



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 59

233

janeiro a março de 2022

SENADO FEDERAL



O *backlash* institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial

MARCELO LEONARDO TAVARES

Resumo: O objetivo do presente artigo é analisar o fenômeno do *backlash* no Brasil, sobretudo no Direito da Seguridade Social. Após discorrer sobre o conceito de *backlash* e de seu enquadramento na teoria dos diálogos institucionais entre os Poderes, o estudo trata da distinção entre a modalidade institucional e a normativa. Por fim, estuda casos em que os Poderes Legislativo e Executivo procuraram superar a aplicação da jurisprudência firmada por tribunais superiores em matéria de Direito Previdenciário e de Direito Assistencial.

Palavras-chave: Direito Constitucional; separação de Poderes; *backlash*.

Institutional and normative backlash in Brazil and its occurrence in Social Security and Assistance Law

Abstract: This article aims to analyze the phenomenon of backlash in Brazil, especially in Social Law. After discussing the concept of backlash and its framing in the Theory of Institutional Dialogues, it refers to some historical examples of political backlash and legal backlash in Brazil. Finally, it studies cases in which the Legislative and Executive Powers sought to overcome the application of the jurisprudence established by higher courts in Social Security Law.

Keywords: Constitutional Law; checks and balances system; backlash.

1 Introdução

Recebido em 19/5/21
Aprovado em 16/8/21

Na última Reforma da Previdência, a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 representou mais uma tentativa dos

Poderes Executivo e Legislativo de superar jurisprudência firmada por tribunal superior. Após a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ter assentado que o menor sob guarda deveria ser equiparado a filho para fins de percepção de pensão por morte, ainda que a legislação não fizesse referência a ele, o presidente da República incluiu na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019 – que o Congresso Nacional promulgou como EC nº 103/2019 – um dispositivo para tornar ineficaz a aplicação do entendimento judicial.

Esse não foi um caso isolado e, antes de ser estudado, é necessária uma visão global e sistêmica do fenômeno.

Em matéria de direitos sociais, notadamente de Direito Previdenciário e de Direito Assistencial, nos quais proteção e custeio se confrontam, não são raros os exemplos de embate entre, de um lado, os Poderes Executivo e Legislativo (em conjunto ou isoladamente) e, de outro, o Poder Judiciário; e os primeiros procuram utilizar-se de prerrogativas para tornar sem efeito as consequências de decisões judiciais que contrariem seus interesses institucionais.

Observadas as regras do jogo jurídico, o enfrentamento político entre órgãos de Poder é da natureza do funcionamento dos estados e algumas vezes manifesta-se de modo mais incisivo em momentos de crise. A forma mais comum de representação desse choque e tentativa de acomodação funcional é a edição de legislação superadora de jurisprudência, uma das modalidades de *backlash*, o qual pode ser entendido como a reação brusca de um Poder estatal a uma ação adotada por outro.

Para desenvolver o tema, a segunda seção abordará o instituto do *backlash* em seus sentidos amplo e restrito; será apresentada a diferença entre *backlash* institucional e normativo, e serão estudados dois casos de contraposição institucional entre o Poder Executivo e o Supremo Tribunal

Federal (STF): um no início da República e outro após o estabelecimento dos governos militares na década de 1960. A terceira seção tratará da ocorrência do fenômeno sob o aspecto normativo posterior à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (CRFB), com exemplos em diversos ramos do Direito. Por fim, serão analisados casos relevantes de ocorrência do *backlash* normativo no Direito Previdenciário e Assistencial.

Quanto à técnica de pesquisa, o artigo estrutura-se na modalidade exploratória com base em dados bibliográficos e jurisprudenciais e de acordo com o marco teórico do princípio da separação dos Poderes na aplicação da teoria dos diálogos institucionais.

2 O *backlash* institucional

O significado mais amplo de *backlash* é o de “forte sentimento entre um grupo de pessoas em reação a uma mudança ou eventos recentes na sociedade ou na política” (BACKLASH, c2021, tradução nossa). Sob uma óptica mais abrangente, o fenômeno assume contornos para estudos sociológicos: contrariada em seus interesses ou em suas concepções, uma parcela da sociedade oferece resistência organizada ou contra-ataca a postura política assumida publicamente por outro grupo¹.

A reação de contrariedade social pode ocorrer com a manifestação de opiniões, de organização de protestos ou mesmo mediante mecanismos eleitorais para, alterando a composição de maiorias no Legislativo ou no Executivo, produzir norma contrária à postura que se

¹ O dicionário *Cambridge* define-o como “a strong feeling among a group of people in reaction to a change or recent events in society or politics”. E apresenta alguns exemplos, entre os quais a reação social ao feminismo e ao materialismo burguês (BACKLASH, c2021).

pretende combater, ou até mesmo influenciar a composição de tribunais para realizar a “vira-da de jurisprudência” (MARMELSTEIN, 2016, p. [6]). No entanto, o sentido do termo que mais interessa ao trabalho é o restrito e de natureza jurídica – o de forte e imediata reação de um órgão estatal a ato praticado por outro na dinâmica do relacionamento entre os Poderes.

Para o Direito, o tema insere-se na aplicação do princípio da separação dos Poderes, garantido como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, III, da CRFB (BRASIL, 2021a, p. 47). Suas bases teóricas começaram a ser desenvolvidas ainda na Antiguidade, com o reconhecimento de três funções estatais distintas e com a preocupação com os efeitos daninhos da concentração de poder num órgão ou numa pessoa, o que fica patente, por exemplo, nas obras de Platão e de Aristóteles (BOBBIO, 1995, p. 45-63). Entretanto, somente no início da Idade Moderna houve teorização mais consistente sobre o tema nas reflexões de John Locke e, posteriormente, nas de Montesquieu².

Com as revoluções liberais do século XVIII (a Independência Americana e a Revolução Francesa), as Constituições passaram a ser compreendidas como estatutos superiores de organização do Estado e dos direitos fundamentais. Nos dois séculos seguintes, organizou-se o sistema de controle de constitucionalidade – primeiro, o difuso e, depois, o concentrado –, o que permitiu invalidar atos dos Poderes Legislativo

e Executivo com fundamento em paradigmas previstos nas Constituições que tinham no Judiciário seu principal intérprete (BARROSO, 2015, p. 39-57, 107-112).

O reconhecimento de que o Judiciário poderia declarar a nulidade de atos produzidos pelo Executivo e pelo Legislativo desenvolveu complexos comportamentos de relação institucional em que cada um dos Poderes procura conquistar e manter espaço no jogo político. Para exercer influência, cada um deles deve dialogar com os demais em conformidade com suas competências. A isso se denomina *teoria dos diálogos institucionais* (BRANDÃO, [2017]).

Inserido na teoria da separação de Poderes, em regra o *backlash* decorre da irrisignação dos Poderes Legislativo e Executivo relativamente a decisões do Judiciário que de alguma forma lhes impõem limites ao exercício das atribuições, especialmente em questões que envolvam postura hermenêutica de ativismo judicial na proteção de direitos fundamentais.

