



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Direito**

**Kenji Nogueira Kanegae**

**A SUSPENSÃO DO PARLAMENTO BRITÂNICO (“*PROROGATION*”) SOB O PRISMA  
CONSTITUCIONAL:  
SALVAÇÃO OU ABOMINAÇÃO?**

**Brasília**  
**2019**

**Kenji Nogueira Kanegae**

**A SUSPENSÃO DO PARLAMENTO BRITÂNICO (“*PROROGATION*”) SOB O PRISMA  
CONSTITUCIONAL:  
SALVAÇÃO OU ABOMINAÇÃO?**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília — UnB. Orientador: Professor José Nunes de Cerqueira Neto.

**Brasília**

**2019**

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e de pesquisa, desde que citada a fonte.

Referência: KANEGAE, Kenji Nogueira. A Suspensão do Parlamento Britânico (“*Prorogation*”) sob o Prisma Constitucional: Salvação ou Abominação? 2019. 74 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Data da defesa: 5.12.2019.

Resultado: \_\_\_\_\_

Menção: \_\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor JOSÉ NUNES DE CERQUEIRA NETO (FD-UnB)

**Orientador**

---

Professor Doutor MENELICK DE CARVALHO NETTO (FD-UnB)

**Examinador**

---

Professor Doutor PAULO GUSTAVO GONET BRANCO (IDP)

**Examinador**

---

Professor PEDRO FELIPE DE OLIVEIRA SANTOS (FD – UnB)

**Examinador**

## AGRADECIMENTO

*À meus pais e minha família, como acanhada retribuição do irretribuível: 23 anos de suporte e amor incondicionais, especialmente nos momentos mais difíceis; ao escritório Sergio Bermudes, pela valiosíssima capacitação profissional, técnica e, sobretudo, pessoal; à seus integrantes, uma verdadeira família, por tornarem a nossa intensa rotina em constantes risadas; à meus amigos, pelo refúgio quando mais precisava e pelos momentos eternizados em incontáveis histórias; aos examinadores dessa monografia, Paulo Gonet, pela gentileza e personalidade inigualáveis, Menelick de Carvalho, pela sabedoria e erudição que inspira e Pedro Felipe que, além de brilhante professor, é também um verdadeiro amigo; e, por fim, ao meu orientador, José Nunes, por iluminar o percurso, me permitindo explorar caminhos fantásticos.*

## RESUMO

Longe de ser um trabalho voltado exclusivamente ao estudo profundo do Constitucionalismo Britânico, a presente monografia tem como principal objetivo analisar, através de premissas que podem ser aplicadas a qualquer democracia do mundo, uma das mais controversas decisões políticas do Reino Unido tomada nos últimos anos: a Suspensão do Parlamento (“Prorrogação”) por cinco semanas requerida por Boris Johnson, atual Primeiro Ministro da Grã Bretanha. Dessa forma, também serão estudadas as reações dos demais poderes estatais, notadamente o Legislativo e o Judiciário, à suspensão requerida pelo Chefe do Executivo, trazendo elementos tanto do Direito, como da Ciência Política, destacando também o inédito ativismo judicial empregado pela Suprema Corte Britânica ao decidir sobre a questão. O atual contexto político do Reino Unido, especialmente voltado ao Brexit, é vital para a sucessão dos acontecimentos que serão expostos nesse trabalho, razão pela qual ele também será abordado ao longo dele.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constitucionalismo Britânico, Suspensão, Parlamento, Prorrogação, Reações, Ativismo Judicial, Brexit.

## ABSTRACT

Far from being a work devoted exclusively to the in-depth study of British Constitutionalism, the present monograph aims to analyze, through premises that can be applied to any democracy in the world, one of the UK's most controversial political decisions in recent years: Suspension of Parliament (“Prorogation”) for five weeks required by Boris Johnson, current Prime Minister of Great Britain. In this way, will also be studied the reactions of the other state powers, namely notably the Legislative and the Judiciary, to the suspension requested by the Chief Executive, bringing elements of both Law and Political Science, also highlighting the unprecedented judicial activism employed by the British Supreme Court when deciding on the issue. The current political context of the United Kingdom, especially focused on Brexit, is vital to the succession of events that will be exposed in this work, which is why it will also be addressed throughout it

**KEY WORDS:** British Constitutionalism, Suspension, Parliament, Prorogation, Reactions, Judicial Activism, Brexit.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>A AUDACIOSA MEDIDA.....</b>	<b>11</b>
<b>3.</b>	<b>BREXIT: EPICENTRO DA POLÍTICA BRI.....</b>	<b>14</b>
<b>4.</b>	<b>BORIS JOHNSON.....</b>	<b>19</b>
<b>5.</b>	<b>PRORROGAÇÃO DO PARLAMENTO.....</b>	<b>22</b>
	5.1. A prorrogação durante os anos.....	25
	5.2. A Prorrogação de Boris Johnson: Salvação ou Abominação.....	29
<b>6.</b>	<b>A REAÇÃO DO PARLAMENTO: O <i>BENN ACT</i>.....</b>	<b>32</b>
<b>7.</b>	<b>A REAÇÃO DO JUDICIÁRIO.....</b>	<b>46</b>
	7.1. Breves Palavras o Sistema Judiciário do Reino Unido.....	46
	7.2. As Decisões Judiciais.....	49
	7.2.1. <i>A Decisão da Alta Corte de Londres</i> .....	50
	7.2.2. <i>A Inédita Decisão da Suprema Corte</i> .....	58
<b>8.</b>	<b>O QUE VEIO DEPOIS.....</b>	<b>68</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>71</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>74</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Um ringue de boxe é cercado por quatro cordas elásticas que o delimitam, formando, com essa configuração, um quadrilátero. No entanto, por mais que sejam flexíveis, essas cordas impedem que uma luta de boxe, indômita por natureza, se torne um verdadeiro combate entre gladiadores sem quaisquer regras, exceto a morte do adversário como última finalidade.

Com as vênias devidas, o cotidiano da política não diverge sobremaneira dessa modalidade de luta. Isso porque, por mais que pareça incivilizado, o exercício pelos políticos de suas prerrogativas constitucionais, quer seja na atividade legislativa, quer seja na executiva, exige respeito e subordinação à certas regras que, por mais que sejam flexíveis e elásticas e, não raras as vezes, sequer escritas, impedem que ele se torne selvagem e caótico.

A excentricidade do dia a dia político ganha tons hiperbólicos com a realidade britânica. Em dias normais, as sessões parlamentares do Reino Unido são verdadeiros campos de batalha com tiros estridentes de ambos os lados, constantes interrupções e os clássicos brados de “ordem” pelo Presidente da Câmara dos Comuns, que possui a árdua, para não dizer impossível, tarefa de manter a civilidade nessas acaloradas discussões.

Entretanto, apesar de toda essa provocação, os membros do Parlamento tendem a se respeitar mutuamente, consideram-se, assim, adversários e não inimigos, razão pela qual exercem as suas prerrogativas constitucionais com moderação e parcimônia, embora legalmente possam fazê-lo de forma mais agressiva. Existem, dessa forma, “acordos de cavalheiros” que, inobstante a sua flexibilidade e informalidade, mantêm o jogo político dentro de um patamar justo, tal como as cordas de um ringue de boxe, ainda que um time possa estar melhor que o outro.

Entretanto, nos últimos três anos o Reino Unido vem passando por uma situação extremamente sensível e peculiar: Quando e como ele irá se retirar da União Europeia, concretizando o desejo popular exteriorizado através do referendo ocorrido em 2016. Como será analisado, esse impasse tem ocupado o âmago da discussão política britânica, causando evidente desgaste institucional, instigando o afastamento partidário e inflamando os discursos de ambos os lados.

Nesse caliginoso cenário, em 28.8.2019, a Rainha, aconselhada por seu Primeiro Ministro, Boris Johnson, ordenou a suspensão (Prorrogação) do Parlamento por cinco semanas, às vésperas da data limite prevista para a ocorrência do Brexit (31.10.2019), impedindo-o de exercer as suas prerrogativas, sejam as legislativas ou as fiscalizatórias, o que, para muitos, foi considerado uma manobra política do Primeiro Ministro para facilitar a saída do Reino Unido da União Europeia como e quando desejava.

Embora espantosa, a suspensão é formalmente constitucional e o conselho dado à Rainha constitui uma prerrogativa legítima do Primeiro Ministro. Entretanto, seguindo as linhas da analogia feita parágrafos acima, será que Boris Johnson não violou as regras e convenções que costumam reger o jogo político, tornando-o único jogador jogando por suas próprias regras? Se sim, pela suspensão ser uma questão política, é dever do próprio Legislativo repreendê-la ou também é passível de ser objeto de apreciação pelo Judiciário?

As respostas a essas perguntas serão o objeto dessa monografia que, ao fim e ao cabo, trazem uma análise da decisão de Boris Johnson em prorrogar o Parlamento britânico e as suas consequências políticas e legais. Contudo, adiante-se, desde logo, que o propósito desse estudo não é fazer um juízo de certo ou errado sobre as decisões judiciais, mas apenas trazê-las como elementos enriquecedores a esse debate, que ora pendem para a abusividade da conduta de Boris Johnson e ora não.

