

Data do recebimento: 31/08/2022

Data do aceite: 18/11/2022

.....

O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO SOBRE AS ALTERAÇÕES DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

.....

*THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON COALITION
PRESIDENTIALISM IN BRAZIL: CASE STUDY ON CHANGES TO
THE ORGANIC LAW OF SOCIAL ASSISTANCE (LOAS)*

André Lisboa Coelho Lisboa¹

Maiana Alves Pessoa²

SUMÁRIO: Introdução; 1. A Evolução da Teoria da Separação dos Poderes e sua Adequação ao Presidencialismo Brasileiro; 1.1. Breve Histórico; 1.2. Visão Contemporânea da Teoria da Separação dos Poderes aplicada ao Presidencialismo Brasileiro; 2. Presidencialismo de Coalizão; 3. Estudo de Caso sobre as Alterações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); 4. Conclusão; Referências.

1 - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasília, Brasil. Mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, FGV. Pós-graduado em Direito Previdenciário pela Universidade Anhuera – UNIDERP, e em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina, UNISUL. Procurador Federal. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0872603230797673>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4245-927X>. E-mail: andre.lisboa@agu.gov.br.

2 - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasília, Brasil. Mestranda em Administração Pública pela FGV. Especialista em Direito Público Pela FVC/BA e em Direito Civil pela UFBA. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1226392371782399>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8758-6427>. E-mail: maianapessoa@agu.gov.br.

RESUMO: Este artigo aborda os impasses do sistema de governo brasileiro ocorridos durante a pandemia COVID-19. Como objetivo primário, por meio de estudo de caso, analisou-se a eficácia da implementação da política pública referente ao benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS) diante das inúmeras alterações normativas promovidas no ano de 2020. Como objetivo secundário, foi realizada uma correlação entre o princípio da separação de poderes e o presidencialismo de coalizão, analisando-os frente à realidade brasileira. Nesse viés, utilizou-se o método dedutivo com fulcro em literatura correlata, legislação nacional e aparato jurisprudencial. Concluiu-se, então, que o colapso sanitário intensificou fortemente a crise política no país, expondo a inaptidão do governo em introduzir, de modo eficaz, políticas sociais ágeis em harmonia com os demais Poderes da República.

PALAVRAS-CHAVE: BPC/LOAS. Crise Política. Coalizão. COVID-19. Políticas Sociais.

***ABSTRACT:** This article addresses the impasses of the Brazilian government system that occurred during the COVID-19 pandemic. As a primary objective, through a case study, we analyzed the effectiveness of the implementation of public policy regarding the assistance benefit of continued provision (BPC/LOAS) in the face of the numerous normative changes carried out in the year 2020. As a secondary objective, a correlation was made between the principle of separation of powers and presidentialism coalition, analyzing facing the Brazilian reality. In this bias, the deductive method was used based on related literature, national legislation and jurisprudential apparatus. It was concluded, then, that the sanitary collapse strongly intensified the political crisis in the country, exposing the government's inability to introduce, in an effective way, agile social policies in harmony with the other powers of the republic.*

KEYWORDS: BPC/LOAS. Political Crisis. Coalition. COVID-19. Social Politics.



INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou a contaminação pela COVID-19 à condição de pandemia mundial, ou seja, uma doença que foi disseminada por todo o globo, classificada como “desastre biológico natural” segundo melhor doutrina (REVISTA DOS TRIBUNAIS, 2020), sem que houvesse imunização pela maior parte da população naquele recorte temporal.

Este trabalho tem como objetivo geral tecer considerações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil no auge da maior crise sanitária mundial do século XXI, de modo a verificar, via estudo de caso, de que forma a política pública ligada à Lei Orgânica de Assistência Social foi conduzida e quais passos foram dados rumo a sua efetivação. Sob esse pano de fundo, pretende-se analisar e identificar os problemas enfrentados pela atual versão do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O entendimento histórico acerca da separação de poderes e do presidencialismo de coalizão mostra-se de suma importância para a contextualização do presente estudo. Nesse prumo, foi realizada uma correlação desses institutos frente à realidade brasileira durante a pandemia da COVID-19, momento que demandou atuações urgentes e imediatas do poder público. Desse modo, entende-se que a relevância deste trabalho se dá justamente pela necessidade de se observar a atuação do governo no período pandêmico.