Assim, no Direito Público o termo é utilizado para designar a contraposição aguda a condutas, omissões ou decisões entre autoridades públicas, utilizando mecanismos político-jurídicos disponíveis na Constituição ou mediante a criação de instrumental jurídico novo em legislação extraordinária³. O fenômeno não é essencialmente bom

² Locke e Montesquieu teorizaram de formas distintas sobre a separação de Poderes. Para o primeiro, as funções de poder eram a legislativa, a executiva e a federativa (LOCKE, 2001, p. 514-517), ao passo que Montesquieu (2000, livro 11, cap. 6) destacou as atribuições legislativa, executiva e judicial. Em Locke, a função executiva implicava a concretização da vontade da lei por ato administrativo e a solução de conflitos de interesse. A atribuição federativa envolvia a relação do Estado com outras nações. Os norte-americanos aproveitaram as ideias de Locke para estruturar o primeiro Estado federal da história: a partir da Convenção da Filadélfia em 1787, a função ficou a cargo da União. Montesquieu via nessa função uma atividade executiva, mas compreendia que a Justiça era uma função própria.

³ A contraposição dos sentidos amplo e restrito de *backlash* utilizada no presente trabalho é diferente da empregada por outros autores, como Fonteles (2019, p. 68), que afirma: “Em um sentido amplo, o *backlash* pode ser compreendido como toda reação social vocacionada a hostilizar atos do poder público (v. g. leis, atos administrativos, atos políticos, decisões judiciais, decisões administrativas etc.) ou de quem lhe faça às vezes, o que inclui até mesmo fenômenos como a Inconfidência Mineira, Conjuração Baiana, Revolta da Vacina e outros movimentos sociais. Num sentido estrito, o *backlash* designa relações sociais (*backlash* nacional) ou estatais (*backlash* internacional), lícitas ou ilícitas, que hostilizam atos e decisões, ainda que não jurisdicionais, do Judiciário (juízes ou Tribunais), Cortes Constitucionais, Tribunais administrativos ou Órgãos Internacionais (v. g. Cortes de Direitos Humanos), usualmente conservadoras do *status quo*”. Neste artigo, o sentido estrito

ou ruim e deve ser compreendido no âmbito das movimentações de natureza política.

O contra-ataque orgânico pode ocorrer basicamente pela: (i) atuação funcional nas Cortes, o *backlash* jurídico-institucional ou somente institucional; ou (ii) aprovação de atos normativos com pretensão de superar decisões judiciais, o *backlash* jurídico-normativo ou somente normativo.

O *backlash* institucional é uma reação dos Poderes Executivo e Legislativo a decisões judiciais mediante a influência em sua estrutura, forma de funcionamento, controle orçamentário, indicação de magistrados, modificação de competência ou restrição de garantias, de modo a reverter a tendência jurisprudencial ou a retirar poder decisório de tribunais. Dessa forma, os outros órgãos de Poder reagem a atos judiciais para reduzir o espaço de competência ou sua capacidade operacional⁴.

No Brasil, dois exemplos podem indicar como o enfrentamento institucional ocorre. O primeiro decorreu de decretação de estado de sítio no início da República. O segundo resultou da implantação do regime militar em 1964. Nos dois casos, o Judiciário colocou-se como antepa-

de *backlash* conota a reação institucional ou normativa dos demais Poderes a decisões do Judiciário.

⁴ Um famoso exemplo desse enfrentamento nos EUA ocorreu durante a política adotada na década de 1930 pelo presidente Roosevelt no período do *New Deal*. Com o intuito de reverter os efeitos da crise financeira de 1929 sobre a sociedade americana, o presidente adotou medidas executivas de intervenção na economia e no Direito do Trabalho, temas tradicionalmente reservados aos estados da Federação (LEUCHTENBURG, 2005). Como consequência, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de várias medidas por falta de competência da União. Com efeito, o presidente dos EUA procurou aumentar a composição da Corte a fim de obter maioria favorável a sua política, o que por sua vez gerou uma reação no Senado, que deixou inerte a proposta de alteração. Posteriormente, a Suprema Corte reviu alguns precedentes e passou a considerar constitucional boa parte da legislação social proposta pelo Executivo (BRANDÃO, [2017], p. 5-6; SHOGAN, 2006). Há diversas obras que fazem alusão a esse caso como referência relevante de *backlash* institucional. Mesmo reconhecendo sua importância, este texto procura destacar a experiência brasileira.

ro de proteção de direitos fundamentais contra a pretensão de hipertrofia do Poder Executivo.

No primeiro caso, o presidente da República tentou enquadrar a Justiça e perdeu na arena política por ação do Legislativo. No segundo, o golpe militar enfraqueceu o Judiciário, que deixou de oferecer resistência relevante a avanços estatais que restringiam as liberdades públicas, notadamente no final da década de 1960 e no início da seguinte, o período mais duro dos governos militares.

2.1 Prudente de Moraes e a tentativa frustrada de enfraquecer o recém-criado Supremo Tribunal Federal

Os fatos ocorreram no conturbado início da República, num ambiente marcado por disputas travadas para definir concretamente espaços de poder apenas delineados pela recém-promulgada Constituição de 1891 (TAVARES, 2008, p. 213-215).

Após o atentado de 5/10/1897, de que resultou a morte do ministro da Guerra, Machado Bittencourt, o presidente Prudente de Moraes decretou estado de sítio por trinta dias no Distrito Federal e Niterói⁵, e foram condenadas a desterro na ilha de Fernando de Noronha diversas autoridades apontadas como corresponsáveis pelo homicídio (RODRIGUES, 1991, p. 99-119).

Após alguns *habeas corpus* (HC) impetrados em instâncias ordinárias, que não resultaram em efeitos práticos, em março de 1898 Rui Barbosa impetrou no STF o HC 1.063 em favor do senador João Cordeiro e do deputado Alcindo Guanabara. O pedido foi denegado. Pouco tempo depois, o advogado Costa Barradas impetrou o HC 1.073 em favor dos mesmos pacientes. Dessa vez, por maioria, o STF concedeu a ordem,

⁵ O Decreto nº 456 foi publicado em 13/11/1897 e aprovado pelo Congresso Nacional.

decisão que se tornou marco na história da defesa dos direitos individuais e na interpretação do princípio da separação de Poderes durante o estado de sítio.

Em mensagem enviada à Câmara dos Deputados⁶, o presidente da República não tardou a criticar a decisão e em seguida contra-atacou o STF por intermédio de sua base parlamentar. Foram apresentados projetos de lei com a pretensão de criar cargos de ministros substitutos e de impedir um aumento remuneratório anteriormente aprovado por lei (RODRIGUES, 1991, p. 113-114). Dada a resistência oferecida pelo Congresso Nacional, o Governo não logrou êxito na tentativa, e os projetos foram arquivados.

2.2 O regime militar e a Justiça

Mais de meio século depois, o regime militar instaurado em 1964 obteve sucesso em constranger institucionalmente o STF para que recuasse em decisões de proteção à liberdade, em especial na concessão de HC contra prisões ilegalmente decretadas. Foi necessário, contudo, aprovar atos institucionais (AIs) para fazer o que a Constituição de 1946 não permitia.⁷

⁶Da mensagem de 3/5/1898 destaca-se: “Não dissimulo que foi grande minha decepção vendo a ação do Poder Judiciário contrapor-se desta sorte aos efeitos de uma medida que o Governo reputava indispensável, como garantia da ordem e, além disto, apoiada nas decisões anteriores do próprio STF. Essa decisão, ferindo o art. 80 da Constituição, abalou a harmonia indispensável entre os Poderes, que a mesma Constituição criou como órgãos da soberania nacional”. Houve a seguir forte campanha contra o STF em jornais que apoiavam o Governo (RODRIGUES, 1991, p. 120-136).

