

LEGISLAÇÃO

MPs 892 e 896 - de Bolsonaro - são casos clássicos de desvio de finalidade, abuso de poder e improbidade

Valter de Lana
Da Redação

Quem diria que também a mídia corporativa se tornaria alvo da artilharia pesada de Bolsonaro. Depois de catapultar o ex-capitão ao Planalto, nas eleições, ao apoiar seu populismo enfadonho, acéfalo e fundamentalista, por puro e descabido fervor neoliberal e antipetista, a grande imprensa nacional também fez-se vítima dos ataques do atual governo ao estado democrático de direito e do mesmo regime de excepcionalidade jurídica que vem aplicando para desconstruir as bases institucionais da República.

Motivado por outro de seus delírios paranoicos, Bolsonaro editou, em agosto e setembro, duas MPs - 892 e 896 - com a declarada finalidade de retaliar a imprensa pelas críticas que vem recebendo desde a campanha eleitoral, retirando dos jornais impressos importante fonte de receita com publicações legais.

Se a intenção de Bolsonaro era atingir as grandes grifes da imprensa corporativa, como ele próprio deixou claro em declarações à mídia e em redes sociais, de quebra está atingindo milhares de pequenos jornais pelo país inteiro, que estarão aniquilados ou condenados à extinção caso as MPs sejam aprovadas pelo Congresso, gerando mais um grave problema social com o desemprego de técnicos e profissionais não só das empresas jornalísticas, mas também dos outros segmentos que compõem a cadeia produtiva do setor, incluindo gráficas, agências de publicidade, fornecedores, prestadores de serviços, etc.

Assim, revela-se a profunda contradição do apoio da grande mídia à candidatura Bolsonaro, mesmo que para isso tenha referendado o holocausto político-ideológico prenunciado na campanha do ex-capitão, com todas as suas sandices e torpezas. A estratégia da grande imprensa evocou para a realidade uma espécie de figura mitológica medieval, tal qual um quasimodo escatológico e desvestido de todo e qualquer escrúpulo moral e ético, e também da mais rasa intelectualidade, que transposto para o plano concreto do atual



Motivado por outro de seus delírios paranoicos, Bolsonaro editou, em agosto e setembro, duas MPs - 892 e 896.

governo é tudo o que se poderia esperar de uma tragédia brasileira amplamente anunciada.

Diante da ecatombe de trapalhadas, desmandos e atos de distorção ou corrupção das normas jurídicas protagonizada pelo dito cujo contra os pilares institucionais do Estado brasileiro, a essas alturas já nem tão republicano assim, cabe indagar se tantas transgressões dos preceitos da legalidade e da probidade administrativa já não são ensejos suficientes para a abertura de processos de impeachment do inefável caudilho, ou, então, de interdição do próprio, levando-se em conta seus muitos e evidentes traços de transtorno mental que, certamente, o inabilitam sobretudo à função de presidente da República.

É presumível que a possibilidade atual de impedimento do presidente seja vaga se considerado o amplo apoio que o mesmo mantém de suas bases no Congresso, também a complacência que lhe é dedicada por honra e glória de certo corporativismo amoral de segmentos do judiciário em face dos tantos descabimentos de sua gestão, e, ainda, pelo denodo paradoxal da própria grande mídia ao cortejar as imposturas do ex-capitão com um manto de aparentes normalidade e legitimidade institucional. Mas até quando a sociedade brasileira será capaz de suportar a devastadora tsunami de desvios éticos e morais

partida de um governo que não hesita em profanar, tanto quanto possível, os prelados do estado democrático de direito, como se houvesse emergido pelo túnel do tempo das trevas sombrias da Inquisição?

As MPs 892 e 896 são apenas exemplos emblemáticos do uso personalístico por Bolsonaro do cargo público que ocupa para satisfazer suas ambições pessoais mais subalternas, entre tantos outros que se alastram por quase todos os campos da administração pública federal. Entretanto, não se trata o caso de apenas uma libação poética da insanidade humana, mas de uma ameaça real e iminente aos ideais da democracia, da cidadania e da própria civilidade que está fazendo vítima a imensa maioria dos brasileiros.