Dentro desse cenário, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: o diálogo e a harmonia entre os Poderes estariam preservados diante da necessidade de tomada de decisões urgentes e relevantes? Pretende-se responder a essa questão a partir da verificação de possíveis variações do presidencialismo de coalizão no Brasil por ocasião da crise pandêmica. Em caso de resposta positiva para o problema de pesquisa proposto, poder-se-á futuramente estabelecer, com maior robustez e precisão, suas premissas, características, objetivos e reflexos no sistema democrático brasileiro.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram utilizados aparatos doutrinários, legais e jurisprudenciais relacionados ao tema, razão pela qual a pesquisa se caracteriza como histórica-documental. Possui também caráter exploratório, visto que foi realizado estudo de caso contemplando importantes questões políticas envoltas nesse cenário de crise sanitária mundial.

Além disso, utilizou-se o método dedutivo, em que foram analisados conceitos e premissas gerais para se chegar a ideias mais pormenorizadas.

O artigo está organizado da seguinte forma: primeiramente, uma exposição de concisa evolução histórica acerca do princípio da separação de poderes e sua relação com o sistema presidencialista de governo; em seguida, são abordados os fundamentos do presidencialismo de coalizão; em capítulo final, propõe-se um estudo de caso correlacionando essas estruturas políticas tradicionais aos novos desafios trazidos pela pandemia de COVID-19.

1. A EVOLUÇÃO DA TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SUA ADEQUAÇÃO AO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

1.1 Breve Histórico

A Teoria da Separação de Poderes é o fundamento maior de um Estado que busca o governo de todos ou de muitos. Diferentemente da monarquia (o governo de um só) e da aristocracia (governo de vários ou de alguns), é na democracia que os poderes encontram o equilíbrio necessário para exercerem suas funções precípua, com harmonia e independência.

Essa concepção originou-se desde a Grécia Antiga. Em todo governo, existem três poderes essenciais, os quais o legislador prudente deve acomodar de maneira mais conveniente. Quando essas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e são das diferenças entre essas partes que provêm as suas. (ARISTÓTELES, 1998)

Aquele que deliberaria sobre os negócios do Estado seria o Legislativo, tendo a sua assembleia competência para declarar guerra e paz, realizar alianças ou rompê-las, fazer as leis ou suprimi-las, decretar pena de morte, banimento ou confisco. Já o Poder Executivo seria exercido por “magistrados governamentais”, responsáveis pelo abastecimento da população, administração de edifícios públicos e privados, construção de ruas e limites de propriedade, rendas públicas, executor de sentenças e guarda de prisões, entre outras atribuições administrativas de interesse público. Por fim, quanto ao Poder Judiciário, estão elencadas oito espécies de tribunais e juízes, divididos por competências jurisdicionais próprias, com nomeação por eleição ou sorteio (PELICIOLI, 2006).

Cruzando-se o Canal da Mancha, o filósofo John Locke (1632 - 1704) foi o expoente iluminista do século XVII. Na sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, trouxe mecanismos que tentam evitar o retorno do antigo regime absolutista. Para isso, destaca dois Poderes em especial: o Legislativo, que teria a tarefa de definir o modo com que se deverá utilizar a força da comunidade para a preservação dela própria e de seus membros, e o Executivo, que teria o encargo de assegurar internamente a execução das leis positivas. Ao lado desses dois, haveria o Poder Federativo (muito próximo ao Executivo), cuja atribuição passaria notadamente pela gestão das relações exteriores com outras sociedades politicamente organizadas, em especial quanto à questão da decretação da guerra ou da celebração da paz e do estabelecimento de acordos ou alianças (GUEDES, 2015).