Para tanto, essa monografia será dividida da seguinte forma: Primeiro, será explorada a primeira impressão deixada pela Prorrogação requerida por Boris Johnson, como se um leitor tivesse se deparado com uma das manchetes dos noticiários britânicos no dia 28.8.2019. Em seguida, será feita uma análise fática do contexto político do Reino Unido nos últimos três anos, especialmente sobre o Brexit, até a ascensão de Boris ao poder em julho de 2019 e o que o levou a tomar a controversa decisão de suspender o Parlamento. Ato sucessivo, a fim de apresentar o leitor a personalidade de Boris, será brevemente traçado o seu perfil desde a sua assunção como personalidade política, expondo alguns dos seus episódios mais controversos.

Passada essa abordagem mais fática da monografia, será conceituado o instituto da prorrogação e, ato sucessivo, citados exemplos nos séculos passados onde ele foi utilizado com finalidade política, ultrapassando a sua função meramente formalista, para demonstrar ao leitor que a prorrogação de Boris não foi única na história do Reino

Unido com viés manifestamente político, mas certamente foi a primeira nos últimos 40 anos.

Finalmente, como parte substancial dessa monografia, serão estudados os motivos oficialmente elencados por Boris Johnson para prorrogar o Parlamento e analisadas detidamente as reações dos poderes Legislativo e Judiciário em face dessa decisão. Nesses capítulos, além da própria doutrina do Reino Unido como forma de contextualização a seu sistema constitucional, foram utilizados livros e artigos, sobretudo de autores norte-americanos, que mesclam direito e ciência política, onde as premissas expostas nesses textos servirão de como parâmetro para estudar a prorrogação requerida pelo Primeiro Ministro.

## **2. A AUDACIOSA MEDIDA**

Em 20.8.2019, o Primeiro Ministro do Reino Unido, Boris Johnson, membro do partido Conservador (“*Tory*”), aconselhou a Rainha a suspensão do parlamento britânico pelo período de cinco semanas, entre 9 de setembro a 14 de outubro, após a retomada do recesso parlamentar que ocorreu em 3.9.2019. Por razões históricas e convencionais, a Rainha, que, teoricamente, tem a decisão final e a possibilidade de não acolher a recomendação do primeiro ministro, ratificou a proposta de suspensão uma semana depois.

A destemida medida do primeiro ministro britânico, ferrenho defensor da saída do Reino Unido da União Europeia, com ou sem acordo (“*no if or buts*”), visou reduzir o tempo que os parlamentares teriam para aprovar uma lei que o impedisse de “divorciar” a Grã Bretanha da União Europeia sem um acordo (Hard Brexit<sup>1</sup>) no dia 31 de outubro de 2019, data marcada depois de duas prorrogações desde o referendo popular ocorrido em 2016 e que culminou na decisão governamental de retirar o Reino Unido do bloco europeu.

---

<sup>1</sup> Brexit foi o termo cunhado pela imprensa britânica para denominar a saída do Reino Unido da União Europeia. Significa a junção de BRitish e EXIT, em referência ao neologismo GREXIT criado anos antes para denominar também a saída da Grécia da Zona do Euro. HARD BREXIT, por sua vez, diz respeito a um eventual BREXIT sem acordo.

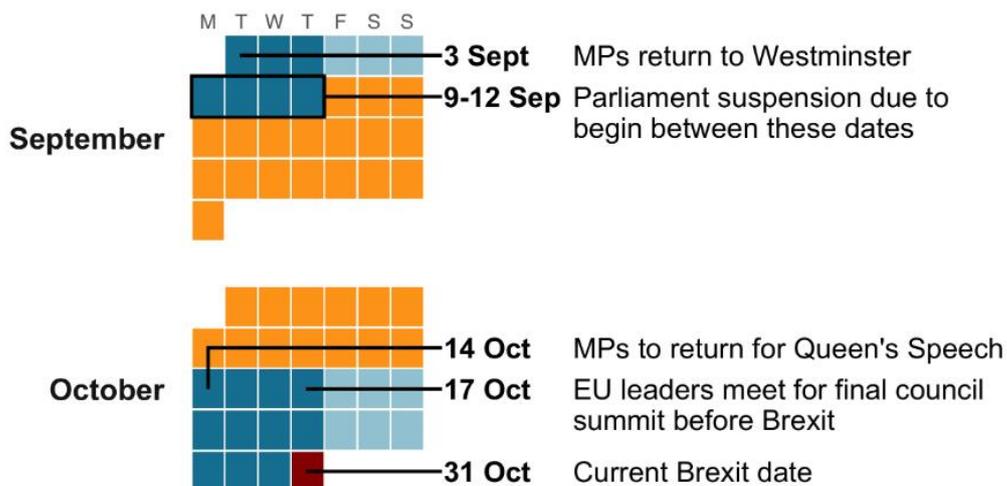
“Ultraje Constitucional”, “ditador de latinha” e “ataque à democracia”<sup>2</sup> foram algumas das expressões em represália ao obscuro ato do primeiro ministro, uma vez que, ainda que formalmente constitucional, gerou inúmeras revoltas, quer seja do governo, quer seja da população britânica, já que o período da suspensão nunca foi tão longo e muito menos utilizado em um período tão sensível sob o qual está passando o Reino Unido atualmente.

Para melhor comodidade de exame, confira abaixo o calendário parlamentar britânico com a suspensão do parlamento, formalmente chamado de “*prorogation*” no Reino Unido, até o Conselho da União Europeia para discutir a saída do Reino Unido do bloco que se inicia em 17 de outubro e, finalmente, o prazo final para a sua ocorrência agendada em 31 de outubro, extraído do portal da BBC<sup>3</sup>:

## Brexit calendar

### Countdown to 31 October

■ Commons due to sit ■ Commons not due to sit ■ Commons suspended



Source: Parliament

BBC

Como se vê, a suspensão do Parlamento retiraria da Câmara dos Comuns, além de sua prerrogativa fiscalizatória do Governo durante esse período, cinco importantes semanas em que poderiam ser debatidas e aprovadas leis que obstariam a possibilidade do Brexit sem um acordo antes da reunião da cúpula da União Europeia em 17 de

<sup>2</sup> PARLIAMENT suspension: Queen approves PM's plan. BBC. Londres, 28 de ago. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-49493632>> [Expressões utilizadas pelo então Presidente da Câmara dos Comuns, John Bercow, e pela Primeira Ministra da Escócia, Nicola Sturgeon, respectivamente].

<sup>3</sup> Idem.

outubro, oportunidade em que fora negociada uma nova proposta de acordo, o que até então estava sendo rechaçado por grande parte dos líderes europeus, como também uma eventual prorrogação da saída planejada para o dia 31 de outubro, caso não fosse possível chegar a um consenso.

Embora a prorrogação do Parlamento esteja dentro das prerrogativas constitucionais do Primeiro Ministro, é evidente que ela foi utilizada sem o comedimento e parcimônia inerente ao cargo ocupado por Boris Johnson, o que, como não poderia deixar de ser, levou a uma série de retaliações institucionais não só dentro do Parlamento, mas também do próprio partido Conservador e do Judiciário.

A justiça inglesa de primeiro grau foi provocada para tentar reverter o ato de Boris Johnson (“*judicial review*”), mas essa alegou que “a decisão do primeiro-ministro de aconselhar Sua Majestade, a Rainha, a prorrogar o parlamento não é judicializável nos tribunais”<sup>4</sup>, entendimento divergente da Justiça Escocesa de segundo grau, decisões que serão analisada mais a frente. Mas adiante-se que, no modelo constitucional inglês, diferentemente do Brasil, quem ocupa o papel de guardião da ordem democrática e constitucional é o poder legislativo representado pelo Parlamento. Entretanto, de forma inédita e imprevisível às especulações populares e políticas, a Suprema Corte Britânica declarou nula e sem efeitos a suspensão do Parlamento provocada por Boris Johnson.

Mas como não poderia deixar de ser, o Parlamento, também em uma grande reação institucional ao ato do Primeiro Ministro e com grande capacidade de organização, na única semana após a volta do recesso em que teria para reagir ao ato do Primeiro Ministro antes de ser forçadamente calado, aprovou uma lei que, na prática, impede a possibilidade de um Brexit sem acordo. As medidas adotadas pelo Parlamento obrigaram Boris Johnson a pedir a prorrogação do prazo de saída do Reino Unido à União Europeia caso um acordo não fosse aprovado, retirou-lhe o controle da agenda política e, finalmente, obistou a convocação de eleições gerais, o que, em última instância, seria uma jogada para o seu partido voltar com mais assentos e, dessa forma, substancialmente facilitar a ocorrência do Brexit no dia 31 de outubro de 2019.

---

<sup>4</sup> ALTA CORTE DE JUSTIÇA, [2019] EWHC 2381 (QB). Data da disponibilização: 11 de set. de 2019. Decisão de primeiro grau da Alta Corte de Justiça quando foi provocada a anular a prorrogação do Parlamento. Disponível em: <<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/09/Miller-No-FINAL-1.pdf>>.

Indene de dúvidas, os planos de Boris Johnson não saíram como previstos com as reações legislativa e judicial, mas isso não retira, sequer minimamente, o caráter abusivo de sua jogada, mas apenas enriquece o objeto desse trabalho que será justamente a sua análise e suas consequências, frutos desses atos políticos absorptos às regras do jogo, sejam elas formais e escritas ou apenas um acordo de cavalheiros.