Primeiro foi a MP 892 - editada em 5 de agosto e com vigência programada já para este 14 de outubro -, que desobriga as empresas da publicação de balanços e outras demonstrações financeiras nos diários oficiais e jornais de grande circulação, limitando o âmbito dessas mesmas publicações aos sítios da CVM e da entidade administradora do mercado.

Depois veio a MP 896, em 6 de setembro, que dispensa a publicação de editais de concursos, licitações e pregões públicos em jornais, atentando, de uma só vez, contra os ideais da transparência e da moralidade precon-

zados por quatro leis que dispõem sobre a forma de publicação dos atos da administração pública, mais especificamente sobre licitações e contratos vigentes no Brasil: lei nº 8.666/93 (lei da licitação); lei 10.520/02 (lei do pregão); lei 11.079/04 (lei das PPPs/Parcerias Público-Privada); e lei 12.462/11 (lei do RDC/Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

Após a publicação da MP 892, Bolsonaro disse 'categoricamente' durante inauguração de uma fábrica farmacêutica em Itapira (SP): "No dia de ontem eu retribuí parte daquilo que grande parte da mídia me atacou, assinei uma medida provisória fazendo com que os empresários que gastavam milhões de reais para publicar

obrigatoriamente, por força de lei, seus balancetes nos jornais, agora podem fazê-lo no Diário Oficial da União a custo zero".

Logo em seguida, Bolsonaro completou: "[Fui eleito] Sem TV, sem tempo de partido ou recursos, com parte da mídia todo dia esculachando a gente. Chamando de racista, homofóbico, fascista. No dia de ontem eu retribuí parte do que grande parte da mídia me atacou".

Momentos depois, o presidente tornava ainda mais evidente o enunciado de sua intenção com a MP 892: "Eu espero que o Valor Econômico sobreviva à medida provisória de ontem", numa irônica referência ao jornal que é parte do Grupo Globo e que publica regularmente balanços e informes finan-

ceiros das empresas.

A considerar as justificativas do presidente, trata-se o fato de apenas mais um entre tantos outros que configuram claro e manifesto desvio de finalidade no exercício do poder, que se enquadra objetivamente na lei dos crimes de responsabilidade, com potencial suficiente para justificar a abertura de ação penal e até o desencadeamento de processo de impeachment ou interdição de Bolsonaro.

Com base no posicionamento de vários especialistas do direito constitucional, as manifestações descabidas e desatinadas do ex-capitão, bem como o insidioso enunciado que projetam, sempre em tom de ameaça e revanchismo, enquadram o presidente na Lei nº 1.079, que trata de crimes de responsabilidade por quebra de decoro.

O artigo 9º da lei estabelece que é "crime de responsabilidade contra a probidade na administração proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo".

Para melhor elucidação do tema, como define Alexis de Brito, professor de Direito Penal da Universidade Presbiteriana Mackenzie - em reportagem publicada no portal UOL, em 13 de junho, em referências às falas do presidente ironizando a morte de Fernando Santa Cruz, pai de Felipe Santa Cruz, presidente da OAB: "Como presidente, Bolsonaro tem de zelar pelos direitos da nação. É esse tipo de decoro que se espera do cargo. Ele não é o presidente do clube de bocha da esquina, mas do Brasil, representa os brasileiros", afirmou.



No dia de ontem eu retribuí parte daquilo que grande parte da mídia me atacou, assinei uma medida provisória fazendo com que os empresários que gastavam milhões de reais para publicar obrigatoriamente, por força de lei, seus balancetes nos jornais, agora podem fazê-lo no Diário Oficial da União a custo zero".

