de inteligência artificial. Por isso, o governo brasileiro também estuda, eventualmente, o envio das suas contribuições para o Poder Legislativo, tanto do ponto de vista da discussão dos serviços digitais, sobre os quais já fizemos largos debates dentro do Legislativo, quanto também da discussão dos mercados digitais, porque um tema importantíssimo que temos que retomar é a discussão concorrencial, do oligopólio, do monopólio, porque, sem isso, sem uma reorganização de como esse funcionamento se dá, com tanto poder na mão de tão poucos, também não vamos conseguir avançar. O que está em jogo é a capacidade do Estado de proteger os seus cidadãos em um ambiente que hoje, infelizmente, é marcado por golpe, fraude, ameaça e manipulação. Não faltam exemplos aqui. Cada vez isso fica mais profundo e sofisticado, e eles estão sendo impulsionados agora por esse acesso facilitado à inteligência artificial.

Nós temos uma inversão da ordem correta das coisas, porque, se tivéssemos conseguido fazer o nosso trabalho de, efetivamente, regular e organizar o ambiente digital do ponto de vista dos serviços digitais, estaríamos hoje olhando para a discussão de regulação de inteligência artificial com muito mais acúmulo e capacidade, provavelmente com um órgão regulador muito mais maduro para se apropriar da governança que precisa ser feita e ser realizada. Essa discussão da soberania digital, de uma maneira geral, conecta-se com a discussão da soberania em inteligência artificial. Isso não é regular o presente, mas é também pensar e planejar o futuro.

A IA não é uma tecnologia neutra. Ela reflete os interesses, os modelos de negócios, as visões de mundo e, principalmente, aquilo que são os *inputs* colocados dentro dela. Isso, se mal regulado, mal organizado, mal criado, mal usado, realmente vai nos trazer não só maior dependência tecnológica, mas também uma desigualdade informacional e um aprofundamento da concentração de poder, que é justamente aquilo que não queremos. Diante desse oligopólio, desse desafio e nesse contexto, acho que a discussão da soberania também em inteligência artificial é o próximo passo que precisamos dar. Essa capacidade de desenvolver precisa realmente ser aprendida a partir da regulação dos sistemas algorítmicos segundo valores da sociedade, e, no Brasil, esse debate não está descolado da Constituição. Nós temos o artigo nº 219, que determina que o Estado deve estimular a autonomia tecnológica como base para o desenvolvimento. Em 1988, nós estávamos pensando sobre isso. Isso é base para o bem-estar da população e para a soberania nacional. Então, é um valor constitucional.

Nós não queremos inteligência artificial. Nós não queremos plataformas. Nós não queremos uma internet para guerra, para vigilância. Nós defendemos uma internet, uma IA e plataformas emancipadoras voltadas para o desenvolvimento, para a justiça social, para o bem, para a paz, para os interesses – e aqui reivindico também esse lugar de Sul Global, com uma IA pela qual nós consigamos realmente nos organizar a partir daqueles que são similares a nós. Eu acho que isso exige mais do que só as diretrizes, os aspectos regulatórios que estão na mão de todos. Exige também o investimento. Isto é papel do governo também: organizar-se para garantir investimento em infraestrutura própria e investimento em dados soberanos, em capacidade computacional, em mão de obra qualificada, em cibersegurança, em um ambiente regulatório robusto, com segurança jurídica e com uma governança adequada. Para isso, precisamos de investimento em educação, investimento em ciência e construção de infraestrutura comprometida realmente com essa nossa capacidade e vontade de ter um país soberano. Então, acho que isso não significa, de maneira nenhuma, isolamento, ao contrário, significa ter poder de escolha, ter autonomia. Essa autonomia real sobre tecnologias que definem e afetam profundamente a vida pública e também a vida privada é fundamental.

Assim como temos normas sobre todos os outros setores, que são setores de alto risco e são regulados, inclusive, por conta do seu risco, nós precisamos de regras claras, audi-

táveis e legítimas que garantam essa responsabilidade também para quem desenvolve e para quem decide. Eu acho que o Brasil já conta com marcos importantes: o Marco Civil da Internet, agora reinterpretado pelo STF, o Código de Defesa do Consumidor e uma Lei Geral de Proteção de Dados. Eventualmente, espera-se que logo haja um marco regulatório de IA e um marco regulatório que olhe para plataformas. Todos esses marcos nos dão base para a busca de uma governança adequada.