⁷O STF foi criado pelo Decreto nº 848/1890 em substituição ao Supremo Tribunal de Justiça do Império. Inicialmente era integrado por quinze ministros, número confirmado pela Constituição de 1891. O Governo Provisório instituído pela Revolução de 1930 editou o Decreto nº 19.656/1931, que reduziu o número de ministros para onze. Contudo, por lei esse número podia ser elevado até dezesseis, mediante proposta da própria Corte, o que foi mantido nas Constituições de 1937 e de 1946. A Carta de 1937 recuperou o nome *Supremo Tribunal Federal*, que a Constituição de 1934 substituíra por *Corte Suprema* (SUPREMO..., [2017]).

O art. 7º do AI-1, de 1964, suspendeu por seis meses a garantia de vitaliciedade da magistratura e possibilitou, mediante investigação sumária, que magistrados fossem demitidos, postos em disponibilidade ou aposentados (BRASIL, 1964). Apesar da permissão normativa, o Executivo evitou adotar atos concretos contra os ministros do STF, provavelmente por avaliar o impacto negativo na imagem de um regime que se dizia democrático.

O presidente da República preferiu adotar outra estratégia: modificar a composição da Corte para influir na formação dos votos. Então, foi inserida no AI-2, de 1965, a previsão do aumento do número de onze para dezesseis integrantes do STF (art. 6º) (BRASIL, 1965). Na prática, foram nomeados cinco novos ministros para as vagas recém-criadas e mais um ministro em decorrência de aposentadoria.

Com a radicalização do regime, três anos depois partiu-se para o expurgo. O art. 10 do AI-5, de 1968, suspendeu a concessão de HC em crimes de natureza política e contra a segurança nacional, o que retirou parte da competência do Judiciário. Além disso, o Ato previa a suspensão das garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade, bem como a possibilidade de demissão, remoção e aposentadoria de membros do Judiciário (art. 6º) (BRASIL, 1968). Em 16/1/1969, o presidente da República aposentou por decreto três ministros do STF: Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva.

A composição do STF com dezesseis membros foi mantida pelo texto constitucional de 1967 e somente foi revista para o retorno ao número de onze ministros com a edição do AI-6. Como, em solidariedade à retirada forçada dos três ministros, dois outros requereram aposentadoria voluntária, o AI-6 já encontrou o STF com a composição real de onze ministros quando reduziu, em tese, seu número de integrantes. Como resultado prático, em 1969 o regime já

havia nomeado a maioria dos ministros da Corte, seis em onze. Por fim, foi reinstituída a Justiça Federal de primeira instância, inicialmente composta por magistrados escolhidos pelo presidente da República sem concurso público, de forma a retirar da Justiça Estadual em primeiro grau o controle de legalidade dos atos federais⁸.

A recomposição do STF, a hipertrofia da competência da Justiça Militar – que no período passou a julgar crimes de natureza política e contra a segurança nacional – e a recriação da primeira instância na Justiça Federal retiraram do Judiciário a capacidade de resistência a atos eventualmente abusivos praticados pelo regime por mais de uma década.

No *backlash* institucional, a resistência ao avanço do Executivo sobre o Judiciário depende do grau de independência real do Legislativo. Em situação de funcionamento regular do Estado de Direito, o Congresso tende a ser capaz de opor-se a atos mais bruscos da Presidência da República contra o Judiciário, preservando seu funcionamento. Foi o que se viu no estudo do caso de Prudente de Moraes.

Todavia, em momentos de ruptura constitucional e de afastamento de garantias e prerrogativas legislativas e da magistratura, como na instalação do regime militar de 1964, um Legislativo enfraquecido é incapaz de servir de anteparo à ação do Governo, deixando o STF à mercê dos integrantes da nova ordem. Por fim, seja no ambiente do Estado de Direito, seja no espaço de legislação disruptiva da ordem constitucional, o *backlash* institucional caracteriza-se por deixar marcas na estrutura do Judiciário.

Não é essa, entretanto, a modalidade de *backlash* que mais interessa ao presente trabalho, mas sim a que resulta na edição normativa que procura modificar ou obstar a aplicação de jurisprudência contrária ao interesse dos demais Poderes.

3 O *backlash* normativo

No Brasil e em alguns outros países, há uma tendência de as Cortes constitucionais abandonarem a autocontenção e passarem a assumir papel

⁸ A Justiça Federal, criada em 1890 pelo Decreto nº 848, não foi prevista pela Constituição de 1937 (art. 90), que vigeu durante o Estado Novo. A Constituição de 1946 reinstituuiu a segunda instância da Justiça Federal, com a criação do Tribunal Federal de Recursos, permanecendo com os juizes estaduais o julgamento em primeiro grau. O retorno da primeira instância foi previsto pelo AI-2, de 1965, e organizado pela Lei nº 5.010/1966. A Lei nº 5.677/1971 definiu que o provimento dos cargos de juiz federal seria feito por concurso público. O primeiro foi iniciado em 1972 e terminou em 1974 (BREVE..., [20--]). Somente com o provimento de cargos dos juizes federais por concurso público iniciou-se de fato o processo de independência da Justiça Federal em primeira instância. Um dos marcos dessa nova fase foi a histórica decisão cível condenatória da União – em outubro de 1978 e em plena vigência do AI-5 – pela tortura e morte de Wladimir Herzog (VASCONCELOS, 2005).

de maior ativismo na solução de situações políticas e sociais complexas com base na interpretação de normas constitucionais passíveis de múltiplas compreensões (BARROSO, 2009, p. 14-16). Assim, normas-princípio como *dignidade da pessoa humana, Estado de Direito, República*, que possibilitam interpretações abertas, são utilizadas como paradigmas para a declaração de invalidade de medidas normativas, muitas vezes retirando dos Poderes Executivo e Legislativo a precedência do debate político (MARMELSTEIN, 2016, p. [2])⁹¹⁰.

É nesse cenário que surge o fenômeno da legislação “superadora de jurisprudência” ou do *backlash* normativo. Em regra, essa modalidade ocorre em momentos de normalidade no funcionamento dos Poderes, de aplicação regular da Constituição no Estado Democrático de Direito e deriva da aliança entre o Executivo e o Legislativo contra o Judiciário ou da atuação isolada de um desses dois Poderes, produzindo regras jurídicas de neutralização das decisões judiciais. Sua principal característica é não modificar o funcionamento do Judiciário.

Trataremos de três casos relativos a: (i) matéria processual penal, (ii) funcionamento de municípios e (iii) manifestações culturais e proteção dos animais.

3.1 Prerrogativa de foro e princípio republicano

Na sessão plenária de 3/4/1964, o STF editou a Súmula 394 com a seguinte redação: “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que

⁹O fenômeno do ativismo não é restrito ao Brasil. Marmelstein (2016, p. [2]) afirma que “[n]a experiência constitucional contemporânea, é possível perceber um claro movimento de hiperjudicialização de questões éticas e políticas. Problemas de grande impacto social, como os direitos dos homossexuais, a descriminalização do aborto, a legitimidade de pesquisas com células-tronco, a validade das ações afirmativas no ensino superior, a proteção dos animais não-humanos, entre vários outros, passaram a ser decididos, em última análise, por órgãos judiciais, o que alterou profundamente a compreensão clássica do arranjo institucional que costuma alicerçar a organização dos poderes estatais”.