Arbitrariedade e desvio de finalidade

Cumpramos observar, acerca das impropriedades da edição da MP 892, que a mesma foi idealizada e editada de forma autoritária, arbitrária, parcial e açodada,

sem o pressuposto indispensável da consulta e discussão acerca de sua eficácia, oportunidade, relevância e viabilidade jurídica junto às legítimas bases institucionais que

compõem a cadeia de valor do segmento, entre instâncias judiciárias, do Ministério Público, órgãos executivos de governo, juntas comerciais, agentes do mercado como

empresas jornalísticas, agências de publicidade, e também juristas, especialistas, técnicos e profissionais da área. Por oportuno, resta-nos lamentar que uma medida de

tão profundos e nefastos impactos econômicos e sociais, com magnitude para causar a possível e eventual falência de centenas ou até milhares de jornais impressos no país,

tenha partido de motivação passional e destemperada do presidente Bolsonaro, como admitido por ele próprio e amplamente reproduzido da mídia.

LEGISLAÇÃO

Retaliação aos órgãos da imprensa

O intento apregoado nas MPs 892 e 896 não é outro senão o de 'retaliar' órgãos de comunicação da imprensa escrita que teriam lançado críticas contra o presidente, assim predispondo-o, por seu livre arbítrio, a criar embaraços para a sustentabilidade financeira desses mesmos órgãos de comunicação através de uma norma legal imposta unilateralmente, em mais um arroubo ditatorial de seu governo, o que caracteriza, e de forma explícita, claro desvio de finalidade no exercício de cargo público, ainda mais grave por se tratar do presidente da República.

Na petição inicial da ADI que interpôs no STF contra a MP 892, a Rede Sustentabilidade sustenta que, além da ausência de urgência a justificar o uso de medida provisória, "instrumento normativo de caráter excepcional", o presidente, movido por "motivação egoística" diante de críticas a ele direcionadas em jornais de grande tiragem, admitiu publicamente ser a edição da MP uma forma de "retaliação à imprensa".

No requerimento em que solicita ao ministro do STF Marco Aurélio



Rede Sustentabilidade sustenta que, além da ausência de urgência, o presidente, movido por "motivação egoística" diante de críticas, admitiu publicamente ser a edição da MP uma forma de "retaliação à imprensa".

participação na mesma ADI como *amicus curiae*, a ANJ (Associação Nacional de Jornais) endossa os argumentos da Rede ao ressaltar: "O que se tem na hipótese é, por baixo da máscara de suposta modernização das publicações societárias, um verdadeiro retrocesso, promovido por grave desvio de finalidade, em afronta às

liberdades de expressão e de imprensa e em descumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência - previstos no artigo 62 da Carta Magna - para justificar a edição de medidas provisórias".

Vale observar, para melhor cognição sobre a ausência de urgência e relevância da MP, então caracterizando outra gra-

ve distorção jurídica e regimental, no plano legislativo, que a intenção imbricada na MP 892 foi de anular intempestivamente as disposições da Lei 13.818, sancionada pelo próprio presidente em 24 de abril deste ano, tratando-se aquela de decisão do Congresso que previa um período de transição da divulgação dos balanços empresariais para o modelo digital.

A lei, entretanto, foi sancionada pelo próprio presidente, assim exponenciando seu propósito posterior de retaliar, por convicção pessoal, o livre exercício da imprensa e de sua função de informar.

Em que pese o fato de também desvirtuar preceitos elementares do ordenamento jurídico bra-

sileiro quanto às práticas da publicidade legal, sobretudo ao admitir a publicação resumida de balanços e demonstrações contábeis das empresas de capital aberto, a Lei 13.818 prevê que apenas a partir de 1º de janeiro de 2022 os balanços das empresas com ações negociadas em bolsa devem ser publicados de modo resumido em veículos de imprensa da localidade sede da companhia e na sua integralidade nas versões digitais dos mesmos jornais.