Assim, em tese, não existiria uma tríplice separação de poderes, tendo em vista que as atribuições do Poder Federativo são diminutas se comparadas às dos Poderes Executivo e Legislativo. De igual modo, não houve uma citação expressa à função jurisdicional como a conhecemos hoje, considerando-a como parte do Poder Executivo da época (LOCKE, 2019).

Trinta e quatro anos após a morte do filósofo francês Charles de Secondat Montesquieu (1689 - 1755), sua obra “O Espírito das Leis” alicerçou os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade da Revolução Francesa (1789- 1799), trazendo importantes contribuições para a implementação de um Estado democrático de direito em outras nações ocidentais espalhadas pelo globo.

A França do final do século XVIII vivenciava uma monarquia absolutista. Nela, o rei era, ao mesmo tempo, o próprio Estado e os três Poderes concentrados, utilizando-se de justificativas religiosas como salvaguarda de suas intenções pessoais, apoiado incondicionalmente pelo clero,

o “Primeiro Estado”. O chamado “Segundo Estado” era composto pela nobreza, cujo poder intermediário, subordinado e dependente, dava fluidez ao poder político e civil do rei. Muito embora o “Terceiro Estado” seja composto pela maioria da população francesa (trabalhadores, camponeses e comerciantes), ele estava à margem das decisões políticas, sofrendo a maior parte de suas consequências.

Foi nesse contexto de caos social que o “Princípio da Separação dos Poderes” passou a influenciar os ideais revolucionários dos integrantes do “Terceiro Estado”, sendo caracterizado pela distribuição de competências do poder monárquico entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), com natureza e funções distintas, como forma de evitar o retorno da tirania absolutista.

De se notar que, diferentemente dos postulados de Locke, para Montesquieu, os poderes estão em harmonia e horizontalmente posicionados, não havendo qualquer posição diferenciada ou hierarquizada entre eles.

Com a queda do antigo regime, o poder de edição de normas gerais e abstratas foi taxativamente recusado a qualquer outro poder que não fosse um órgão colegiado legislativo (TEIXEIRA, 2012). Nesse contexto, o rei exerceria o Poder Executivo, continuando a aplicar as leis no dia a dia da população e na administração da coisa pública, enquanto os magistrados atuavam de forma independente no Poder Judiciário, em caso de conflito de interesses.

Quando o Poder Legislativo está ligado ao Poder Executivo, não existe liberdade, pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las ao seu modo e tempo. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se estivesse agregado ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse contido no Poder Executivo, o magistrado poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 1996).

Como forma de evitar um retrocesso social, foram criados mecanismos políticos para o controle dos abusos que, eventualmente, viessem a existir entre membros de um Poder sobre os dos outros, vindo a ferir sua independência e harmonia. Nesse sentir, quando um deles se mostrava autoritário ou extrapolava suas designações legais, emergia o direito dos demais em intervir em sentido contrário, freando gradativamente esse abuso, de modo a garantir o retorno ao estado de equilíbrio entre eles, caracterizando-se assim o que se convencionou chamar de sistema de freios e contrapesos (“check and balance system”).

Esse sistema surgiu da necessidade percebida pelos constitucionalistas norte-americanos de resguardar e restringir o Poder Legislativo, que representa o povo, de abusos nas decisões de cunho constitucional, que são as mais relevantes (OLIVEIRA; PEREIRA, 2019). Sua ideia central gira em torno de que um determinado Poder, autônomo e independente, não pode agir sozinho e invadir a circunscrição de outro Poder, cabendo a todos eles o dever de fiscalização mútua em prol da liberdade e da harmonia de todo o sistema político. A título exemplificativo, o Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade de algum dispositivo legal, funciona como um “freio” à atitude abusiva do Legislativo, sendo que o “contrapeso” é a estrutura e a função, distintas e independentes, que cada um deles possui, impedindo que um sobressaia sobre o outro.