Nesse sentido, acho que a provocação da deputada Tabata é muito feliz nesse sentido: quem organiza o que nós vamos viver? Acho que esse debate sobre governança – de que maneira, eventualmente, um órgão regulador, com participação social, com revisão, com supervisão – vai conseguir dar também parâmetros e diretrizes para a gente trabalhar. No plano internacional, nós reafirmamos o nosso compromisso com o multilateralismo, e eu acho que isso é fundamental. O Brasil presidiu, no ano passado, o G20 e preside, neste ano, o BRICS, e nós vemos, neste fórum, uma oportunidade concreta para fortalecer a cooperação dos países do Sul Global, com foco na inclusão digital e com foco no desenvolvimento e na construção de uma governança global para a IA e para o ambiente digital que seja mais equitativa e que viabilize as tecnologias emergentes.

Nós sabemos que não tem solução isolada para problemas estruturais, muito menos solução simples para problemas de escala global. Mas também sabemos que nenhuma solução vai ser duradoura, nem soberana, se não tivermos autonomia tecnológica e não tivermos capacidade nacional de inovação. Eu acho que nós precisamos construir isso não depois que regular, mas junto, porque senão nós não vamos conseguir tirar as lições necessárias para adaptar as duas coisas que precisam caminhar de maneira coletiva. Quem fala do antagonismo entre inovação e regulação ou é inocente ou está de má-fé, porque essas duas coisas precisam caminhar juntas no ambiente digital.

Para terminar, como disse o presidente Lula, “a liberdade é a primeira vítima de um mundo sem regras”. O Brasil tem história, legitimidade e vocação para liderar a construção de uma governança digital global que reflita os interesses do povo e que promova um mundo multipolar onde a soberania e a cooperação caminhem juntas.

15

ENCERRAMENTO

Gilmar Ferreira Mendes



Ministro do
Supremo Tribunal
Federal do Brasil,
Professor do
Instituto Brasileiro
de Ensino,
Desenvolvimento e
Pesquisa e Doutor
em Direito pela
Universidade de
Münster

Chegamos ao final de três dias intensos de diálogo e reflexão, e é com sentimento de profunda satisfação que encerramos esta edição do Fórum de Lisboa. Acreditamos, como dissemos no ano passado, que foi a melhor edição de todas. A cada ano, o Fórum fortalece a sua projeção global com uma notável e crescente participação internacional, reafirmando sua razão de ser, ao oferecer um espaço plural, erudito e comprometido com o projeto de pensar o Direito como instrumento de libertação humana e progresso social.

Aqui se cultiva aquilo que Hannah Arendt chamou de “amor pelo mundo”, essa disposição que nos impele a cuidar das estruturas que sustentam a vida pública e que podemos também estender ao cuidado com o ambiente natural que suporta a nossa existência material. Nos 57 painéis, tratamos de temas cuja atualidade e urgência dispensam maior ênfase, como vimos no último painel: a inteligência artificial, a opacidade algorítmica, a erosão dos espaços públicos, a desinformação em escala industrial, as novas tecnologias, tudo isso tendo como norte a sustentabilidade, entendida em seu sentido mais amplo, e a preservação dos fundamentos que

a tradição constitucionalista custou a afirmar, a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, o devido processo e o controle de poder.

Como disse Saramago, com a lucidez que lhe era peculiar: “Somos a memória que temos e a responsabilidade que assumimos.” Essa frase talvez resuma o espírito deste Fórum, porque a era inteligente não pode prescindir da solidez de instituições duramente erigidas no passado, nem de compromissos democráticos e inclusivos para o futuro por parte de sujeitos conscientes do seu papel no presente. O que construímos aqui, ao longo desses dias, é mais do que um seminário, é um exercício de cidadania global e é também a expressão de uma irmandade histórica que se reinventa na atualidade.

Brasil e Portugal, unidos por laços que o tempo e o Atlântico não desfazem, e mostram, juntos, que a resposta à complexidade não está no isolamento, mas, sim, no diálogo a ser sempre ampliado. Agradeço, em nome do IDP, às demais instituições organizadoras, à FGV Justiça, à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e ao Instituto Lisbon Public Law Research Centre, que acaba, inclusive, de receber uma distinção como o centro de pesquisa mais bem avaliado de Portugal.