A ideia da lei não foi outra senão estabelecer um regime transitório que garantisse, temporariamente, a manutenção do regime regular das publicações até 31 de dezembro de 2021, de forma a mitigar o impacto da medida sobre os jornais impressos, para que apenas em 01/01/2022 se passasse então a adotar o sistema híbrido para as publicações das companhias, ou seja, envolvendo a publicação parcial em veículos impressos acompanhada da divulgação simultânea da íntegra do documento societário na página do próprio jornal na internet, e com a devida certificação digital.

MP 892 também viola os pressupostos constitucionais da urgência e relevância

Cabe-nos aqui aduzir que, para legitimar-se juridicamente, a edição de medidas provisórias depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (Constituição Federal, artigo 62, *caput*), que embora conceitos jurídicos de interpretação subjetiva, sujeita o presidente, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as MPs, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República.

Artigo 62 da Constituição Federal: "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional." (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o siste-



Rede Sustentabilidade protocolou outra ADI no STF.

ma de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais acerca da concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se verifica o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

Sob tal perspectiva de análise, como não enquadrar o caso da edição da MP 892, por Bolsonaro, nesse expediente?

Por ocasião da edição da MP 896, também por Bolsonaro, publicada no DOU em 9 de setembro, dentro do mesmo espírito da MP 892, de retaliar os veículos da imprensa escrita retirando-lhes importante fonte de receita com as publicações legais das companhias, a

Rede Sustentabilidade protocolou outra ADI no STF, em 13 último, contra as disposições gerais da medida 896, que, em síntese, desobriga a publicação de licitações públicas, editais de concursos e leilões em jornais impressos de grande circulação.

Também nessa ADI a Rede aponta que, em seu entendimento, a proposta do governo "tem como objetivo explícito desestabilizar uma imprensa livre e impedir a manutenção de critérios basilares de transparência e ampla participação no âmbito das licitações".

No documento, o partido alega ostensivamente que houve "desvio de finalidade" com a publicação da medida, o que resulta em "inegável abuso de poder"

por parte do presidente da República. A sigla afirma que declarações de Jair Bolsonaro contra veículos de comunicação "deixam evidente" que suas razões para a edição da MP vão além do que o previsto formalmente na justificativa da proposta.

"A partir do princípio da finalidade, é imperioso que a edição de medidas provisórias seja ato do Presidente da República com estrita vinculação ao interesse público, e nunca para atender sentimentos de favoritismo ou retaliação a veículos de comunicação, como se pode perceber a partir da elaboração da MP 896. O desvio de finalidade de uma medida provisória enseja a sua própria invalidade por abuso de poder", propõe a ação.

Observância do processo legal da edição de normas contábeis



Cabe observar que, no Brasil a edição de normas sobre a publicidade legal de âmbito do direito societário é atribuída ao Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), que tem por funções a convergência internacional das normas contábeis - inclusive adaptação para a norma brasileira de contabilidade do padrão global recomendado pela IFRS (International Financial Reporting Standards), estabelecido pelo IASB (International Accounting Standards Board) -, a centralização na emissão de normas dessa natureza, e representação e processo democráticos na produção dessas informações, relevando-se o posicionamento de produtores da informação contábil, auditores, usuários, intermediários, academia.

Criado pela Resolução CFC nº 1.055/05, o CPC tem como objetivo "o estudo, o preparo e a emissão

de pronunciamentos técnicos sobre procedimentos de contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da contabilidade brasileira aos padrões internacionais".

Integrados por entidades como o CFC (Conselho Federal de Contabilidade), FIPECAFI, IBRACON, ABRASCA, APIMEC NACIONAL, BOVESPA, os pronunciamentos técnicos, orientações e interpretações emitidos pelo CPC são obrigatoriamente submetidos a audiências públicas, de forma amplamente democrática, admitindo a participação nesses eventos de outras entidades ou especialistas, inclusive para a composição de comissões e grupos de trabalho para temas específicos.