1.2 Visão Contemporânea da Teoria da Separação dos Poderes aplicada ao Presidencialismo Brasileiro

No mundo contemporâneo, a influência do Princípio da Separação dos Poderes foi decisiva para a formação dos Estados democráticos ocidentais, não sendo diferente em terras tupiniquins.

O art. 2º de nossa Carta Magna positivou esse postulado de Montesquieu, destacando textualmente a harmonia e a independência entre eles, algo que fora corroborado em diversas passagens de julgamentos proferidos por nossa Suprema Corte, sob diferentes prismas, a seguir pontuados.

a) Em relação ao Poder Executivo:

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (STF, 2006).

Conforme entendimento consolidado pelo Pretório Excelso, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de “relevância” e “urgência” (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF). (STF, 2007).

b) Em relação ao Poder Legislativo:

Em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria “interna corporis” (STF, 2021).

Quanto aos sistemas de governo, o presidencialismo é aquele em que o Princípio da Separação de Poderes aparece de maneira mais nítida. Diferentemente do parlamentarismo, em que o Poder Executivo surge dentro do próprio parlamento, no presidencialismo, os membros de cada Poder são independentemente eleitos, e a sobrevivência de um deles não decorre da aquiescência do outro. (CINTRA et al, s.d.)

Desse modo, no presidencialismo, o Poder Legislativo não se preocupa em sustentar o governo do presidente, nem em governar, pois é um Poder destacado dele, sem que isso, necessariamente, configure um antagonismo perene. Muito pelo contrário: há necessidade de se estabelecer diálogo constante entre os Poderes, sob pena de paralisação das políticas públicas em andamento e consequentemente do próprio Poder Executivo, como se verá a seguir.

2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O chamado presidencialismo de coalizão ocorre quando o Presidente da República, líder maior do país, necessita de negociação e apoio político de diferentes partidos para que seus projetos e iniciativas tenham êxito. A formação do presidencialismo de coalizão se justifica na medida em que o presidente não se importa somente com o fato de estar no ofício por quatro anos, mas também com as políticas a serem emplacadas durante esse período. A esse respeito, pouco importa se o presidente realmente possui interesses quanto às suas políticas preferidas, ou se ele apenas deseja usá-las como plataforma eleitoral (LIVRAMENTO, COUTO e SOARES, 2021).

Na verdade, não existe um consenso na literatura sobre a definição do que seja uma coalizão de governo nos sistemas presidencialistas. Para Abranches (1988), a mera presença de ministros partidários seria condição suficiente para a existência de um gabinete de coalizão. Por outro lado, Amorim Neto (2000) ressalva que um ministro, mesmo com vínculo partidário diferente, pode estar no gabinete simplesmente pela sua relação pessoal com o chefe do Executivo, assim, a presença de um ministro de partido diferente não indicaria, por si só, a existência de um acordo entre o partido presidencial e o partido do ministro.

O pluripartidarismo do Brasil torna a governabilidade do presidencialismo de coalizão complexa e, nessa medida, as coalizões se tornam frutos de acordos entre diferentes partidos para a coordenação do governo, formando-se pactos interpartidários. Assim, as coalizões aqui são caracterizadas pelo conjunto de partidos que decidem seguir metas comuns mediante a troca de recursos para cumpri-las, com a consequente distribuição das recompensas pela sua conquista (LIVRAMENTO, COUTO e SOARES, 2021).

Existem três grandes dificuldades do presidencialismo de coalizão no Brasil: a dependência que o chefe do Executivo possui da constituição de coalizões para governar, a dificuldade para dirimir conflitos que decorrem das coalizões e a alta fragmentação partidária. Vale registrar que a atuação parlamentar possui um projeto político com interesses legislativos para os quais foram eleitos e estão alijados no processo de alocação de recursos (ABRANCHES, 2018).