No entanto, para a melhor análise da suspensão do parlamento pelo Primeiro Ministro e suas consequências, é fundamental expor o histórico político que a antecedeu e apresentar o contexto do Reino Unido durante os últimos três anos, assim como conceituar e trazer exemplos de utilizações do instituto da Prorrogação na história constitucional britânica, desde que passou a ser uma convenção constitucional do Reino Unido.

### 3. **BREXIT: EPICENTRO DA POLÍTICA BRITÂNICA**<sup>5</sup>

Após a égide de uma antiga discussão que a muito permeava a política britânica, de que, dentre diversas outras questões, a sua participação na União Europeia lhe trazia mais retrocesso do que avanço, tanto pelas despesas milionárias em ser membro do bloco europeu com regras que alegadamente engessavam os negócios empresariais britânicos, como pela questão migratória, o que muitos alegavam ser ampla e demasiadamente abrangente, o então Primeiro Ministro Britânico David Cameron, embora contra a saída do Reino Unido, trouxe à questão para ser votada por referendo popular<sup>6</sup>, cumprindo com uma de suas promessas de campanha e do manifesto do Partido Conservador.

Dessa forma, em 23.6.2016, por uma apertada votação de 51.9% a favor e 48.1% contra, o povo britânico optou pela saída do Reino Unido da União Europeia, resultado que culminou na renúncia de David Cameron do cargo de Primeiro Ministro. Ato

---

<sup>5</sup> WALKER, Nigel. *Brexit timeline: events leading to the UK's exit from the European Union*. House of Commons Library. Number 7960, 13 ago. de 2019. Disponível em: <<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7960#fullreport>>. [Para a elaboração desse capítulo, além de diversas reportagens extraídas de diversos portais de notícias britânicos, também foi especialmente utilizado esse artigo de Nigel Walker publicado pela Biblioteca da Câmara dos Comuns que constrói uma linha do tempo, imparcial e sem viés político, dos principais eventos que envolveram o BREXIT até os dias de hoje].

<sup>6</sup> HUNT, Alex. WHEELER, Brian. *Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU*. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>>. Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Nesse artigo, os autores respondem uma série de perguntas pertinentes ao BREXIT, tais como o seu reflexo econômico, os grupos pró e contras e a questão da fronteira da Irlanda com a Irlanda do Norte, um dos principais dilemas do acordo com a União Europeia].

sucessivo, em 13.7.2016, Theresa May assumiu o cargo de Primeira Ministra, conservadora que, embora contrária ao Brexit, após o referendo se comprometeu a respeitar o desejo popular, afirmando categoricamente que “Brexit *means* Brexit”<sup>7</sup>.

Em 29.3.2017, invocando o art. 50 do Tratado da União Europeia, o Reino Unido formalmente notificou o bloco da sua retirada, iniciando-se, dessa forma, as negociações sobre as condições de sua saída, cujo prazo seria de dois anos, findando-se, inicialmente, em 29.3.2019.

Desde então, uma série de negociações e jogadas políticas se iniciaram para garantir um “divórcio” amigável com a União Europeia e garantir um acordo que seja favorável a ambos os lados, a fim de preservar uma relação proveitosa mesmo após a saída do Reino Unido da Zona do Euro.

Dentre essas jogadas políticas, merece destaque a antecipação das eleições gerais provocada pela Primeira Ministra Theresa May para 8.6.2017, quase três antes do previsto, ato que teve por finalidade o fortalecimento da sua base política no Parlamento, a fim de que voltasse mais forte através do aumento do número de assentos do Partido Conservador na Câmara dos Comuns.

No entanto, o plano não sucedeu como pretendido, a vitória esmagante prevista por Theresa May não ocorreu e, embora o Partido Conservador tenha ganhado as eleições, os *Tories*<sup>8</sup> perderam 13 assentos no parlamento (317 no total), enquanto o Partido Trabalhista, o seu principal adversário, ganhou 30 (262 no total), não obtendo, dessa forma, a maioria absoluta da Câmara dos Comuns, tal como havia sido planejado.

No dia seguinte, em 9.6.2017, a Primeira Ministra formalmente informa à Rainha estar formando um novo governo, oportunidade em que foi estabelecido que a próxima sessão do Parlamento iria durar dois anos, ao invés do usual período anual, prazo excepcional necessário para negociar os termos da saída do Reino Unido através de um eventual acordo e submetê-lo à aprovação do Parlamento<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> WHAT does 'Brexit means Brexit' mean? BBC. Londres, 14 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-36782922>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>8</sup> O Partido Conservador do Reino Unido também é comumente chamado de *Tory*, em alusão a um antigo partido com esse nome, que era ferrenho defensor da Coroa, premissa que ainda constitui um dos alicerces dos Conservadores até hoje.

<sup>9</sup> LEGISLATIVE process: taking a Bill through Parliament. GOV.UK, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>>. [Para cada sessão do Parlamento, o governo terá um programa legislativo, que é um plano dos projetos de lei que serão propostos, o qual, nessa última, o foco foi o BREXIT. Entretanto, outras leis que não fazem parte do

Em seguida, no dia 21.6.2017, a Rainha promoveu o seu tradicional discurso de abertura da nova sessão parlamentar – após um período de suspensão (“*prorogation*”) de apenas alguns dias -, em que declara que o seu “governo irá procurar manter uma profunda e especial parceria com os aliados Europeus”. Desde então, o Brexit passou a ser o principal alvo das agendas política e legislativa do Reino Unido.

Em meados de 2018, após diversas rodadas de negociações com a União Europeia sem resultados concretos, a saída do Reino Unido sem um acordo passou a ser um cenário possível, ainda que distante e indesejável pelo Governo, culminando na publicação das primeiras notas técnicas de orientações à sociedade britânica caso essa hipótese ocorresse.

Em 14.11.2018, apesar da discordância de diversos secretários do alto escalão do governo, levando, inclusive, alguns a se demitirem, finalmente terminaram as negociações com a União Europeia, data em que foi finalizada a primeira proposta de acordo de Retirada do Reino Unido do bloco (“*Withdrawal Agreement*”), de forma que, a partir de dezembro de 2018, iniciaram-se as sessões parlamentares no Reino Unido para discuti-lo. Deve-se ressaltar que o acordo foi negociado exclusivamente entre a União Europeia e a Primeira Ministra e apenas posteriormente submetido ao crivo do Parlamento.

Em 15.1.2019, com a maior derrota legislativa do governo de todos os tempos, o Parlamento Britânico rejeitou o acordo de retirada negociado por Theresa May (“*meaningful vote*”) com apenas 202 votos a favor e 432 contra, dando-lhe três dias para apresentar um plano B para o Brexit.

Uma das principais causas para não terem sido aceitos os termos do acordo de retirada é a fronteira entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda, que continua sendo o principal entrave para o consenso entre o Parlamento e o Governo. Isso porque, há um importantíssimo acordo de paz que pode ser diretamente afetado pela saída do Reino Unido. Em apertada síntese, como a Irlanda do Norte integra o Reino Unido e a República da Irlanda é um país independente, com o Brexit provavelmente seria necessária a implantação de uma barreira (física ou não) entre os dois países para a fiscalização da comercialização de produtos e circulação de pessoas, porquanto a

---

programa legislativo podem ser propostas e aprovadas, como, por exemplo, projetos de lei de emergência necessários para lidar com um problema específico].

Irlanda do Norte não faria mais parte do mercado comum europeu e da união aduaneira provenientes da União Europeia.

No entanto, a implementação dessa barreira desrespeita o acordo de Belfast de 1998 que pôs uma pá de cal a duas décadas de intenso conflito armado entre a Irlanda e Irlanda do Norte, tratado que proibiu a implementação de uma barreira física entre ambos e, por consequência, convencionou a livre circulação de pessoas e bens entre os dois países.

Nesse delicado cenário, o acordo de retirada de Theresa May previa que, caso não se chegue a um acordo viável entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda até Dezembro de 2020, o Reino Unido permaneceria na união aduaneira da União Europeia, mas fora do mercado comum, enquanto a Irlanda do Norte permaneceria em ambos, medida preventiva que foi denominada “*backstop*”. No entanto, na opinião de grande parte dos parlamentares amparada pelo parecer jurídico do advogado do governo, a medida tornaria o Reino Unido “preso” à União Europeia, limitando a própria finalidade do BREXIT e, em última instância, o desejo popular<sup>10</sup>.

De acordo com JEN KIRBY, repórter internacional do Portal de Notícias Vox, o *backstop* é controverso. Os conservadores pró-Brexit o abominam porque o vêm prendendo o Reino Unido dentro da UE indefinidamente; enquanto isso, o Partido Sindicalista Democrático da Irlanda do Norte, importante aliado de Theresa May, o rejeita, porque eles não querem nenhuma resolução que trate a Irlanda do Norte de maneira diferente do resto do Reino Unido”<sup>11</sup>. Ou seja, o *backstop* dividiu o parlamento britânico e a União Europeia com opiniões diametralmente opostas.