LEGISLAÇÃO

Lesão dos princípios da legalidade e da impessoalidade na administração pública

E não obstante, como olvidar do princípio da indisponibilidade do interesse público no campo da administração governamental, que tem como desdobramentos os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade/isonomia, publicidade. Logo, como não cogitar da lesão do próprio princípio da legalidade administrativa no caso da edição das MPs 892 e 896 pelo presidente Bolsonaro?

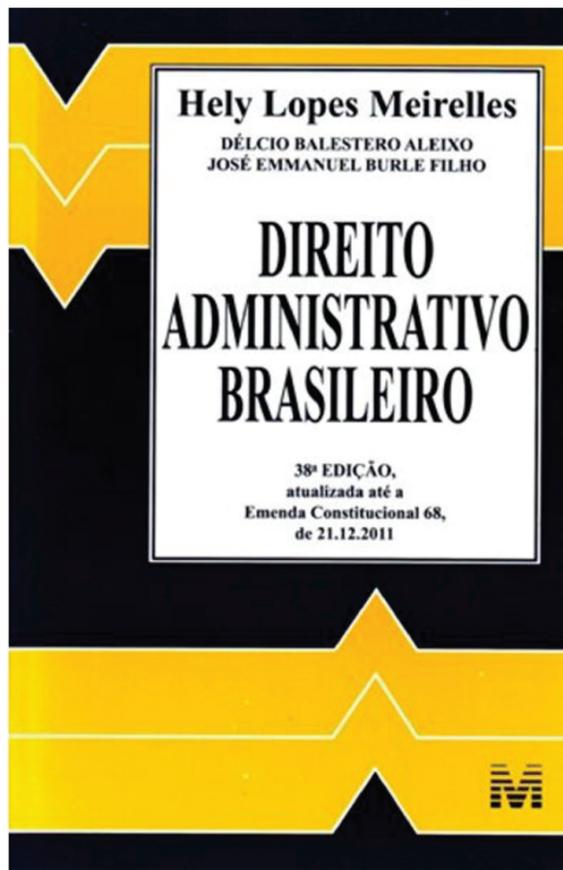
O princípio da legalidade aparece expressamente na Constituição em seu artigo 37, caput, e dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O desvio de finalidade é definido pela Constituição como uma conduta dissimulada praticada por agente público, no

exercício da função, que demonstra a vontade - ou, pelo menos, a negligência - em não se portar conforme a legalidade e moralidade, causando prejuízo à administração pública na medida que o interesse público - a verdadeira finalidade do ato - não é alcançado.

O artigo 12 da lei de improbidade, quando descreve os atos que atentam contra os princípios da administração, mesmo sem usar a expressão ‘desvio de poder’, propõe um conceito que equivale ao de desvio de poder, de tal forma que uma autoridade que pratica um ato com uma finalidade diversa, está praticando um ato de improbidade administrativa.

Como leciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não



se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

Ainda para Hely Lopes Meirelles, “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal....., só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Seguindo esse mesmo raciocínio, Henrique Savonitti Miranda, compara as atividades de um gestor privado (Princípio da Autonomia da Vontade) as de um gestor público de forma esclarecedora:

“O gestor público não age como ‘dono’, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao administrador público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa”.

Hely Lopes Meirelles assinala, ainda, sobre o tema: “O princípio da impessoalidade referido na Constituição de 1988 (artigo 37, caput), nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal”. “E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo*

Brasileiro, 40ª Ed, 2013, pag.95).

Por fim, ao que se presume, o que se pode esperar de um Estado democrático de Direito é que as instâncias do poder - Executivo, Legislativo e Judiciário - não cometam crimes judiciais ou ‘legais’ em nome de falsas convicções político-ideológicas ou de ambições pessoais travestidas estas de atos oficiais de governo, ainda mais quando atentam contra os princípios canônicos da República, ferindo de morte o ordenamento jurídico brasileiro.