Faz-se necessário ressaltar que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo guardam estreita relação com a distribuição de cadeiras estratégicas no sistema do Legislativo pelos diferentes partidos e com a possibilidade de os presidentes serem sustentados por coalizões partidárias. No Legislativo brasileiro, o princípio adotado para distribuição de direitos parlamentares é o partidário, comandado por líderes que representam suas bancadas. Os regimentos internos de ambas as casas, Câmara e Senado, reconhecem aos líderes partidários o direito de representação de bancada e o controle do curso dos trabalhos legislativos (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

As coalizões no atual sistema brasileiro são estruturadas em torno dos partidos políticos, sendo que o Presidente da República se encontra em posição estratégica favorável para negociação com as diferentes bancadas. Além do mais, os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. Dessa forma, o papel desempenhado pelos líderes é de justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e o inverso (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

É preciso considerar que nem todos os presidentes têm incentivos para formar governos de coalizão, *stricto sensu*. Em geral, presidentes filiados a partidos com pequena representação parlamentar têm preferido governar unilateralmente a ceder às demandas dos partidos majoritários no Congresso. Entretanto, o Executivo necessitará sempre de maioria parlamentar para exercer seu poder dentro da atual conjuntura do presidencialismo de coalizão (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

O orçamento é um assunto muito importante na coalizão política de um país e interfere, tanto prejudicando quanto colaborando, no exercício do governo. Como ele é controlado por corporações e lobbies de deputados e senadores, acaba impossibilitando a distribuição equânime dos recursos (ABRANCHES, 2018).

O Executivo pode distribuir parcelas do orçamento entre diferentes partidos dispostos a entrar para a coalizão que o apoiará, o que propiciará ao Presidente da República uma enorme vantagem política, pois, com o monopólio dos recursos públicos, poderá tirar vantagens estratégicas, realizando assim as coalizões necessárias para viabilizar seu plano de governo (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

Assim, a disponibilização de recursos do orçamento aos parlamentares funciona como uma garantia de apoio em um Legislativo tão fragmentado, servindo como ferramenta à disposição do Presidente da República que o torna capaz de fazer com que as pautas do Executivo sejam aprovadas pelo Legislativo. Mesmo com a formação de um gabinete de coalizão, o sucesso legislativo do Executivo está sujeito ao jogo político diário (LIVRAMENTO, COUTO e SOARES, 2021).

Além de questões financeiras, o controle exercido pelo Presidente da República e pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e sobre o processo decisório no interior do Congresso tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao chefe do Executivo e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Entretanto, Limongi e Figueiredo (1998) ponderam que o poder de agenda, por si só, não garante que aqueles que o controlam imponham suas preferências frente à oposição da maioria. As vantagens estratégicas decorrentes do controle sobre a agenda protegem a maioria contra as tentações de seus membros de agir como “free riders”. Eles também ressaltam que as Medidas Provisórias (“MP’s”) têm consequências mais significativas do que o controle das agendas, pois afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição de uma Medida Provisória, a sua aprovação pode passar a ser preferida pelos parlamentares, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência.

Nosso atual sistema político é dotado de um dos desenhos institucionais mais ineficazes no que concerne à implementação de políticas públicas. A partir da leitura desses desenhos, constata-se existir, de um lado, uma presidência hipertrofiada em seus poderes constitucionais; de outro, um Poder Legislativo extremamente fragmentado, operado por partidos (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

3. ESTUDO DE CASO SOBRE AS ALTERAÇÕES DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) está previsto no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pela Lei n. 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O LOAS é devido aos idosos acima de 65 anos e aos deficientes que comprovem não possuir meios de prover a sua própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família, desde que a renda mensal per capita do grupo familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente.

Com o advento da pandemia de COVID-19, o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil, em face da situação de emergência em saúde pública de importância internacional, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diante disso, tornaram-

se necessárias medidas urgentes e excepcionais para o enfrentamento dessa crise, repercutindo sobremaneira no agravamento do cenário de instabilidade política, econômica e social que o país vinha enfrentando. Nesse contexto, as políticas sociais de benefícios assistenciais no Brasil foram emergencialmente modificadas (ALEXANDRE, ROSA e LIMA, 2020).