Nessa perspectiva, é de fácil percepção toda a moderação e cautela que envolve o Brexit, que, muito além de trazer substanciais reflexos econômicos e empresariais para todo o continente europeu, possui clara interferência no convívio social entre duas importantes nações, trazendo de volta à tona uma discussão de um grave conflito armado do século passado, cuja resolução foi fruto de um árduo trabalho diplomático, agora em risco a depender das futuras decisões políticas do Reino Unido.

---

<sup>10</sup>BREXIT: What are the backstop options? BBC, Londres, 16 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>11</sup>THERESA May’s Brexit plan B sounds a lot like plan A. VOX, Londres, 22 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.vox.com/2019/1/22/18192705/brexit-plan-b-theresa-may-parliament>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

Dentro desse quadro fragmentado, Theresa May, com força enfraquecida após a sua primeira derrota, tentou reunir esforços com partidos opositores para conseguir um acordo que beneficiasse a todos. Contudo, em 29.1.2019, um Plano B, extremamente parecido com o antigo Plano A, foi aprovado no Parlamento, na primeira etapa (são cinco), com duas emendas, as quais rejeitaram a possibilidade de uma saída sem acordo e deram à Primeira Ministra a possibilidade de renegociar a questão fronteiriça da Irlanda do Norte com a União Europeia que, por sua vez, afirmava categoricamente que o “acordo de retirada não estava aberto para renegociações”. Da mesmíssima forma, Macron, presidente da França, alegou que ele seria “o melhor negócio possível e não renegociável”<sup>12</sup>.

Com as negociações infrutíferas com a União Europeia, o acordo foi novamente submetido ao parlamento, mas rejeitado outras duas vezes. Uma em 12.3.2019, a segunda derrota maçante de Theresa May, com 391 votos contra e apenas 242 a favor, a quarta pior vitória do governo de todos os tempos; e outra em 29.3.2019, com 344 votos contra e 286 a favor.

Em uma verdadeira sinuca após três derrotas consecutivas, foi requisitada à União Europeia a extensão do prazo de saída do Reino Unido, inicialmente marcada para o dia 23.3.2019, estendendo-a para 12.4.2019, o qual foi novamente postergado para 31.10.2019, eis que o acordo não foi aprovado pelo Parlamento Britânico.

Com apoio nitidamente enfraquecido e em uma tentativa desesperada de conseguir apoio partidário, em 21.5.2019, Theresa May apresentou a sua nova proposta com dez pontos que aparentemente cediam aos interesses do Partido Trabalhista, o que gerou grande revolta dentro do Partido Conservador, levando Theresa May a se renunciar do cargo de primeira ministra em 7.6.2019.

Diante desse quadro de manifesta pulverização e divergência parlamentar, nota-se, à olhos vistos, o sensível contexto que se encontrava o Reino Unido que, **(a)** embora tenha um prazo limite para sair da União Europeia, **(b)** fracassou reiteradas vezes em obter maioria parlamentar para aprovação de um acordo e, **(c)** tampouco, obteve margem negocial com as autoridades europeias para mudar o que já foi negociado, **(d)** gerando, dessa forma, o risco de saírem sem um negócio jurídico bilateral entre os

---

<sup>12</sup> THERESA May wins backing from MPs to renegotiate backstop as Brussels insists it won't re-open Brexit deal. *The Telegraph*. Londres, 30 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/01/29/brexit-vote-amendment-result-theresa-may-brady-cooper-news/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

países, **(e)** o que poderá ocasionar, além de graves consequências econômicas, a implementação de uma barreira física entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda ressuscitando um antigo e perigoso conflito social entre elas.

Como se verá adiante, esse quadro de incerteza e conflito social dá margem ao surgimento de peculiares e controversas figuras políticas que, com um discurso firme e inflexível, mas sem perder o carisma, provocam as multidões como intrépido solucionador de todos os problemas sociais.

Em 23.7.2019, com cerca de 66% dos votos, Boris Johnson ganhou a eleição como líder do Partido Conservador, após esse ter ganhado a maioria dos assentos parlamentares nas eleições gerais, assumindo o cargo de Primeiro Ministro com a sua incessante missão de retirar o Reino Unido da União Europeia em 31 de outubro de 2019 com seu famoso slogan “*no if or buts*” (custe o que custar em tradução livre).

#### **4. BORIS JOHNSON**

Uma vez contextualizada a delicada situação política do Reino Unido antes das eleições gerais de julho de 2017, cumpre agora traçar o perfil do novo Primeiro Ministro.

Alexander Boris de Pfeffel Johnson foi prefeito de Londres de 2008 a 2016 e, em seguida, assumiu o cargo de Ministro do Exterior até 2018. Boris, sempre filiado ao Partido Conservador, foi ferrenho opositor do acordo negociado por Theresa May. Dentro de sua longa carreira política, fez inúmeras declarações controversas de teores sexista, racista e xenofóbico, muitas vezes comparado com Donald Trump, não apenas pelo seu comportamento extravagante, mas pela curiosa semelhança física entre os dois líderes políticos.

Apenas para uma melhor interpretação da personalidade excêntrica de Boris Johnson, cite-se alguns exemplos de seus episódios mais controversos: Em agosto de 2018, em uma Convenção em Manchester, declarou que mulheres com burca são “ridículas” e parecem “caixas de correio”. Em 2017, ao comentar uma sangrenta guerra civil na cidade de Sirte na Líbia, alegou que ela poderia ser uma nova Dubai e que “tudo que eles precisam fazer é limpar os cadáveres” e, posteriormente, recusou-se a se desculpar pelo comentário. Após declarações desfavoráveis de Barack Obama ao Brexit,

Boris alegou que suas críticas se deviam à sua descendência Queniana e, por consequência, “uma antipatia ancestral ao império britânico”<sup>13</sup>.

Essas foram apenas algumas das declarações do atual Primeiro Ministro ao longo de sua longa vida política de mais de 17 anos, muitas das quais feitas durante o exercício de suas funções, demonstrando, para dizer o mínimo, a sua carência de traquejo diplomático. Apesar disso, Boris Johnson é o político conservador mais popular do Reino Unido e considerado por muitos como carismático e cômico<sup>14</sup>, características incomuns no Partido *Tory*, revelando uma face populista de sua carreira política, o que lhe traz semelhança aos partidos de líderes ultra conservadores que vêm ganhando popularidade na Europa, sobretudo ao leste do Continente, como é o caso da Hungria e Áustria<sup>15</sup>.

Antes de entrar para a política, Boris Johnson era jornalista e editor chefe do jornal *The Spectator*, época em que recentemente foi acusado de assédio sexual<sup>16</sup>, sempre com críticas céticas à União Europeia. Seu primeiro mandato como parlamentar da Câmara dos Comuns foi em 2001, cargo que ocupou até 2008 com a assunção da prefeitura de Londres que, como adiantado, perdurou até 2016, oportunidade em que assumiu o Ministério das Relações Exteriores.

O jornalismo, contudo, nunca saiu das atividades cotidianas de Boris, que possuía até recentemente uma coluna semanal no jornal *The Telegraph*, meio que utilizava desferir seus ataques à oposição<sup>17</sup>. Alguns compraram esse seu “hobby” com o de Winston Churchill que entrava no Parlamento em um dia e saía escrevendo pelas colunas dos Jornais ingleses no dia seguinte.

---

<sup>13</sup> BORIS Johnson's long list of gaffes, offensive comments and controversies. Business Insider, 23 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/who-is-boris-johnson-the-gaffe-prone-politician-tipped-to-succeed-theresa-may-controversies-offensive-remarks-2019-5#september-2006-papua-new-guinea-style-orgies-of-cannibalism-14>> Acesso em: 26 de nov. de 2019 [Todos esses eventos foram objeto dessa matéria].

<sup>14</sup> MOST popular with Baby Boomers. YouGov, Nov. de 2019. Disponível em: <[https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public\\_figure/Boris\\_Johnson](https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public_figure/Boris_Johnson)> Acesso em: 26 de nov. de 2019

<sup>15</sup> Devido à crise política que se desdobrou sobre a Europa, os partidos de centro, de esquerda e de direita, estão perdendo espaço nas últimas eleições europeias, e países como a Hungria (Viktor Orbán) e Áustria (Sebastian Kurz) estão depositando suas esperanças em líderes ultra nacionalistas com manifesto vieses populista de ultra direita.

<sup>16</sup> BORIS Johnson é acusado de assédio em pleno congresso sobre o Brexit. IstoÉ, 30 de Junho de 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/boris-johnson-e-acusado-de-assedio-em-pleno-congresso-sobre-o-brexite/>> Acesso em: 26 de nov. de 2019

<sup>17</sup> BORIS Johnson will do more damage writing his weekly column than he ever did as foreign secretary. The Independent. Londres, 16 de jul. de 2018. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/voices/boris-johnson-theresa-may-telegraph-column-brexite-government-media-a8449116.html>> Acesso em: 26 de nov. de 2019.

Em 2016, á época do referendo popular sobre a saída do BREXIT, Boris rompeu com antigos aliados do Partido Conservador, como o ex Primeiro Ministro David Cameron, e assumiu a posição não oficial de líder da campanha à favor da saída do Reino Unido (“*Vote Leave*”) através de uma ativa atuação nos bastidores, inclusive com declarações de veracidade duvidosa, como a de que R\$ 350 milhões de libras seriam pagos semanalmente à União Europeia<sup>18</sup>.