¹⁰Nos EUA, célebre é o caso *Furman v. Georgia*, julgado pela Suprema Corte da União (SOUTO, 2015, p. 100). Em 1972, com placar apertado de 5 a 4, ela decidiu que a pena de morte era incompatível com a Oitava Emenda à Constituição, que proíbe a adoção de penas cruéis e iníquas. O julgado teve grande repercussão e, ao invés de gerar apoio ao não cabimento dessa punição, fortaleceu o pensamento do grupo mais conservador, que se organizou para obter maioria nas eleições seguintes; com isso, ele conseguiu aprovar leis que aumentaram o rigor da legislação penal e ampliaram a prática da pena de morte. O número de estados que passaram a adotar essa sanção aumentou em relação ao quadro anterior (FONTELES, 2019, p. 45). Em 1976, a Suprema Corte reviu o entendimento e permitiu que os estados mantivessem a cominação da pena de morte. O exemplo norte-americano é representativo: a decisão judicial assumiu maior ativismo na defesa de direitos fundamentais e gerou uma reação normativa conservadora que procurou prejudicar a aplicação futura da formação da jurisprudência, mediante a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. No caso *Furman*, o contra-ataque veio pelo exercício da autonomia dos estados da Federação, detentores da atribuição de legislar em matéria penal, de acordo com o sistema constitucional de repartição de competências.

o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício” (BRASIL, [2021i]).

Mais de trinta e cinco anos depois, a Corte modificou seu entendimento para conformar a questão ao princípio republicano da CRFB. Na sessão de 25/8/1999, o STF decidiu por unanimidade cancelar o enunciado¹¹ e consignou que não se deve manter o foro por prerrogativa de função depois de cessada a investidura a que essa prerrogativa é inerente.

Interessados em não ficar à disposição de juízes que atuam em primeira instância, deputados e senadores mobilizaram-se para editar legislação que previa a continuidade da prerrogativa para aqueles que não mais estivessem no exercício da função pública. E lograram aprovar a Lei nº 10.628/2002, que deu nova redação ao art. 84, § 1º, do Código de Processo Penal (CPP), na qual se previa a prorrogação do foro privilegiado após cessado o exercício do cargo ou função (BRASIL, [2021b])¹².

A iniciativa do Legislativo em neutralizar a aplicação do entendimento do STF levou a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.797/DF, cujo pedido foi acolhido pelo STF para declarar a invalidade da alteração procedida no CPP. Do voto do ministro Sepúlveda Pertence – além da afirmação de que não cabe ao Congresso querer impor-se ao STF mediante lei ordinária – destaca-se o reconhecimento de que a nova redação que se tentou dar ao Código era “evidente reação ao cancelamento de Súmula 394” (BRASIL, 2005a).

Esse caso apresenta a peculiaridade de ter havido uma reação parlamentar a uma decisão do Judiciário, que depois teve a oportunidade de opor-se novamente ao movimento legislativo, vindo a considerar inválida aquela reação. O enfrentamento normativo-judicial ocorreu dentro da normalidade constitucional e sem qualquer consequência funcional à Corte, prevalecendo ao final a posição do STF.

3.2 Proporcionalidade no número de vereadores

Elevados pela CRFB à condição de entidade federativa, os municípios brasileiros tiveram notável aumento em seu número no decênio que se seguiu à promulgação da Carta. A possibilidade de se atender mais diretamente a demandas locais, o acesso ao Fundo de Participação de Municípios (FPM) e a flexibilidade dos critérios exigidos para a criação

¹¹ Houve julgamento simultâneo em diversos processos: Inq 687 QO (RTJ 179/912), AP 315 QO (RTJ 180/11), AP 319 QO (DJ de 31/10/2001), Inq 656 QO (DJ de 31/10/2001), Inq 881 QO (RTJ 179/440), AP 313 QO (RTJ 171/745).

¹² A Lei teve origem no Projeto de Lei (PL) nº 6.295, de autoria do deputado federal mineiro Bonifácio de Andrada.

de novas entidades municipais fizeram com que entre 1989 e 2001 surtiram aproximadamente 1.500 novas entidades autônomas (BRANDT, 2010). Foi nesse ambiente que ocorreu um relevante caso de *backlash* relacionado à hipertrofia na composição de câmaras municipais.

Em julgamento iniciado em 1999 e concluído em 2004, o STF deu provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 197.917/SP e declarou a invalidade de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela (SP), que fixava o número de vereadores sem levar em conta a proporcionalidade relacionada ao tamanho da população (CHIANELLI, 2019, p. 77).

De fato, a redação original do art. 29, IV, da CRFB¹³, fixava limites mínimo e máximo para o número de vereadores e exigia que se observasse a regra da proporcionalidade. Ao dar provimento ao recurso, o STF acolheu a tese do Ministério Público estadual na ação civil pública proposta, que tinha por objetivo reduzir o número de representantes no legislativo local, que estava hiperdimensionado. Na ementa do julgamento (BRASIL, 2002b), a Corte destacou que o município deveria respeitar a determinação constitucional cogente de proporcionalidade com a população, não cabendo a uma lei orgânica fixar aleatoriamente o número de vereadores entre os limites mínimo e o máximo, o que configuraria excesso de poder de legislar e faria com que municípios menos populosos pudessem ter número de vereadores superior ao de outros com população maior. Por fim, definiu que a exigência constitucional de proporcionalidade atendia aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade.

A reação do Legislativo não tardou. Políticos locais em todo o País articularam-se com deputados federais e senadores, até que em 2009 o Congresso promulgou a EC nº 58, que deu nova redação ao art. 29, IV, da CRFB, e passou a fixar apenas o limite máximo do número de vereadores, sem fazer referência à necessidade de se observar a proporcionalidade¹⁴. Estava aberta a possibilidade de a legislação local fixar o número de vereadores com base no máximo previsto na Carta. A disputa, entretanto, prosseguiu por um tempo.

¹³“Art. 29. [...] IV – número de Vereadores proporcional à *população* do Município, observados os seguintes limites: a) *mínimo* de nove e *máximo* de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes” (BRASIL, 2021a, p. 235-236, grifos nossos).

¹⁴Com a EC nº 58/2009, o art. 29, IV, da CRFB passou a ter a seguinte redação: “Art. 29. [...] IV – para a composição das Câmaras Municipais, será observado o *limite máximo* de: a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes” (BRASIL, 2021a, p. 28, grifo nosso).

Como a EC nº 58/2009 estabeleceu o cumprimento retroativo da modificação (art. 3º), mais uma vez o STF foi chamado a manifestar-se; e, no julgamento da ADI 3.345/DF, a Corte declarou a inconstitucionalidade daquele dispositivo (BRASIL, 2005b). A consequente acomodação do número de vereadores valeria apenas para a composição de legislaturas futuras. Por fim, sensibilizado com a previsão do aumento de gastos públicos decorrente da alteração no número de vereadores em todo País, o próprio Legislativo acabou reequilibrando as regras de distribuição de verbas do FPM.

Esse exemplo apresenta uma reação do Congresso capaz de mobilizar-se a fim de alterar a própria Constituição com o objetivo de neutralizar a atuação judicial e atender à demanda de políticos locais pelo aumento do número de cargos eletivos¹⁵.

3.3 Defesa do patrimônio cultural vs. submissão de animais a crueldade

Outro *backlash* importante no Direito brasileiro ficou popularmente conhecido como o “caso da vaquejada”. Trata-se de uma prática cultural comum em estados do Nordeste – especialmente no Ceará, no Rio Grande do Norte, na Paraíba, em Alagoas e na Bahia –, em que um boi é emparelhado e perseguido por dois vaqueiros que, puxando-o pelo rabo, visam derrubá-lo no alvo.