O Legislativo propôs a Lei n. 13.982, de 02 de abril de 2020, criando o auxílio emergencial e alterando o critério de renda per capita familiar para configurar a situação de vulnerabilidade social. Inicialmente, previu-se, em seu art. 1º, que o §3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 passaria a vigorar da seguinte forma:

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:

Igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020;

Igual ou inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2021.

Contudo, essa segunda possibilidade foi vetada pelo Presidente da República. O veto baseou-se em parecer do Ministério da Economia apontando que a norma viria a criar despesas obrigatórias ao governo sem ter indicado a respectiva fonte de custeio. Posteriormente, o Congresso Nacional derrubou o veto por 2/3 dos seus membros, em cada casa.

O processo legislativo no Brasil é longo e demorado justamente pela necessidade de se buscar coalizões entre as bancadas do Legislativo e de se construir bases sólidas para a promulgação de uma lei. Entretanto, com a gravidade da pandemia e a necessidade de adoção de medidas sociais urgentes, a Lei n. 13.982/2020 foi elaborada de forma célere e sem tempo de negociações sobre questões orçamentárias, gerando atrito entre Legislativo e Executivo.

O assunto foi levado ao Judiciário pela Advocacia-Geral da União (AGU) por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 662. Defendeu-se que a deliberação do Congresso Nacional não satisfaz os conteúdos mínimos do devido processo legal para a elaboração de uma norma, pois aprovou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado sem qualquer análise dos custos envolvidos. De acordo com estimativa oriunda da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, a mudança causaria aumento de despesas de mais de R\$ 200 bilhões nos próximos dez anos (AGU, 2020).

No bojo dessa ação, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), entendeu que o dispositivo violou o art. 195, §5º, da Constituição Federal, por ter aumentado despesa sem indicação da respectiva fonte de custeio. Apontou, ainda, que a medida omitiu os impactos orçamentários e financeiros da ampliação do benefício, desrespeitando o art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Segundo o ministro, a ampliação do BPC, nos termos propostos na lei instituidora, não seria uma medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. Os parlamentares tentaram a expansão definitiva do benefício, que sequer está condicionada ao período de crise (STF, 2020).

A liminar deferida pelo relator suspendeu a eficácia do art. 20, §3º, da LOAS (Lei n. 8.742/1993), na redação dada pela Lei n. 13.981/2020, enquanto não indicada a respectiva

fonte de custeio. O processo terá uma nova autuação, haja vista que o ministro relator recebeu a ADPF como se Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) fosse, ficando a liminar submetida ao referendo do plenário da Suprema Corte. Conclui-se, portanto, que a Lei n. 13.981/2020 não produziu seus regulares efeitos (STF, 2020).

Diante disso, o Presidente editou a Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, mantendo a redação original do critério de renda da Lei n. 8.742/93. Este ato deixou de ter vigência com a Lei n. 14.276, de 22 de junho de 2021, estabelecendo que a renda per capita familiar continua sendo igual ou inferior a 1/4 do salário-mínimo para concessão do LOAS, pondo fim à disputa entre Legislativo e Executivo nesse assunto.

4. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar, inicialmente, o preceito da repartição de poderes desde a sua concepção original, evoluindo para a sua aplicação no atual sistema político nacional e desaguando no estudo do presidencialismo de coalizão. Este último se caracteriza pela necessidade constante de se estabelecer um complexo processo de negociações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo na busca de coalizões pela maioria parlamentar, visando a aprovação de leis que permitam a governabilidade do Executivo.