Ao que tudo indica, foi durante esse período que Boris iniciou sua forte relação com o seu atual conselheiro político, o controverso Dominic Cummings<sup>19</sup>, qualificado como a principal mente por trás do Brexit, que dispôs de mecanismos e meios impróprios para influenciar a população britânica, através de um suposto vínculo com a Cambridge Analytica<sup>20</sup>. Atualmente, Dominic Cummings é taxado por muitos de “sociopata” e “rottweiler” de 10 Downing Street<sup>21</sup>, mas hoje é oficialmente o conselheiro especial do Primeiro Ministro.

Ressalte-se, ademais, que algumas figuras britânicas alegam que Boris não é uma pessoa “ideológica” e, pessoalmente, nunca foi um ferrenho crítico da União Europeia, utilizando o Brexit como uma forma de se promover e obter o capital político

---

<sup>18</sup>THE LEAVE campaign made three key promises – are they keeping them? The Guardian. Londres, 25 de jun. de 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/eu-referendum-reality-check-leave-campaign-promises>> Acesso em: 26 de nov. de 2019.

<sup>19</sup>THE REAL reason we should fear the work of Dominic Cummings. The Guardian. Londres, 7 de set. de 2019. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/07/smash-and-grab-dominic-cummings-democracy>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Apesar de não ser o foco dessa monografia, a relação entre Dominic Cummings e Boris Johnson poderia ser tratada em um capítulo específico ou, facilmente, em um artigo próprio. Com efeito, por Cummings ser uma figura muito polêmica e controversa, a sua forte e inequívoca influência sobre o Primeiro Ministro sempre foi vista com olhares curiosos pela sociedade britânica. De acordo com essa matéria, Cummings é “o homem que - de acordo com as evidências publicadas pela Comissão Eleitoral - desempenhou um papel central em um esquema que levou a campanha ‘Vote Leave’ fosse julgada ilegal. Um esquema que constitui a maior fraude eleitoral praticada na Grã-Bretanha há mais de um século - sobre a qual Cummings se recusou a comparecer ao parlamento para responder aos questionamentos”, lamentado, linhas depois, que é aí “onde estamos agora: o homem que está assessorando o primeiro ministro no parlamento foi anteriormente desprezado pelo mesmo parlamento”].

<sup>20</sup>CAMBRIDGE ANALYTICA did work for Leave.EU, emails confirm. The Guardian. Londres, 30 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jul/30/cambridge-analytica-did-work-for-leave-eu-emails-confirm>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Cambridge Analytica foi uma empresa canadense contratada durante a Campanha do BREXIT que, em 2018, foi acusada de coletar ilegalmente dados de milhões de usuários do *Facebook* para campanhas ao redor do mundo].

<sup>21</sup>Rua e número da casa onde ficam o gabinete do Primeiro Ministro, razão pela qual ele é comumente chamado de “o número 10”.

para que concorresse ao cargo de primeiro ministro<sup>22</sup> nas eleições gerais de 2017, o que não se concretizou.

Com efeito, com a população britânica votando pela saída e, sucessivamente, a renúncia de David Cameron, as expectativas para sua sucessão ao cargo de Primeiro Ministro estavam todas voltadas para Boris Johnson. Afinal, ele era um líder extremamente popular dentro do partido conservador e um dos grandes apoiadores do Brexit. Entretanto, uma inesperada “traição” o impediu de concorrer ao cargo. O parlamentar Michael Gove, à época Ministro da Justiça, uma peça chave de apoio para Boris ao cargo de primeiro ministro, já que trabalharam lado a lado durante a campanha do Brexit, no último instante lançou a sua própria candidatura, levando-o a desistir da corrida eleitoral<sup>23</sup>.

Todavia, após a renúncia de Theresa May, em Julho de 2019, Boris se viu novamente em uma posição privilegiada para concorrer ao cargo de chefe de estado com o discurso de retirar o Reino Unido da União Europeia, com ou sem acordo, deixando claro que um segundo referendo popular não seria uma alternativa<sup>24</sup>, vitória que se concretizou contra o seu principal adversário, o líder do Partido Trabalhista Jeremy Corbyn.

No entanto, como se pode notar, Boris assumiu o cargo em um cenário extremamente delicado. Isso porque, o acordo negociado por sua antecessora foi rejeitado três vezes consecutivas pelo Parlamento, de forma que a União Europeia se mantinha cravada em sua posição de não renegociar os termos do acordo que havia sido negociado pelo governo anterior.

Foi nesse nebuloso cenário que Boris Johnson se viu forçado a suspender o parlamento, o que para muitos foi considerado uma das ações políticas mais despóticas do governo Britânico nesse século, declarando guerra com o Parlamento.

---

<sup>22</sup>BORIS Johnson's improbable rise from Brussels to Brexit. CBC News. 21 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www.cbc.ca/news/world/boris-johnson-conservative-party-leadership-1.5214838>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>23</sup> BORIS Johnson rules himself out of Tory leadership race. The Guardian. Londres, 30 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/30/boris-johnson-rules-himself-out-of-tory-leadership-race-brexiteu-referendum>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>24</sup>WHAT will PM May's successor do about Brexit?. Reuters. Londres, 3 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-leadership-factbox/what-will-pm-mays-successor-do-about-brexit-idUSKCNIT41UJ>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

## 5. PRORROGAÇÃO DO PARLAMENTO

Antes que se avance sobre outras questões, é fundamental previamente conceituar e realizar uma análise histórica do instituto da prorrogação do Parlamento Britânico, para depois se aprofundar especificamente sobre a prorrogação requerida por Boris Johnson e suas inarredáveis consequências.

O Parlamento Britânico funciona temporalmente através de sessões que geralmente duram um ano – em 2017, excepcionalmente para aprovar e discutir os termos do Brexit, Theresa May determinou que a sessão durasse dois anos -, prazo que os partidos têm para discutir, aprovar os seus projetos de lei e, claro, escrutinar os atos do governo. A prorrogação do parlamento, que geralmente não duram mais do que cinco dias, formalmente marca o encerramento de uma sessão, ocasião em que os trâmites legislativos que não foram concluídos chegam ao fim, de forma que nenhum projeto de lei, ou afim, que não teve o seu procedimento para aprovação finalizado deverão ser propostos novamente na sessão seguinte. Ou seja, todos os negócios legislativos não finalizados deverão recomeçar do zero na nova sessão parlamentar.

Ressalte-se que a prorrogação do parlamento não significa a sua dissolução. Isto é, os mesmos parlamentares que integravam a antiga sessão também irão compor a nova, uma vez que novas eleições não vão ser realizadas. Com efeito, a dissolução do Parlamento geralmente ocorre logo antes de novas eleições, tal como ocorreu em 2017 quando Theresa May antecipou as eleições gerais. A dissolução é um instituto com efeitos inegavelmente mais expressivos do que a prorrogação e também já foi utilizada de forma questionável em outros países de sistema parlamentarista, como recentemente ocorreu no Peru<sup>25</sup>. Sendo assim, é fundamental não confundir esses dois fenômenos.

---

<sup>25</sup> POPULARIDADE de Vizcarra sobe para 79% após dissolução do Congresso do Peru. Istoé, 13 de out. de 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/popularidade-de-vizcarra-sobe-para-79-apos-dissolucao-do-congresso-do-peru/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Em 30.9.2019, o Presidente do Peru, Martin Vizcarra, unilateralmente dissolveu o Parlamento Peruano ao encontrar barreiras do legislativo para aprovas suas leis anticorrupção. A medida, ainda que constitucional, gerou uma grande reação institucional, levando à sua “suspensão temporária” pelo Parlamento. Ainda que questionável a medida, Martin Vizcarra é um dos grandes opositores do Fujimorismo Peruano, movimento político de apoio ao antigo ditador peruano, e também um dos principais delatores dos escândalos políticos do Peru, razão pela qual a sua popularidade quase dobrou após a dissolução do Parlamento].

GRAEME COWIE, pesquisador em direito constitucional pela Biblioteca da Câmara dos Comuns<sup>26</sup>, afirma que a prorrogação nada mais é que uma prerrogativa constitucional da Coroa Britânica que, por sua vez, é aconselhada pelo Conselho Privado a fazê-lo, mas que por razões históricas e convencionais sempre o consentiu<sup>27</sup>.

De acordo com esse jurista, a prorrogação do parlamento possui tanto efeitos imediatos e formais, como os constitucionalmente amplos e não imediatos. Os efeitos menos imediatos possuem consequências mais notáveis e geralmente se relacionam justamente com a duração da prorrogação<sup>28</sup>.

Dentre seus efeitos imediatos, além do encerramento dos trâmites legislativos não finalizados, a prorrogação formalmente obsta a reunião dos comitês parlamentares; os períodos legais para a consideração parlamentar do direito derivado são suspensos, apesar da legislação em si permanecer em vigor; os parlamentares e seus pares não podem debater formalmente a política e a legislação do governo; não podem enviar perguntas e solicitações para serem respondidas pelos departamentos governamentais; e, finalmente, não podem avaliar e fiscalizar a atividade governamental através das comissões parlamentares. Ou seja, além da sua função legislativa, o Parlamento também perde sua capacidade fiscalizatória, enfraquecendo o modelo de “pesos e contrapesos” na clássica concepção de MONTESQUIEU.