Agradeço especialmente à Faculdade de Direito pela hospitalidade, a cada instituição parceira pelo apoio, a toda a equipe que tornou este evento possível e a cada um dos participantes pela contribuição com o debate. Foram mais de 400 palestrantes, um número bastante significativo, e todos podem avaliar também a qualidade das palestras e a qualidade da seleção dos palestrantes, o que envolveu também uma sofisticada curadoria.

No ano passado, a minha neta Cecília me disse algo que me marcou. Ela disse: “Vovô, o Fórum está muito bom, mas eu notei que faltaram mulheres.” Este ano, tivemos praticamente uma centena de mulheres nos vários painéis, o que já é uma resposta a esse apelo da Cecília.

Eduardo Vera-Cruz Pinto



Diretor da
Faculdade
de Direito da
Universidade de
Lisboa

Hoje o palco é de quem o merece. Insistiram para que eu viesse aqui acima a despedir-me de vocês e, por uma questão de educação, vim, mas o palco é destes senhores que organizaram o Fórum, que escolheram os painéis e os palestrantes.

Só uma palavra, dizendo-vos que estamos todos agradecidos por terem vindo. Eu espero que, além de mais mulheres, estejam também representantes de África no próximo Fórum.

O Fórum, todos os anos, traz-nos esta esperança de que nós estudamos, damos aulas e, depois, o Fórum faz com que as nossas aulas, as vossas decisões políticas, as deliberações dos órgãos colegiais e as sentenças dos juízes possam sempre levar em conta qualquer coisa que ouvirem aqui. É muito importante.

Por isso que falamos? Além de reencontrarmos os amigos todos os anos, lembramos qualquer coisa que aqui se passou e depois repercutimos naquilo que fazemos no nosso cotidiano. Finalmente, para nós, mesmo para aqueles que nunca foram ao Brasil, há um fado da Amália Rodrigues que diz “saudades do Brasil em Portugal”. É assim que nós ficamos em relação a vocês.

Tabata Amaral



Deputada Federal
da República
Federativa do Brasil

É uma honra profunda estar nesta tribuna, o que me impõe o juízo de ser breve e precisa. Gostaria de propor três reflexões. O primeiro deles é que o nosso mundo está passando por uma grande transformação. Nós falamos da revolução tecnológica e vemos mudanças climáticas cada vez mais aceleradas e um mundo, que parecia estar em paz e caminhar para a democracia, agora com guerras por todo lado. Essas transformações e essas revoluções que estamos vendo enchem-nos de medo e de ansiedade, porque, a cada dia, vamos reconhecendo menos o que está diante de nós.

Eu queria tentar, talvez, sintetizar um sentimento que eu vi ser expresso aqui inúmeras vezes. Cheguei ao Fórum de Lisboa muito preocupada com o acirramento do debate público no Brasil e com a crescente polarização. Percebo um certo desânimo, pois quem está no serviço público para, de fato, servir ao público, não celebra esse tipo de embate que temos visto; ao contrário, lamenta a paralisia que ele provoca. Mas, assim como muitos de vocês – e é por isso que eu fico encorajada a dizer isto –, eu saio com muita esperança, porque eu vi aqui o que a fazemos de melhor e, por isso, eu estou extremamente grata.

Nós temos desafios gigantescos, algumas diferenças que podem parecer intransponíveis, mas não é mais com tanque de guerra, nem com autoritarismo ou com violência que resolvemos as nossas diferenças. É trazendo mais gente para o debate. Sim, mais mulheres, mais negros, mais pessoas com deficiência, mais gente que nasceu pobre, assim como eu nasci. É trazendo mais visões à esquerda e à direita. É, às vezes, acirrando um pouco o tom da conversa, mas dentro da democracia, construindo ponte e esmiuçando as questões que vamos avançar.

Saio com muita esperança após viver esses três dias. Mas a esperança, para mim, não é um sentimento parado; é um sentimento ativo, que nos motiva a voltar ao Brasil mais dispostos ao diálogo e à construção de consensos. Que todos nós possamos voltar para casa nos sentindo responsáveis, porque nem todo mundo pôde viver debates como esses que nos enchem de esperança. Então, falando como católica que sou, que possamos também ser um pouco discípulos dessa palavra: a união. De novo, não é ignorando as diferenças ou fingindo que elas não existem, mas é lembrando que o nosso país é maior do que tudo isso.