Na mesma linha, a expectativa permanente do cidadão brasileiro é que o Estado dito democrático e republicano seja, enfim, o agente garantidor e responsável por tutelar seus direitos em observância dos princípios legais que regem as relações civilizatórias, mas nunca que ele, Estado, então representado pelo governo federal, seja o elemento a corromper e a delinquir a norma jurídica.

Afronta ao princípio da hierarquia das normas e conflito de competência

Além da contradição de a MP modificar de pronto matéria recém legislada pelo Congresso (lei 13.818/19), e sem justificativa jurídica aparente ou enunciada, ela traz pontos obscuros, conforme abordado em recente reportagem publicada no site jurídico *Conjur*, com o título ‘Pontos sensíveis da MP sobre publicações societárias e contábeis’. Entre estes pontos está o fato de a MP conferir à CVM a tarefa de “disciplinar quais atos e publicações deverão ser arquivados no registro do comércio. Em contrapartida, a própria Lei 6.404/76 estabelece que deverão ser publicados e arquivados no registro do comércio informações como atas de assembleias gerais ordinárias, alterações de estatuto social e eleição de administradores, dentre outros. Portanto, verifica-se aqui um choque de disposições legislativas contrárias entre si.

Fica claro que ao atribuir à CVM, um órgão administrativo, o poder de editar normas infralegais que, eventualmente, possam se conflitar com

disposição prevista em lei, a MP 892 fere o princípio da hierarquia das normas, pois transfere à CVM o poder de decisão sobre a publicação e registro de atos previstos em dispositivos da própria lei ordinária como obrigatórios.

Outra contradição pontuada refere-se ao fato de a MP 892 atribuir ao ministro da Economia - conforme alteração que faz no parágrafo 4º da Lei 6.404/76 - o poder de “disciplinar a forma de publicação e de divulgação dos atos relativos às companhias fechadas”, o que também conflita com as normas infralegais e as disposições da lei ordinária, contrariando igualmente o princípio da hierarquia que rege o ordenamento jurídico.

Em linhas gerais, a MP 892 prevê que cabe à CVM regulamentar as publicações sob sua competência. Além disso, anunciou a edição de ato do ministro da Economia para disciplinar a forma de publicação e de divulgação dos atos relativos às companhias fechadas.

Mesmo sendo evidente o conflito de competência quanto à definição de novas normas afetas ao regime de publicidade legal, posto que a CVM defende exclusivamente os interesses das instituições do mercado de capitais, e o Ministério da Economia representa as próprias decisões do governo Bolsonaro, a CVM edi-

tuou em 30 de setembro último a Deliberação CVM 829, que trata sobre a forma com que as companhias abertas farão as publicações ordenadas na Lei 6.404/76 (Lei das S.A.), levando em conta a nova redação dada ao art. 289 da MP 892.

Uma vez que a MP 892 prevê que suas disposições somente

produzem efeitos para as companhias abertas após a publicação de ato regulamentar pela CVM, a autarquia entendeu ser do interesse geral dos participantes do mercado de capitais a edição da Deliberação ainda antes da conversão em Lei da referida MP, conforme destacou a autarquia em nota pública.

A Deliberação CVM 829 estabelece que as publicações previstas na Lei das S.A. e nas regulamentações editadas pela mesma autarquia serão realizadas no sistema disponibilizado pela própria CVM às companhias abertas para a divulgação de informações em seu site e da entidade administradora de mercado organizado (Sistema Empresas.NET). Os documentos serão considerados publicados na data da sua divulgação por meio desse sistema.

Caso a MP 892 não seja convertida em Lei, a Deliberação CVM 829 será revogada pela própria autarquia.

A nova forma de publicação de que trata a Deliberação CVM 829 somente produzirá efeitos a partir de 14/10/2019, tendo em vista que somente nessa data haverá a disponibilização da Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital, onde as companhias fechadas realizarão as publicações, nos termos do parágrafo 4º do artigo 289 da MP 892.



Aplicativo DIÁRIO DE NOTÍCIAS BRASIL Informação em tempo real.