Dessas significantes e imediatas consequências, é facilmente perceptível os amplos efeitos constitucionais e políticos que uma prorrogação de longa duração pode causar. Isso porque, durante a suspensão do Parlamento, o Governo continua editando leis de sua competência, algo comparável com as Medidas Provisórias no Brasil, além de exercer normalmente seus poderes e prerrogativas, aumentando seu capital político sem expressa fiscalização do poder legislativo. As únicas limitações ao Poder Executivo são a impossibilidade de aprovar leis primárias que já haviam sido admitidas pelo Parlamento e obter aprovação orçamentária. Inclusive esse é um dos principais argumentos contra a alegação de que o Governo poderia eventualmente prorrogar o

---

<sup>26</sup> A Biblioteca da Câmara dos Comuns do Reino Unido foi uma das principais fontes para elaboração dessa monografia, já que traz uma série de artigos e dados sem viés político. De acordo com o seu próprio site, “o serviço de pesquisa da Biblioteca da Câmara dos Comuns fornece aos parlamentares e sua equipe o briefing imparcial e a base de evidências de que precisam para fazer seu trabalho, fiscalizar o Governo, propor legislação e apoiar os eleitores”, de forma que “todos os esforços são para garantir que as informações contidas nessas instruções de pesquisa estão corretas no momento da publicação”.

<sup>27</sup> COWIE, Graeme. *Prorogation of Parliament*. Briefing Paper nº 8589. House of Commons Library. 2019. P. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.* P. 5

Parlamento indefinidamente se não houvesse limites para a sua prerrogativa de prorrogação, uma vez que depende de aprovação legislativa para a execução de seus orçamentos. Em outras palavras, em algum momento teria que convocar novamente o Parlamento.

Normalmente essas consequências temporárias não trazem grandes efeitos para a política britânica, já que, em tempos normais, a prorrogação é uma mera formalidade e dura poucos dias. Como adiantado, contudo, longas prorrogações podem trazer benefícios e concessões imoderadas para o governo e, essencialmente, trazem dúvidas quanto a legitimidade do chefe de estado, pondo em xeque a sua confiança perante o Parlamento para permanecer exercendo a sua função representativa, o que pode ser objeto de uma moção de desconfiança<sup>29</sup> e, por consequência, a convocação de eleições gerais e a formação de um novo governo.

Como já exposto, a prorrogação de quatro semanas proposta por Boris Johnson foi vista por grande parte do Parlamento Britânico como uma forma de tirar o Reino Unido à força da União Europeia, deixando mais espaço para uma saída sem acordo. De outro lado, o primeiro ministro afirma que a possibilidade de retirada do Reino Unido sem um acordo faria com que a União Europeia abrisse margem para renegociá-lo, razão pela qual é um meio necessário, ainda que indesejável.

Ambos os casos serão detidamente analisados. Abaixo, previamente, será explorado historicamente através de exemplos o instituto da Prorrogação no Reino Unido.

---

<sup>29</sup> BREXIT: o que é a ‘moção de desconfiança’ contra Theresa May, que será votada pelo Parlamento britânico. BBC International, 15 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46886090>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Geralmente em países de sistema parlamentarista, onde a essência do governo reside no Parlamento, a moção de desconfiança é uma proposta parlamentar contra o chefe de parlamento (Primeiro Ministro) para derrotá-lo ou constrangê-lo, o que é feito por meio de votação. Geralmente quando ela é aprovada o governo é obrigado a renunciar, pedir a dissolução do parlamento ou convocar eleições gerais. No Reino Unido, de acordo com a página de internet do próprio Parlamento, a moção de desconfiança significa "Esta Casa (legislativa) não possui mais confiança no governo de Sua Majestade". Para aprovação é necessário a maioria simples dos 650 parlamentares da Câmara dos Comuns. Se aprovada, o Parlamento irá então discutir o destino do Governo]

### 5.1. A Prorrogação durante os anos

A prorrogação do Parlamento é um instituto comum entre países de sistema parlamentar ao redor do globo<sup>30</sup> e é utilizado no Reino Unido há pelo menos 500 anos. Entretanto, nos últimos quarenta anos o Parlamento Britânico não foi prorrogado por mais de três semanas. Com efeito, desde os exórdios de sua criação, a Prorrogação sempre foi vista na maior parte dos casos uma mera formalidade. Em 1867, nas palavras do Senhor Chanceler, a prorrogação é “uma cerimônia ociosa e que às vezes produz inconveniências”<sup>31</sup>.

Para melhor comodidade de exame do que se alega, confira-se a tabela abaixo, extraída do artigo de GRAEME COWIE, a qual indica o período de prorrogação de sete anos distintos, revelando uma média de 7,42 dias de suspensão parlamentar durante esse intervalo:

Year	“Period” of prorogation	Notes
2017	6 days	Parliament dissolved
2016	5 days	New session
2015	3 days	Parliament dissolved
2014	20 days	New session. Prorogation overlapped with European Parliamentary elections and (de facto) Whitsun recess.
2013	12 days	New session
2012	7 days	New session
2010	3 days	Parliament dissolved

Essa média só não foi inferior devido a prorrogação de 2014, que teve a duração de vinte dias em razão das eleições do Parlamento da União Europeia, situação excepcional. Dessa forma, nos últimos quarenta anos, nenhuma prorrogação foi tão longa e em um momento tão delicado da política britânica, tal como a imposta por Boris Johnson em setembro de 2019.

<sup>30</sup> COWIE, Graeme. *Prorogation of Parliament*. Briefing Paper nº 8589. House of Commons Library. 2019. P. 4. [COWIE alega que países como o Canadá e a Austrália também possuem institutos similares ao da Prorrogação e que também vêm sendo utilizado como manobra política].

<sup>31</sup> Ibid. P. 14.

Entretanto, não há dúvidas de que a prorrogação do parlamento já foi utilizada com finalidade política, indo muito além de seu viés formalista. É possível afirmar, inclusive, que as suspensões imoderadas do parlamento e eventuais dissoluções também deram causa à elaboração de um dos principais pilares do Constitucionalismo Britânico, o *Bill of Rights* (Declaração de Direitos).

O primeiro exemplo ocorreu nos anais do séc. XVII, quando uma verdadeira cruzada se iniciou entre o Parlamento e o monarca Carlos II. A primeira manobra perigosa da Coroa foi a prorrogação de dezembro de 1678, a fim de evitar o impeachment de Lorde Darby, um antigo amigo da monarquia. Um mês depois, em janeiro de 1679, o parlamento (*Cavalier Parliament*) foi dissolvido e formado um novo (*Habeas Corpus Parliament*), que, por sua vez, também foi prorrogado em 27.5.1679 para evitar que fosse aprovada a “Lei da Exclusão”, ato que impediria a sucessão da coroa por Jaime II. Em julho de 1679, foi convocado um novo Parlamento, cuja primeira reunião só ocorreu mais de um ano depois, em outubro de 1680. Previsivelmente, houve uma nova prorrogação desse parlamento em 10.1.1681 para impedir a denúncia de determinados juízes, o que culminou em sua dissolução uma semana depois. Finalmente, em março de 1681, o último parlamento foi definitivamente dissolvido pelo Rei Carlos II, cuja formação seguinte só foi realizada em 1685 pelo *Loyal Parliament*.

Em 1689, menos de dez anos depois, sob o governo dos monarcas Guilherme III e Maria II, em resposta a essas insuportáveis inconstâncias utilizadas para evitar acontecimentos indesejados pelo Rei, aliadas ao crescente poder parlamentar, foi publicada a universalmente conhecida Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), documento que, além de influenciar o movimento constitucionalista em diversos países, pôs fim ao absolutismo inglês, deixando que a monarquia sobrevivesse desde que se subordinasse ao Parlamento. Está estampado logo em seus dois primeiros itens o que viria a ser a fundação da Soberania Parlamentar e, por consequência, o poder da Câmara dos Comuns sobre a Coroa Britânica. É ler e verificar:

1) “Que é ilegal a faculdade que se atribui à autoridade real para suspender as leis ou seu cumprimento”;

2) “Que, do mesmo modo, é ilegal a faculdade que se atribui à autoridade real para dispensar as leis ou o seu cumprimento, como anteriormente se tem verificado, por meio de uma usurpação notória”.

É evidente que o exemplo acima ocorreu em uma época de pleno absolutismo britânico, em que o monarca, ante o mínimo inconformismo com os demais poderes, simplesmente o suspendiam ou o dissolviam sem maiores consequências. Hoje, embora a palavra final seja teoricamente da Rainha, ela está, em vias de fato e sob pena de forte represália institucional, adstrita ao conselho do primeiro ministro e as leis editadas pelo Parlamento. Nesse passo, o *Bill of Rights* foi o documento que, a um só tempo, estabeleceu limites aos poderes do monarca e fortaleceu os direitos do Parlamento.

Outro remoto exemplo merece destaque: Em 1831, no ápice do fervor político que permeava as incipientes discussões sobre a Grande Reforma Política Britânica, movimento que reformulou completamente o sistema eleitoral inglês, ampliando o sufrágio e abrindo mais as suas portas para a democracia, a prorrogação foi novamente utilizada para fins políticos.