Eu anotava aqui algumas coisas, porque, como uma mulher jovem, eu preciso ter essa humildade e fazer esse reconhecimento histórico. Quão extraordinária é a trajetória do nosso país nas últimas quatro décadas! Um país que transformou uma ditadura numa Constituição Cidadã pela luta de muita gente, que saiu do autoritarismo para um Judiciário livre e que saiu de uma crise fiscal que o mundo todo achava incontornável para uma estabilidade monetária. Um país que saiu da fome, do analfabetismo e da desigualdade e que permitiu que a filha de uma diarista e de um cobrador de ônibus pudesse, um dia, chegar ao Congresso Nacional e levar a sua perspectiva. Não achem que essa é uma fala para glorificar conquistas pessoais, mas diversidade de visões faz isso. Eu cheguei ao Congresso Nacional com a urgência de colocar absorvente na escola, porque eu sabia o que era ter uma amiga que perdia aula porque não tinha absorvente; com a urgência de criar o Pé-de-Meia, porque eu sabia que, sem dinheiro para pagar o lanche e para pagar o transporte, não tem sonho que leve você à faculdade se precisa abandonar a escola para ajudar em casa. É essa diversidade de visões que vai nos levar mais adiante. É mais difícil quando não é mais uma sala fechada com poucas figuras que se conhecem desde que nasceram. Nós temos de ouvir muito mais gente

agora. Nós temos de negociar muito mais agora e dá mais trabalho mesmo, mas é essa diversidade de visões que vai nos levar adiante pelas próximas quatro décadas.

Tenho convicção – e não é uma convicção "poliana" ou de alguém "sonhática". É uma certeza fundamentada no que eu sei que o nosso país, que vocês e que todos nós fizemos nas últimas décadas. É a convicção de que vamos vencer esses desafios. Nós não temos opção. Se tem alguém que é bom em pegar essa mistura, esse desafio todo e essa desigualdade toda e transformar em coisa boa é o nosso Brasil. Nós vamos usar essa revolução tecnológica não apenas para que alguns bilionários fiquem ainda mais bilionários, mas também para que o serviço público seja de qualidade. Nós vamos olhar para esse embate tosco entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal, como se não pudessem ser combinadas, quando uma depende da outra, para dizer que vamos, sim, respeitar a livre iniciativa e que vamos ter menos preconceito com o setor privado, mas entendendo que há áreas em que o público tem que ser soberano.

Tudo isso não só é possível de ser conciliado, como esse é o único caminho que temos. Nós vamos crescer respeitando o meio ambiente e as pessoas. Nós, de novo, vamos resolver muitos conflitos e dilemas não com tanques, não com violência, não excluindo as pessoas, mas com diálogo, porque é isso que a gente faz de melhor. Então, muito obrigada, ministro Gilmar Mendes, a cada um de vocês participantes e à Universidade de Lisboa, que nos receberam. Que responsabilidade voltar para casa agora, mas que honra – pois eu também preciso de esperança para seguir lutando. Se eu puder fazer um desejo, é o de que tenhamos, como dizia Ariano Suassuna, esse "realismo esperançoso" de quem consegue enxergar o problema, mas não deixa de esperar, não deixa de acreditar e, sobretudo, não deixa de lutar.

Luis Felipe Salomão



Vice-Presidente
do Superior
Tribunal de Justiça
e Coordenador
da FGV Justiça

Para além dos números superlativos que o ministro Gilmar mencionou – mais de 50 painéis e quase 4 mil participantes –, nós tivemos algumas experiências inovadoras. Mas, antes disso, eu queria dizer sobre os dois, o ministro Gilmar Mendes e o professor Blanco de Moraes, que a eles cabe exatamente a ideia dos semeadores. Eles, ao longo de um ano inteiro, trabalham, preparam a terra e escolhem pequenas sementes que, aparentemente, são muito frágeis, mas que vão brotando com uma vitalidade, com uma expressão, e acabam desaguando nesse evento, a cada ano se superando e trazendo novas fronteiras e novas expectativas, ampliando-o e transformando-o em um evento transnacional e transdisciplinar: economia, administração, ciência política, aspectos relevantes da área jurídica e tecnológica. Então, ambos trabalham em conjunto para construir – usando outra parábola – essa “casa na rocha”. Vêm os ventos e as tempestades, mas o Fórum atinge a sua 13ª edição, cada vez mais pujante e cumprindo com seu papel. Nós saímos daqui muito melhor do que chegamos, porque ouvimos a diversidade. Temos consciência de que não somos os donos da verdade. Aprende-

mos, dialogamos, mesmo com aqueles com os quais não concordamos, e saímos com, pelo menos, a outra visão, o outro ângulo da questão.