A Lei estadual nº 15.299/2013 regulamentou a prática no Ceará como atividade esportiva e cultural e estabeleceu critérios para ela. Em outubro do mesmo ano, o procurador-geral da República propôs a ADI 4.983/CE

(BRASIL, 2016a) pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da lei cearense, sob o fundamento de que a Constituição veda atos que submetam animais a crueldade. Em contraposição, a Assembleia Legislativa cearense defendeu o pleno exercício das manifestações culturais populares.

Por apertada maioria, o STF reconheceu que a obrigação do Estado em “garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade” (BRASIL, 2016a, p. 1). A Corte utilizou, portanto, a técnica de ponderação de interesses contrapostos na Constituição, cujo resultado foi a prevalência da proteção animal contra tratamento cruel ainda que em face de manifestação cultural reconhecida por lei.

Pouco depois do julgamento daquela ADI, o Congresso Nacional mobilizou-se e aprovou a Lei nº 13.364/2016 (BRASIL, [2019a]), que alçou o rodeio e a vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Com o intuito de garantir força jurídica para superar o entendimento do STF, promulgou a EC nº 96/2017 (BRASIL, 2021a, p. 124, 261), que dispôs não serem cruéis as práticas desportivas que utilizam animais, desde que sejam manifestações culturais registradas como bens de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, mediante regulamentação por lei.

A edição combinada da Lei com a EC contrabalanceou a ponderação de interesses em favor da proteção à manifestação cultural considerada patrimônio imaterial do povo e dificultou, a partir de então, a reversão do quadro inicialmente posto na decisão judicial. O STF não voltou a se pronunciar sobre o tema.

¹⁵ Outro caso de *backlash* relativo à conformação de exercício de cargo, mas agora vinculado à manutenção de vínculo partidário, foi o da “infidelidade partidária” (SANTOS, 2017, p. 13-17), cujo comentário não cabe nos limites deste trabalho, em que pese sua relevância como exemplo.

Trata-se, pois, de três exemplos de como o Congresso Nacional buscou acomodar seu espaço institucional, ao se utilizar do instrumental legislativo de aprovação de leis e até de uma EC para neutralizar decisões do STF.

Como já visto, o *backlash* normativo enquadra-se na teoria dos diálogos institucionais, que funciona de maneira dinâmica na engenharia da teoria da separação de Poderes. O fenômeno tem como característica a oposição da postura contramajoritária judicial de defesa de direitos fundamentais à manifestação do Congresso, mais sensível a apelos da maioria.

Esse embate jurídico-normativo entre os Poderes tem sido observado com mais intensidade nos últimos anos em matéria de direitos sociais: nela, de um lado, busca-se uma melhor proteção da pessoa e, de outro, há a legítima preocupação com o equilíbrio financeiro e orçamentário.

4 *Backlash* normativo no Direito Previdenciário e no Direito Assistencial

Desde 1988, a estrutura previdenciária brasileira passou por três grandes movimentos reformistas resultantes da aprovação da EC nº 20/1998 (primeira onda de reforma), das ECs nºs 41/2003 e 47/2005 (segunda onda) e da EC nº 103/2019 (terceira onda). No percurso, fizeram-se algumas acomodações jurídico-normativas entre, de um lado, o Judiciário, ao reconhecer direitos por interpretação extensiva, e, de outro, o Governo, ao procurar conter o aumento de gastos públicos. Nesse diálogo o Legislativo tem servido de ponte.

Serão estudados três casos representativos da dinâmica do relacionamento entre os Poderes na área da Seguridade Social.

4.1 Definição da atividade de professor para fim de aposentadoria

Um dos primeiros casos de *backlash* em matéria previdenciária após a promulgação da CRFB ocorreu no julgamento da questão relativa à natureza diferenciada do tempo de trabalho do professor para fins de concessão de aposentadoria. A referência é interessante porque, em exceção à regra, foi o Judiciário o responsável pela restrição de alcance do direito social.

A partir dos anos 1990, com base na legislação regente do funcionamento da educação nacional, o STF foi chamado a decidir sobre o que deveria ser considerado atividade de professor para efeito da contagem de tempo de serviço e de contribuição, seja no Regime Geral de Previdência

Social (RGPS), para os trabalhadores da iniciativa privada, seja nos regimes próprios de Previdência Social (RPPS), para os servidores públicos¹⁶. Isso ocorreu no julgamento das ADIs 122/DF e 152/MG em 1992, do RE 131.736/SP em 1993, do RE 171.694/SC em 1996, do RE 276.040-AgR/SP em 2001 e da ADI 2.253/ES em 2004.

No conjunto desses processos, a Corte definiu que, para a aposentadoria diferenciada de professor, somente deveria ser reconhecido como próprio do magistério o tempo trabalhado na atividade-fim, isto é, na docência em sala de aula, devendo ser desconsideradas as atividades-meio como a direção e a coordenação escolar. O fundamento das decisões foi o de que não se poderia dar interpretação estendida a uma exceção, pois a disposição constitucional referia-se excepcionalmente a “funções de magistério”.

Apoiado na jurisprudência decenal formada por aquelas ações, o STF editou a Súmula 726: “Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula” (BRASIL, [2021i]). Na prática, o entendimento do STF reduzia a possibilidade de os professores computarem o tempo de serviço e de contribuição para a aposentadoria na qualidade de docente. A orientação da Corte tendia a ser seguida pelo STJ e pelos outros tribunais, ainda que não vinculante, e a dificultar a aposentação dos professores mais cedo, se pelo menos em parte da carreira tivessem exercido as funções de coordenação, supervisão e direção escolar.

A publicação do enunciado de súmula gerou forte reação nos profissionais de educação, que se organizaram nacionalmente com o propósito de

pressionar o Congresso Nacional. Com efeito, em 2006 ele acabou reverberando a movimentação social ao editar a Lei nº 11.301, que introduziu o § 2º no art. 67 da Lei nº 9.394/1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – para considerar como função de magistério o desempenho de atividades educativas tanto na docência quanto na direção, coordenação e assessoramento pedagógico (BRASIL, [2021f]).

A reação mais progressista do Legislativo sensibilizou o STF, que revisitou o tema em outubro de 2008 no julgamento da ADI 3.772/DF, a qual superou a aplicação da Súmula 726. A ação (BRASIL, 2008) foi proposta pelo procurador-geral da República e teve a participação de nada menos que dezesseis *amici curiae* – entre sindicatos, associações e entidades federativas –, o que demonstra a intensidade social do debate. Ao propor a ADI, o Ministério Público pleiteou a declaração de inconstitucionalidade da nova Lei, sob o argumento de que, conforme a Constituição, a função de magistério se limitava à atividade em sala de aula.

Nas informações, a Presidência da República sustentou que a atividade de professor abrangia a coordenação escolar e a direção, ao passo que o Congresso Nacional defendeu que o termo *funções de magistério* (art. 201, § 8º, da CRFB (BRASIL, 2021a, p. 112))¹⁷ estava no plural, o que sugeria não estar restrito à docência. O advogado-geral da União defendeu que a lei pretendia abranger todas as atividades exercidas pelo professor vinculadas ao ensino.

No julgamento da ADI 3.772/DF, sustentou-se no STF que “a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pe-

¹⁶ O funcionamento da educação no Brasil estava previsto nas Leis nºs 4.024, de 20/12/1961, e 5.540, de 28/11/1968, alteradas pelas Leis nºs 9.131, de 24/11/1995, e 9.192, de 21/12/1995, e também nas Leis nºs 5.692, de 11/8/1971, e 7.044, de 18/10/1982. Todo esse conjunto normativo foi revogado pela LDB.