Como não poderia deixar de ser, tamanhas promessas de mudanças foram acompanhadas de grande apoio, mas também de forte resistência. De um lado, surgiram por todo o Reino Unido, sobretudo das classes baixa e média, associações pró reforma que ganharam relevância e influência política no século XIX. No outro lado, a Câmara dos Comuns ainda estava dividida sobre a questão e ainda resistia às pressões populares de mudanças radicais no âmbito político. Nesse conflito, em 1831, a primeira proposta da Reforma não foi aprovada pela Câmara dos Comuns, razão pela qual o Governo, temendo a revolta popular, sugeriu ao Rei Guilherme IV que dissolvesse o Parlamento e convocasse eleições gerais, sugestão que foi rapidamente ameaçada de rejeição pela oposição que anunciou a edição de uma lei que obstaría a dissolução do parlamento.

No dia seguinte, em 22.4.1831, o Primeiro Ministro Charles Grey aconselhou o Rei a prorrogar o Parlamento, obstando-o de aprovar essa lei que impediria a sua dissolução, cuja votação ocorreria no mesmo dia à tarde, razão pela qual seria ineficaz o envio de um comissário à Câmara dos Comuns para anunciar a sua suspensão, eis que os parlamentares poderiam lhe fazer aguardar a conclusão de qualquer votação em trâmite naquele momento, o que não ocorreria caso o Rei fosse pessoalmente ao Parlamento anunciar a sua dissolução.

Dessa forma, em um episódio icônico na história britânica, o Rei William IV pessoalmente, em ritmo galopante, ovacionado pela população e sua chegada,

interrompeu a sessão parlamentar e anunciou a sua prorrogação, impedindo-a de concluir a votação da proposta de lei que o impedia de declarar a dissolução do Parlamento, que ocorreu dias depois. Em seguida, foram realizadas novas eleições gerais que resultou na maçante vitória dos parlamentares pró reforma, culminando, ao fim e ao cabo, na aprovação da Lei da Grande Reforma de 1832 (*Great Reform Act*)<sup>32</sup>.

Contudo, a utilização da prorrogação como ferramenta política não se restringe aos séculos pré modernistas. Em 1997, por exemplo, o Parlamento também foi prorrogado com intenções políticas pelo então Primeiro Ministro John Major a menos de três semanas de ele ser dissolvido antes das Eleições Gerais. À época, houve grande retaliação contra a prorrogação, pois alegadamente ela teria o condão de impedir que um Comitê parlamentar publicasse um relatório sobre um escândalo político que envolvia denúncias de subornos a dois parlamentares conservadores<sup>33</sup> antes da realização das eleições gerais prevista para o mês seguinte. Embora os principais indiciados nesse escândalo não tenham sido reeleitos, o relatório do Comitê só foi publicado após as eleições gerais, preservando a imagem do Partido *Tory* durante a votação.

O relato desses exemplos não busca fazer qualquer juízo de valor sobre as decisões e razões políticas que culminaram na suspensão do parlamento em suas respectivas épocas, mas tão somente demonstrar ao leitor que esse instituto é antigo e faz parte da tradição britânica e, longe de ser meramente um ato decorativo, pode – como foi – utilizado como manobra política.

E não é só! Como se pode notar, em todas as ocasiões em que a prorrogação foi utilizada, as finalidades perseguidas pelos atores políticas com sua efetivação foram alcançadas. Veja-se:

- 1) **Carlos II**: Embora tenha inflado os motivos para a elaboração do *Bill of Rights*, a constante alternância entre prorrogações e dissoluções do Parlamento, sob a égide do absolutismo inglês, propiciou e facilitou a sua perpetração no Poder até a sua morte em fevereiro de 1685, um dos últimos acontecimentos a preceder à queda do absolutismo;

---

<sup>32</sup> ZIEGLER, Philip (1971). *King William IV*. London: Collins. ISBN 978-0-00-211934-4; pp. 182–190.

<sup>33</sup> FURY as sleaze report buried. The Guardian. Londres, 19 de mar. de 1997. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/1997/mar/19/conservatives.uk>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [“Espera-se que o partido trabalhista acuse o Sr. Major de prorrogar o parlamento pelo período mais longo desde 1918, simplesmente para evitar que as descobertas embaraçosas sejam publicadas”].

2) **Guilherme IV sob o conselho do Primeiro Ministro Charles Grey:**

Talvez esse tenha sido o momento histórico mais importante e delicado que o parlamento tenha sido prorrogado, inclusive de dimensões política e social superiores ao Brexit, uma vez que ocorreu no pináculo das acaloradas discussões da Reforma Política Britânica. Após a suspensão, os liberais ganharam as novas eleições e a Reforma foi então aprovada;

3) **Elizabeth II sob o conselho do Primeiro Ministro John Major:**

Embora os políticos indiciados na denúncia de escândalo não tenham sido reeleitos, o relatório de sindicância sobre eles só foi divulgado ao público após as eleições gerais de 1997, preservando a imagem do Partido Conservador até o momento da votação.

Dessa forma, historicamente, a efetividade da Prorrogação e o seu potencial como ferramenta política são incontestáveis. Afinal, o poder mais importante do sistema político britânico é suspenso, impedindo-o de exercer suas principais prerrogativas, possibilitando ao Governo atingir os seus objetivos. Entretanto, como será exposto, a eficácia pretendida por Boris Johnson com a sua prorrogação não foi alcançada.

## **5.2. A Prorrogação de Boris Johnson: Salvação ou Abominação?**

Feita essa exposição histórica, não apenas do contexto político britânico dos últimos três anos e do perfil de Boris Johnson, mas também sobre a prorrogação e os seus exemplos durante os séculos, passa-se agora a análise do seu acontecimento mais recente e controverso, especialmente as suas consequências inéditas para o universo jurídico e político do Reino Unido, temas que constituem o principal objeto de estudo dessa monografia.

Nesse passo, como já adiantado no primeiro capítulo, ao inesperadamente suspender o parlamento pelo período de cinco semanas e às vésperas da data limite para o BREXIT, os planos do atual Primeiro Ministro não sucederam como planejado.

Mas antes que se avance sobre essas questões, é necessário expor quais foram os motivos oficialmente elencados por Boris Johnson para requerer a prorrogação. Em outras palavras, qual é a versão oficial. Como já alegado, muito embora a Rainha tenha

deferido a prorrogação sob o conselho do Primeiro Ministro, é totalmente privada a conversa que se passou entre os dois, razão pela qual não é possível saber o que foi realmente falado à Majestade e, tampouco, se ela chegou realmente a um denominador comum com o Primeiro Ministro.

Entretanto, alguns documentos oficiais com a exposição dos motivos foram divulgados ao público – especialmente tratados, adiante-se, nas decisões judiciais -, podendo deles extrair a versão do governo sobre a prorrogação. O principal é um memorando de 15.8.2019 enviado ao Primeiro Ministro por Nikki da Costa, Diretor de Assuntos Legislativos, o qual, dentre todos os motivos, pode se destacar:

- 1) Que o término da duração extraordinária de 2 anos estipulada por Theresa May em 2017 já havia se expirado, razão pela qual o Parlamento precisava de uma nova sessão com uma nova agenda legislativa para aprovação de outros projetos de lei, já que, caso novas leis fossem propostas, a duração da sessão teria que se estender ainda mais;
- 2) Que a prorrogação do parlamento aceleraria e pressionaria o trâmite de projetos de lei que estivessem perto de aprovação real, fenômeno chamado de “*wash up*”;
- 3) Que embora a prorrogação possa ter repercussão negativa no Parlamento, já que o impediria de intervir no BREXIT em 31 de outubro, as datas propostas ainda o possibilitariam de se reunir por três semanas antes desse cenário se concretizar, tempo alegadamente suficiente para debater internamente os termos da saída;
- 4) Em que pese o tempo usual de uma prorrogação não supere dez dias, uma suspensão de cinco semanas em setembro/outubro prejudicaria muito menos do que o esperado, em razão das conferências partidárias, época em que, de todo modo, o parlamento não se reúne.

Em 28.8.2019, após a Rainha ter sido formalmente aconselhada por telefone em prorrogar o Parlamento, Boris Johnson afirmou ser “importante enfatizar que esta decisão de prorrogar {...} não foi motivada por considerações ao Brexit: trata-se de buscar um programa legislativo emocionante e dinâmico para levar adiante a agenda do

governo”. No mesmo dia, o Primeiro Ministro encaminhou uma carta a todos os membros do Parlamento informando que a prorrogação se trata de “apresentar uma nova agenda doméstica legislativa, ousada e ambiciosa, para a renovação de nosso país após o Brexit”.

Entretanto, os motivos de Boris Johnson, amparados exclusivamente na renovação da agenda legislativa e necessidade de uma nova sessão, uma vez que a vigente já havia completado dois anos, não foram acolhidos pela Câmara dos Comuns e dos Lordes e, como já arguido, foi alvo de rápidas e cogentes reações institucionais, porquanto não apresentou nenhuma justificativa razoável sobre a necessidade da duração de cinco semanas.

Primeiramente, logo após a retomada do recesso, o Parlamento votou a favor de um projeto de lei que forçaria Boris Johnson a pedir a extensão do prazo de retirada do Reino Unido, a menos que fosse aprovado um novo acordo. À época, em reação à possibilidade do pedido de extensão, Boris afirmou que preferia “*morrer em uma vala*”<sup>34</sup> do que fazê-lo.