É sabido que o Brasil, antes mesmo da pandemia de COVID-19, já estava vivenciando uma crise política entre os poderes da República. Essa desarmonia surgiu, de um lado, por um presidente minoritário, com dificuldades em alcançar coalizões para governar, e, de outro, por um Legislativo em busca de protagonismo político. Para agravar essa situação, a pandemia prejudicou ainda mais esse diálogo republicano entre os poderes. Entre tantos exemplos possíveis, o estudo de caso trouxe o caso da judicialização, perante o Supremo Tribunal Federal, da norma que alterou os requisitos do benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS), fruto da clara ausência de manejo do presidencialismo de coalizão originalmente pensado para o Estado brasileiro, em franco prejuízo aos seus destinatários que dependem do benefício.

Por fim, ressalte-se a importância da produção de futuros estudos que deem continuidade e aprofundem a temática, visando fortalecer o olhar sobre a imprescindibilidade do fortalecimento das coalizões no pluripartidarismo brasileiro. Com isso, o intuito é alcançar, empiricamente, a real obediência à harmonia entre os poderes, sem que isso dependa de qualquer recorte temporal. E para alcançar esse objetivo, é necessário um pacto republicano, sem ameaças à democracia e sem graves consequências político-institucionais.

REFERÊNCIAS

A. C., PELICIONI. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p21.pdf/at_download/file>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Advocacia-Geral pede ao Supremo suspensão de alterações nas regras do BPC**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/advocacia-geral-pede-ao-supremo-suspensao-de-alteracoesnasregras-do-bpc--905636>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ALEXANDRE, Maria Regina; ROSA, Imarcia; LIMA, Jausilene. Benefício de Prestação Continuada: Dilemas do Procedimento Administrativo e as Alterações Normativas com a pandemia da COVID-19. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 7. 33/48 p, 15 dezembro 2020. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3830>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Decreto n. 6, de 19 de março de 2020**. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Lei n. 13.982, de 01 de abril de 2020**. Diário Oficial da União, Brasília, 02 de abril de 2020, ano 2020, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2020/Lei/L13982.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Lei n. 8.742, de 06 de dezembro de 1993**. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de dezembro de 1993, ano 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Medida Provisória n. 1.023, de 30 de dezembro de 2020**. Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 2020, ano 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 662**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 03 de abril de 2020. Corte ou Tribunal. Brasília. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=&ts1=662&numProcesso=662>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CINTRA, Antônio Octávio et al; AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **O Poder legislativo na Nova república**: a visão da Ciência Política: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. s.n, v. 3, p. 81-124.

COUTO, Lucas; SOARES, Andeliton; LIVRAMENTO, Bernardo. **Presidencialismo de coalizão**: conceito e aplicação. Scielo, Brasil. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

J. L. B. DE, OLIVEIRA; F. M. C, PEREIRA. A teoria do “check and balance” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do poder judiciário. **Episteme**

Transversalis, v. 10, n. 3, 12 12 2019. Disponível em: <<http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

LIMONGI, Fernando; ARGELINA, Figueiredo. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Scielo Brasil. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S010264451998000200005>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Editora Vozes, v. 3, f. 196, 2019. p. 392.

M. P, GUEDES. A Separação de Poderes e a Função Judiciária em John Locke, Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, v. 1, n. 1, 6 12 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/25259652/2015.v1i1.669>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: **Revista Dados**, v. 56, 2013, p. 467 a 496.

REVISTA DOSTRIBUNAIS. **A Natureza Jurídica da Pandemia COVID-19 como um Desastre Biológico**: um ponto de partida necessário para o direito. Revista dos Tribunais Online. 2020. Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/openweb/documents/pdf/Brazil/revistaspecializadas/rt-1017-a-natureza-juridica-da-pandemia-covid-19-2.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

V. E. C, TEIXEIRA. Revolução Francesa: disputa ideológica entre Legislativo e Executivo. **Jus Navigandi**, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23190/a-disputaideologica-sobre-a-relacao-entre-os-poderes-legislativo-e-executivo-na-revolucao-francesa>>. Acesso em: 15 fev. 2022.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