¹⁷ O mesmo termo era utilizado pela Constituição (art. 40, § 5º) como paradigma para os regimes próprios de Previdência Social à época.

dagógico e, ainda, a direção de unidade escolar” (BRASIL, 2008, p. 81). Por isso, o cômputo desse tempo poderia ser feito de forma diferenciada para a fruição de aposentadoria pelos que integram a carreira do magistério, excluídos os especialistas em educação. O enunciado da Súmula 726, que não foi cancelado, passou a ser interpretado de acordo com o resultado desse julgamento.

O caso da aposentadoria do professor pode ser considerado um exemplo de legislação superadora de jurisprudência liderada pelo Congresso Nacional, à qual o próprio STF acabou aderindo posteriormente.

4.2 Idas e voltas no critério de miserabilidade no Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O art. 203, V, da CRFB (BRASIL, 2021a, p. 113) garante o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal “à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. A regulamentação do dispositivo quanto ao critério de miserabilidade é feita no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993 – a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, cuja redação original considerava incapaz de prover a própria manutenção toda pessoa com renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (BRASIL, [2021e]).

Logo após a edição da LOAS, iniciou-se no Judiciário o questionamento da validade material da fixação daquele critério: ele deveria ser considerado de forma absoluta ou poderia ser relativizado à vista de condições sociais do caso concreto que indicassem, por outros parâmetros, a situação de necessidade da pessoa? A questão não era pacífica, e a orientação majoritária no STJ era a de compreender o critério legal como limite mínimo (relativo), o que não impediria o

jugador de utilizar outros fatores para demonstrar a condição de miserabilidade da família do idoso ou do deficiente (REsp 397.943/SP (BRASIL, 2002a)).

A matéria chegou ao STF em 1998 no julgamento da ADI 1.232/DF. A Corte fixou o entendimento de que o requisito da renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo era constitucional e que tinha natureza objetiva (absoluta), isto é, não poderia ser relativizado com outros parâmetros não previstos em lei (BRASIL, 1998). Aos poucos, entretanto, o STF começou a não acolher reclamações propostas em face de decisões judiciais que desrespeitavam aquele julgado (caso, por exemplo, da Rcl 4.422/RS em 2007). De fato, a superveniência de legislação que estabeleceu critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais como o Bolsa-Família, o Programa Nacional de Alimentação e o Bolsa-Escola, acabou por sensibilizar alguns ministros do STF e o tema foi rediscutido na Corte.

No julgamento do RE 567.985/MT em 2013, o STF declarou a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da LOAS. Na fundamentação, sustentou-se que o processo de “inconstitucionalização” normativa decorreu de “mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro)” (BRASIL, 2013, p. 2) supervenientes à análise feita na época da ADI 1.232/DF. Com o uso da técnica de não pronunciar a invalidade do dispositivo legal (apesar de ter sido reconhecida a inconstitucionalidade), o STF preservou o critério de renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário como limite (sem o qual o benefício não teria sequer como ser concedido) e convocou o Congresso a editar lei que sanasse a inconstitucionalidade apontada.

Diante da postura omissiva do Executivo – ao qual cabia conduzir a questão sob a consideração da análise do impacto financeiro do estabelecimento de critério mais elevado como parâmetro de necessidade do BPC –, o Senado tomou a iniciativa em 2019 e retornou à análise do PLS nº 55/1996. Depois de manifestação da Câmara dos Deputados, em 28/11/2019 a Casa aprovou o projeto de fixar, como requisito de miserabilidade, o valor de renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo (BRASIL, [2019b]). A Presidência da República após veto, que foi rejeitado em 11/3/2020 pelo Congresso Nacional.

Em 24/3/2020, o presidente da República propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 662/DF, defendendo a inconstitucionalidade do projeto a ser encaminhado à promulgação. Nesse ínterim, houve conversão do projeto na Lei nº 13.981/2020, e o presidente da República requereu a conversão da ADPF em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

A arguição foi distribuída e, antes que o relator despachasse, foi publicada a Lei nº 13.982 em 2/4/2020, revogando a Lei nº 13.981/2020, que era objeto da ação. A nova lei (BRASIL, [2021g]) deu outra redação ao art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, com a definição do parâmetro de miserabilidade de renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo para 2020. O Congresso tentou postergar a utilização do critério da renda inferior a meio salário mínimo para vigor a partir de 2021, mas a Presidência da República vetou o dispositivo.

Na ADPF 662/DF (BRASIL, 2020), além de não aplicar a jurisprudência assente no Tribunal de que, com a revogação da Lei nº 13.981/2020, a ação deveria ser extinta e arquivada por perda superveniente de objeto¹⁸, o relator ainda deferiu medida cautelar para suspender, com efeito *ex nunc*, a eficácia de uma lei já revogada¹⁹.

¹⁸ Como exemplos, as ADIs 709/PR, 1.442/DF e 4.620-AgR/MG. Há exceção ao entendimento se: (i) existem indícios de fraude à jurisdição da Corte, como quando a norma é revogada com o propósito de evitar a declaração da sua inconstitucionalidade (ADI 3.306/DF (BRASIL, 2011a)); (ii) o objeto da ação é uma lei de eficácia temporária, há impugnação em tempo adequado, a ação é incluída em pauta e seu julgamento se iniciou antes do esgotamento da eficácia (ADI 5.287/PB, ADI 4.426/CE e ADI 3.146/DF (BRASIL, 2006b, 2011b, 2016b)); ou (iii) a revogação da lei somente foi levada posteriormente ao conhecimento da Corte, em sede de embargos de declaração (ADI 951-ED/SC (BRASIL, 2016c)). O caso da ADPF 662/DF não se enquadra em qualquer das exceções.

¹⁹ A medida cautelar foi concedida por decisão monocrática, quando deveria ter sido submetida ao Plenário nos termos do art. 10, da Lei nº 9.868/1999 (BRASIL, [2009]). Na decisão, não houve qualquer justificativa para se desbordar a apreciação colegiada. O paradigma utilizado foi o art. 195, § 5º, da CRFB (BRASIL, 2021a, p. 109), que veda a criação, a majoração ou a extensão de benefício da seguridade social sem a indicação da correspondente fonte de custeio; todavia, desde a promulgação da CRFB, várias leis já foram editadas majorando ou estendendo benefícios da seguridade social sem essa indicação. Foi o caso, por exemplo, da Lei nº 9.032/1995 (BRASIL, [2006a]), que aumentou a alíquota do auxílio-doença comum (hoje auxílio por incapacidade temporária) de 80% para 91%; da Lei nº 9.528/1997 (BRASIL, [2018]), que aumentou a alíquota da pensão por morte de 80%

Esse caso de *backlash* apresenta-se em roupagem complexa na relação entre os Poderes. O Executivo teve condições de liderar o debate desde 2013 para sanar a situação de inconstitucionalidade apontada pelo STF no critério de miserabilidade de um benefício percebido por milhões de pessoas. Adotou uma postura omissiva e, quando o Senado assumiu o protagonismo da questão em 2019, a Presidência agiu para neutralizar as tentativas de solução. Oito anos depois de um julgamento de grande repercussão social, o Executivo continua a tentar impor um critério sabidamente inconstitucional²⁰.

4.3 A proteção do menor sob guarda

O último caso a ser tratado é o da equiparação do menor sob guarda ao tutelado para fins de proteção previdenciária.