Também quero citar, dessas experiências pioneiras, apenas um exemplo. Este ano, no Fórum, nós fizemos uma pré-seleção de artigos dos participantes do Fórum, e os selecionados puderam apresentar, em um painel, seus estudos com os eixos temáticos aqui discutidos. Também, pela primeira vez, quem votou na escolha das melhores iniciativas foram os próprios participantes daquela plenária. Eles mesmos escolheram os premiados que poderão – os primeiros lugares – apresentar-se em um evento que faremos na sede da FGV do Rio de Janeiro. Nós realizaremos a publicação dos vencedores em cada edição. Se também estivermos aqui nas próximas, poderemos presenciar os frutos dessa iniciativa.

Para além disso, os debates foram muito intensos sobre os aspectos gerais da tecnologia e sua influência em todos os setores da vida hoje: jurídica, social e econômica. Muitas soluções vêm sendo trabalhadas e gestadas – algumas em implementação, outras já implementadas. É uma verdadeira “máquina de semeadura”. Estamos aqui em um tanque de ideias e de pensamento, no qual o resultado é sempre o interesse público: a melhor solução para os diversos aspectos que atingem a vida brasileira e a vida em Portugal.

Então, estão todos de parabéns. Eu fico muito orgulhoso de poder testemunhar e participar desse esforço coletivo e desse resultado magnífico, muito positivo, aqui traduzido nesse otimismo da deputada Tabata Amaral.

Carlos Blanco de Morais



Professor Catedrático
da Faculdade de Direito
da Universidade de
Lisboa, Coordenador
Científico do Lisbon
Public Law Research
Centre e Consultor
Sênior do Centro
Jurídico da Presidência
do Conselho de
Ministros de Portugal

Este foi, sem dúvida – e sem querer ser parcial –, o melhor encontro que tivemos em 13 anos. Um evento com mais de 3 mil participantes e uma enorme pluralidade de painéis, diversidade temática e, sobretudo, um grande pluralismo de pensamento, onde ideias contrárias puderam se exprimir. Como disse o professor Vera-Cruz, haverá sempre, nas nossas instituições, quem possa retirar deste evento ideias, algo de novo, algo que possa transformar positivamente os nossos países.

Portanto, o Fórum é, sem dúvida, hoje em dia, o maior encontro luso-brasileiro não só no plano apenas jurídico, mas também no plano político-institucional, econômico e, para todos os efeitos, também no pessoal. Acho que temos reforçado, entre portugueses e brasileiros, aquilo que foi referido como a nossa identidade comum. Digo isso com grande satisfação na medida em que me considero um português com coração brasileiro. Isto não é compreendido, muitas vezes, por uma série de hipercríticos, nomeadamente em redes sociais, na lógica de velhos de restelo, que o ministro Gilmar Mendes critica com tanta propriedade.

Da parte portuguesa – eu permito-me, reforçando precisamente essa ideia de pluralismo e de acolhimento –, passaram por este fórum três candidatos às próximas eleições da Presidência da República Portuguesa, António José Seguro, Marques Mendes e o almirante Gouveia e Melo, que fechou com chave de ouro o encontro em que participou também o governador Tarcísio de Freitas.

Vou personalizar nesse momento porque quero fazer um agradecimento final aos organizadores nomeadamente do IDP, nas pessoas do doutor Francisco Mendes e Laura Mendes, e da FGV, também nas pessoas do doutor Carlos Simonsen Leal e do ministro Luis Felipe Salomão. Uma palavra muito especial para a equipe já um pouco luso-brasileira da Faculdade de Direito de Lisboa, nomeadamente o professor Vitalino Canas, o doutor Gonçalo Carrilho, a Ana Vieira, a Julia, a Lara e a Clara.

Uma palavra também final para os nossos companheiros da equipe brasileira, o Lincoln, pelo IDP, a Marina, pela FGV, e a Carol, pela produção. Também uma palavra para nossa mestre de cerimônias, que executou brilhantemente todo este encontro. Se Deus quiser, estaremos cá para o ano, cada vez maiores e cada vez mais fortes.