A redação original da Lei nº 8.213/1991 previa, para fins de concessão de pensão e de auxílio-reclusão, que, além do enteado e do tutelado, seria considerado dependente o menor sob a guarda do segurado (art. 16, § 2º (BRASIL, [2021d])). A Lei estava de acordo com a disposição do art. 33, § 3º, da Lei nº 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) –, o qual estabelece que “[a] guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários” (BRASIL, [2021c]).

Ambas as regras concretizavam o art. 227 da CRFB, ao colocar o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança e ao adolescente, entre outros, o direito à vida, à saúde e à educação. Em 1997, a Lei nº 9.528 (BRASIL, [2018]) excluiu o menor sob guarda como dependente previdenciário no RGPS e havia também leis que não o protegiam nos regimes próprios de Previdência Social dos estados e municípios.

Seguiu-se um período de instabilidade nas decisões judiciais, até que a questão foi a julgamento no RMS 36.034/MT da 1ª Seção do STJ em 27/11/2013. A decisão levou em conta que, embora a legislação não determinasse a inclusão do menor sob guarda como dependente, a combinação do art. 227 da CRFB com o art. 33 do ECA configuraria normatividade bastante para sua proteção (BRASIL, 2014). Para o STJ, os direitos fundamentais da criança e do adolescente “têm seu campo de incidência amparado pelo *status* de prioridade absoluta, requerendo, assim, uma

para 100% (hoje em dia se aplica o art. 23, da EC nº 103/2019) e que aumentou a alíquota do auxílio-acidente para 50%. O STF não declarou a inconstitucionalidade dessas leis com base no art. 195, § 5º, da CRFB.

²⁰No momento da redação deste artigo, está em vigor a Medida Provisória (MP) nº 1.023/2020, que fixa de forma permanente o critério de miserabilidade em renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (BRASIL, [2021h]).

hermenêutica própria comprometida com as regras protetivas estabelecidas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente” (BRASIL, 2014, p. 5).

Sabedores de que não bastaria modificar a lei, uma vez que as razões apresentadas na decisão do STJ tiveram por base a CRFB, a reação normativa dos Poderes Executivo e Legislativo veio com a aprovação da EC nº 103/2019, cujo art. 23, § 6º, estabelece: “Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente, o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica” (BRASIL, 2021a, p. 279).

Nessa parte, a EC nº 103/2019 pretende superar o entendimento jurisprudencial do STJ. A utilização do advérbio *exclusivamente* na regra constitucional tem o objetivo de: (i) recolocar o tema na arena do Judiciário; (ii) não permitir a aplicação de interpretação extensiva que inclua o menor sob guarda como dependente, ao lado do tutelado; (iii) fazer a norma incidir no RGPS e no RPPS da União, pois a eles se refere o art. 23 da EC; (iv) impedir que a solução seja dada por órgão fracionário (como ocorreu pela 1ª Seção do STJ), passando a exigir decisão em controle abstrato de constitucionalidade no Pleno do STF ou, no controle difuso, pelo plenário ou órgão especial dos tribunais (art. 97, da CRFB); e (v) exigir argumentação mais onerosa.

De qualquer forma, é possível entender que a restrição inserta na EC nº 103/2019 seja inconstitucional, pois de outra forma a interpretação atentaria contra a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) e o princípio da proteção integral e preferencial de crianças e adolescentes, que formam um paradigma para concluir sobre a invalidade dessa parte da EC por atentar contra uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, da CRFB):

A Constituição Brasileira protege os valores compreendidos como essenciais à formação de seu pacto social de uma erosão abolicionista e descaracterizadora do Estado, preservando os princípios básicos da estrutura de nossa democracia.

A dignidade humana é um valor moral prévio à própria organização social, uma qualidade imanente dos seres humanos que os coloca como destinatários de respeito e merecedores de igual atenção por parte do Estado e de seus semelhantes, de tal forma que não percam a possibilidade de exercer autonomia. A dignidade humana pressupõe consideração pela vida e pela integridade do ser humano, garantias de presença de condições básicas para uma existência na qual se possa exercer a liberdade e receber respeito como pessoa dotada de razão. Cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção do homem para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do poder público ou por seus semelhantes (TAVARES, 2015, p. 36-37).

5 Conclusão

Sob a óptica jurídica, o *backlash* é uma forte reação de um órgão estatal a ato praticado por outro em decorrência da dinâmica do relacionamento entre os Poderes. Quando o Legislativo e o Executivo atuam para neutralizar decisões judiciais, o fenômeno pode manifestar-se seja mediante a modalidade institucional, seja pela aprovação de atos normativos com pretensão de superar a jurisprudência.

No *backlash* institucional, busca-se enfraquecer os órgãos da Justiça com a alteração de sua estrutura ou funcionamento, com controle orçamentário, com a escolha de magistrados alinhados, com modificação de competência ou com restrição de garantias funcionais e orgânicas. No Brasil há exemplos históricos de casos em que esteve em jogo a constrição da atuação do STF, quando foram proferidas decisões contrárias a determinados projetos de poder. Esse tipo de *backlash* tende a deixar marcas no funcionamento do Judiciário.

Na modalidade normativa, consiste em aprovar legislação nova que iniba efeitos de decisões judiciais. Nos casos mais comuns, o Poder Legislativo ou o Poder Executivo agem para neutralizar julgamentos que possuam contornos de ativismo judicial. O fenômeno decorre da oposição entre a postura judicial contramajoritária de defesa de direitos fundamentais e a manifestação dos órgãos mais sensíveis a apelos da maioria (Presidência e Congresso). Sua manifestação não modifica o funcionamento do Judiciário.

O embate jurídico-normativo entre os Poderes tem sido observado com mais intensidade nos últimos anos em matéria de Direito da Seguridade Social: nele o interesse de beneficiários em obter melhor cobertura de proteção social contrapõe-se à necessidade estatal de manutenção de equilíbrio financeiro e orçamentário do sistema Previdenciário.

Merece destaque a observação de que as questões ligadas a grupos de trabalhadores com maior capacidade de organização são uma pauta sensível nesse âmbito, como se pôde verificar no caso da contagem de tempo de contribuição dos professores para fim do seguro social.

Na esfera previdenciária e assistencial, o Executivo – de quem se espera a liderança no debate a respeito do avanço na proteção social – algumas vezes permanece inerte, a fim de não permitir o aumento de gastos públicos. Outras vezes, a Presidência da República assume postura mais ativa para tornar sem efeito decisões judiciais que possam gerar despesas, mesmo que para isso tenha que propor ao Congresso a aprovação de emendas constitucionais restringindo direitos, como se viu no caso do menor sob guarda.

De qualquer forma, deve-se ressaltar que a CRFB protege os valores compreendidos como essenciais à formação de seu pacto social contra

uma erosão descaracterizadora e tendente a abolir o Estado Social, de modo a preservar os princípios básicos da estrutura de nossa democracia, sendo o princípio da dignidade da pessoa humana o principal vetor de orientação na proteção dos direitos fundamentais.

Sobre o autor

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pós-doutor em Direito Público pela Université Lyon III, Lyon, França; professor da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.
E-mail: marceloltavares@globo.com

Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo. O *backlash* institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p11

(APA)

Tavares, M. L. (2022). O *backlash* institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(233), 11-33. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p11

Referências

BACKLASH. In: CAMBRIDGE UNIVERSITY. *Cambridge dictionary*. [S. l.]: Cambridge University Press, c2021. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/backlash>. Acesso em: 13 out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 13 out. 2021.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. 8. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1995.

BRANDÃO, Rodrigo. *Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil*. [Rio de Janeiro: Rodrigo Brandão Advogados, 2017]. Disponível em: <https://rbrandao.adv.br/wp->

content/uploads/2017/06/Mecanismos-de-dialogos-constitucionais-nos-eua-e-no-brasil.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15/1996. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações [introduzidas] pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 111/2021. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021a. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593377/CF88_EC111_livro.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995*. Dispõe sobre o valor do salário-mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2021f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 9.868, de 10 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016*. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021g]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. Brasília, DF: Presidência da República, [2021h]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do benefício de prestação continuada. [Brasília, DF]: Senado Federal, [2019b]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049644&ts=1630429098466&disposition=inline>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). *Recurso em Mandado de Segurança nº 36.034/MT*. Processual civil e administrativo. Recurso em mandado de segurança. Pensão por morte. Menor sob guarda judicial. Aplicabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Interpretação compatível com a dignidade da pessoa humana e com o princípio de proteção integral do menor [...]. Recorrente: A. F. P. de A. (menor). Recorrido: Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102278349&dt_publicacao=15/04/2014. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). *Recurso Especial nº 397.943/SP*. Processual civil. Previdenciário. Recurso especial. Prequestionamento. Assistência social. Benefício da prestação continuada. Requisitos legais. Art. 203 da CF. Art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Luzimar Gomes da Silva. Relator: Min. Felix Fischer, 26 de fevereiro de 2002a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101926621&dt_publicacao=18/03/2002. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232/DF*. Constitucional. Impugna dispositivo de lei federal que estabelece o critério para receber o benefício do inciso V do art. 203, da CF. Inexiste a restrição alegada em face ao próprio dispositivo constitucional que reporta à lei para fixar os critérios de garantia do benefício de salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797/DF*. I. ADIn: legitimidade ativa: “entidade de classe de âmbito nacional” (art. 103, IX, CF); Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP 1. Ao julgar, a ADIn 3153-AgR, 12.08.04, Pertence, Inf STF 356, o Plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau – as chamadas “associações de associações” – do rol dos legitimados à ação direta [...]. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 15 de setembro de 2005a. Disponível

em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.146/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Alegação de inconstitucionalidade formal. Processo legislativo. Medida provisória. Trancamento de pauta. Art. 62, § 6º, da Constituição Federal [...]. Requerente: Partido da Frente Liberal – PFL. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 11 de maio de 2006b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395714>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.306/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal que dispõem sobre o reajuste da remuneração de seus servidores. Reserva de lei. I. Preliminar. Revogação de atos normativos impugnados após a propositura da ação direta. Fraude processual. Continuidade do julgamento [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, 17 de março de 2011a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623806>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.345/DF*. Fiscalização normativa abstrata – processo de caráter objetivo – legitimidade da participação de ministro do Supremo Tribunal Federal (que atuou no TSE) no julgamento de ação direta ajuizada contra ato emanado daquela alta corte eleitoral – inaplicabilidade, em regra, dos institutos do impedimento e da suspeição ao processo de controle concentrado, ressalvada a possibilidade de invocação, por qualquer ministro do STF, de razões de foro íntimo [...]. Requerentes: Partido Progressista – PP; Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Interessado: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator: Min. Celso de Mello, 25 de agosto de 2005b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.772/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade manejada contra o art. 1º da Lei federal 11.301/2006, que acrescentou o § 2º ao art. 67 da Lei 9.394/1996. Carreira de magistério. Aposentadoria especial para os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Interessados: Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no Estado do Espírito Santo – SINDIUPES e outros. Relator originário: Min. Carlos Britto. Relator para o acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, 29 de outubro de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605033>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.426/CE*. Ação direta de inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade [...]. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requeridos: Governador do Estado do Ceará; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de fevereiro de 2011b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1169064>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983/CE*. Processo objetivo – ação direta de inconstitucionalidade – atuação do Advogado-Geral da União. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Ceará; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 de outubro de 2016a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.287/PB*. Ação direta de inconstitucionalidade. Ação proposta pela Associação Nacional de

Defensores Públicos – ANADEP. Art. 103, IX, da CRFB/88. Legitimidade ativa. Pertinência temática caracterizada. Lei nº 10.437/2015 do Estado da Paraíba. Lei Orçamentária Anual. Evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria [...]. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Interessados: Governador do Estado da Paraíba; Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Min. Luiz Fux, 18 de maio de 2016b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 951/SC*. Controle da constitucionalidade. Embargos de declaração. Revogação da norma objeto da ação direta. Comunicação após o julgamento do mérito. Desprovisionamento [...]. Embargante: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Embargado: Governador do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de outubro de 2016c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13065489>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662/DF*. Requerente: Presidente da República. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de abril de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342832909&text=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 197.917/SP*. Recurso extraordinário. Municípios. Câmara de vereadores. Composição. Autonomia municipal. Limites constitucionais. Número de vereadores proporcional à população. CF, artigo 29, IV. Aplicação de critério aritmético rígido. Invocação dos princípios da isonomia e da razoabilidade. Incompatibilidade entre a população e o número de vereadores [...]. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorridos: Câmara Municipal de Mira Estrela e outros. Relator: Min. Maurício Corrêa, 6 de junho de 2002b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=235847>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 567.985/MT*. Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição [...]. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Recorrida: Alzira Maria de Oliveira Souza. Interessados: União; Defensoria Pública-Geral da União; ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas*. Brasília, DF: STF, [2021]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp>. Acesso em: 13 out. 2021.

BREVE histórico da Justiça Federal. [Brasília, DF: CJF, 20--]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/atlas/1ahist.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.

CHIANELLI, Laila Alves. *O efeito backlash à luz da teoria dos diálogos constitucionais*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Público e Privado) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/LailaAlvesChianelli.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

FONTELES, Samuel Sales. *Direito e backlash*. Salvador: JusPODIVM, 2019.

LEUCHTENBURG, William E. When Franklin Roosevelt clashed with the Supreme Court – and lost. *Smithsonian Magazine*, [s. l.], May 2005. Disponível em: <https://www.smithsonianmag.com/history/when-franklin-roosevelt-clashed-with-the-supreme-court-and-lost-78497994/>. Acesso em: 13 out. 2021.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Coleção Clássicos).

MARMELSTEIN, George. *Efeito backlash da jurisdição constitucional: reações políticas ao ativismo judicial*. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Nova Cultural, 2000. 2 v. (Os Pensadores).

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. v. 1, t. 1.

SANTOS, Alessia Pamela Bertuleza. O *backlash* silencioso: notas sobre a EC 91/2016. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI: HERMENÊUTICA JURÍDICA, 26., 2017, Brasília, DF. [Anais]. Florianópolis: Conpedi, 2017. p. 6-24. Disponível em: <http://conpedi.danilojr.info/publicacoes/roj0xn13/86ctbmy7/rA07U56JydrnVcnq.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

SHOGAN, Robert. *Backlash: the killing of the New Deal*. Chicago: Ivan R. Dee, 2006.

SOUTO, João Carlos. *Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). In: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *FGV CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, [2017]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/supremo-tribunal-federal-stf>. Acesso em: 13 out. 2021.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. 16. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2015.

_____. *Estado de emergência: o controle do poder em situação de crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VASCONCELOS, Frederico. Juiz que condenou a União temia ser morto. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 23 out. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2310200519.htm>. Acesso em: 13 out. 2021.