No mesmo dia, após essa derrota, Boris pediu a convocação de novas eleições gerais, proposta que não conseguiu a maioria de dois terços na Câmara dos Comuns, razão pela qual, ainda com o Parlamento suspenso, a probabilidade de uma saída forçada do Reino Unido foi reduzida drasticamente à patamares praticamente nulos.

Em seguida, no dia 24.9.2019, com duas semanas de parlamento suspenso, a Suprema Corte Britânica (imprevisivelmente, diga-se), em sede de apelação - após a prorrogação ter sido declarada ilegal pelo Tribunal Escocês, mas impassível de revisão judicial pela Alta Corte de Londres -, anulou a suspensão do Parlamento e possibilitou o imediato retorno da sessão parlamentar.

Essas duas reações institucionais, tanto do Poder Legislativo, como do Judiciário, serão, **uma a uma**, minuciosamente analisadas abaixo, a fim de comprovar que o conselho de Boris Johnson em suspender o parlamento, embora constitucional, foi utilizado com a finalidade de enfraquecer a própria ordem constitucional e abalar as fundações das instituições democráticas do país, o que constitui a principal tese defendida nessa monografia, ato que pode ser encaixado nas teorias do Jogo Duro

---

<sup>34</sup> THE BORIS Johnson plan – and how it fell apart. The Guardian. Londres, 8 de set. De 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/08/the-boris-johnson-plan-and-how-it-fell-apart>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

Constitucional (“*Constitutional Hardball*”) de MARK TUSHNET, Constitucionalismo Abusivo (“*Abusive Constitutionalism*”) de DAVID LANDAU e as regras informais da ciência política por STEVEN LEVITSKY e DANIEL ZIBLATT.

## 6. **A REACÃO DO PARLAMENTO: O BENN ACT**

Como já citado à exaustão, Boris Johnson foi alvo de forte repúdio público por retirar do parlamento a possibilidade de discutir o BREXIT entre a segunda metade de setembro e a primeira de outubro, a fim de ter mais chances de consolidar a retirada do Reino Unido no dia 31 de outubro, custe o que custar.

Entretanto, logo após o recesso, durante a única semana que o parlamento teve antes do início de sua suspensão, foram aprovadas duas leis, a primeira deslocava o controle da agenda política para a oposição (Partido Trabalhista), e a segunda, que só foi discutida devido ao sucesso da primeira, impediu o Primeiro Ministro de alcançar os seus objetivos, ainda que com a atividade legislativa inativa, o que o fez, em síntese, nos seguintes termos:

- 1) Se até o dia 19 de outubro de 2019, os parlamentares não aprovarem um acordo de retirada do Reino Unido, exceto se expressamente aprovarem deixar a União Europeia sem a celebração de um, o primeiro ministro deve enviar uma carta (especificamente redigida na forma dessa Lei) ao presidente do Conselho Europeu que, através do artigo 50 do Tratado da União Europeia, solicitará a extensão do prazo de retirada até 31 de janeiro de 2020. Se a UE concordar com a extensão, o primeiro ministro deve concordar imediatamente;
- 2) Se a UE propuser uma data alternativa, o primeiro ministro deve concordar com ela, a menos que os deputados não aprovem a data sugerida no prazo de dois dias;
- 3) A lei não impede o primeiro ministro concorde, de ofício, com uma extensão proveniente do artigo 50 do Tratado da União Europeia;
- 4) Se uma extensão for acordada, a lei exige que o secretário de Estado publique um relatório sobre o progresso das negociações com a UE até o dia 30 de novembro de 2019. Os deputados teriam cinco dias para aprova-lo ou votar

uma emenda. Caso o relatório não seja aprovado ou sequer emendado, o secretário de Estado deve publicar um novo relatório até 10 de janeiro de 2020.

No entanto, antes de sua aprovação, houve um longo e amplo debate institucional dentro do Parlamento que certamente merece destaque nessa monografia, já que revela um importantíssimo diálogo institucional e, especialmente, um quadro constitucional de como os parlamentares estavam se posicionando e quais eram as suas impressões acerca da suspensão decretada por Boris Johnson e a sua evidente finalidade política.

Em 4.9.2019, um dia após o retorno do recesso, Hilary Benn, parlamentar membro do Partido Trabalhista, propôs ao Parlamento a Lei de Retirada nº 2 (*Withdrawal Agreement* e, devido ao seu proponente, popularmente denominada *Benn Act*), cujo teor, como já citado nos quatro itens mencionados acima, obrigou o Primeiro Ministro a pedir a extensão do prazo de retirada perante o conselho da UE caso não fosse aprovado um acordo ou, em sentido oposto, fosse manifestamente aceito no parlamento o HARD BREXIT, circunstância que poderia acontecer em 31 de outubro de 2019.

Na segunda leitura dessa lei perante o Parlamento, primeira oportunidade em que ela foi efetivamente debatida<sup>35</sup>, Benn inaugura o seu caloroso discurso dizendo que

---

<sup>35</sup> Quanto a essa fase de aprovação do projeto de lei, é interessante trazer uma breve explicação sobre o processo legislativo britânico. Primeiramente, apesar da possibilidade de proposição projetos de lei tanto na Câmara dos Comuns, como na Câmara dos Lordes, os que têm maior relevância constitucional, tal como o *Benn Act*, convencionalmente devem ser propostas perante a Câmara dos Comuns. Após a proposição do projeto de lei, ela passa por cinco fases na Câmara dos Comuns e na Câmara dos Lordes, quais sejam:

**1ª) Primeira Leitura:** Fase meramente formal onde não há debate efetivo sobre a lei;

**2ª) Segunda Leitura:** Nessa fase, realizada na própria Câmara, ocorrem os principais debates sobre o conteúdo do projeto de lei. Um ministro do governo abrirá o debate apresentando o projeto de lei e explicando suas principais disposições, o que é sucedido pela sua discussão por todos os presentes. Nenhuma alteração pode ser feita no texto do Projeto de Lei neste estágio, embora os membros possam dar uma ideia das mudanças que serão propostas em estágios posteriores. No final do debate, a Câmara votará o projeto de lei. Se a votação for perdida pelo governo, o projeto de lei não poderá prosseguir, embora seja raro um projeto de lei do governo ser derrotado nesse estágio;

**3ª) Estágio dos Comitês:** Será formado um comitê representativo de cada partido que irá analisar o projeto de lei linha por linha. É a fase especialmente designada para proposição de emendas, que podem ser alterações do texto ou a inclusão de dispositivos, mas não devem divergir significativamente da essência da proposta inicial;

**4ª) Estágio de Relatório:** É uma fase formal onde apenas as emendas são discutidas;

**5ª) Terceira Leitura:** Essa é outra fase de discussão geral do Projeto de Lei, que invariavelmente ocorre imediatamente após o Relatório. Não são possíveis emendas no texto.

Após o trâmite na Câmara dos Comuns, essas cinco fases também se repetem na Câmara dos Lordes, de forma que, caso sejam feitas alterações supervenientes no texto, o projeto deve retornar para a Câmara dos Comuns – e vice versa –, até se chegar a um consenso;

todos os parlamentares, sejam quais forem suas visões ou partidos, “estão tentando, como entenderem melhor, agirem no interesse nacional e no interesse de seus constituintes”. Foi pontuado, especialmente, que “resta muito pouco tempo e, após a decisão de Prorrogação, há ainda menos tempo do que estaria disponível anteriormente”. Finalmente, de forma categórica, afirma que “o objetivo do projeto de lei é simples: garantir que o Reino Unido não saia da União Europeia em 31 de outubro sem um acordo”<sup>36</sup>.

Da mesma forma, ao ser questionado por um de seus pares sobre a rapidez com que essa matéria estava sendo tratada na Câmara dos Comuns, Benn alegou que “devemos lidar com as primeiras coisas primeiro (*‘first things first’*) e prevenir um Brexit sem acordo é a questão central e mais importante que o país enfrenta”.

De forma oposta, Steve Double, parlamentar do Partido Conservador, refutou o projeto de lei, porquanto ele supostamente não impediria o Brexit sem acordo, mas apenas retardaria ainda mais o inevitável, uma vez que, “a menos que algo mudasse drasticamente, estaremos exatamente nesse mesmo ponto algumas semanas antes da nova data limite”. Ou seja, em suas palavras, a lei traria apenas mais cansaço às já fatigadas tentativas de saída, tornando-se ainda mais longínquo o desejo popular revelado em junho de 2016 durante a campanha do Brexit.

Uma das controvérsias mais contestadas pelos parlamentares da oposição durante as discussões e um dos principais argumentos utilizados pelos conservadores para reafirmar a legitimidade da prorrogação foi a suposta ascensão da margem negocial com a União Europeia decorrente de um cenário em que fosse realmente possível a saída do Reino Unido sem um acordo, o que poderia ter sido efetivamente concretizado

---

**6ª) Aprovação Real:** Após essas cinco fases serem realizadas em ambas as casas do Parlamento, caso tenha se chegado a um consenso, o projeto de lei ganha Aprovação Real, oportunidade em que se torna um Ato. Tal como no Brasil, também é estipulado um prazo até que a lei entre em vigor (*vacatio legis*). Cerca de três a cinco anos após a lei ter sido aprovada, serão analisados os seus efeitos na sociedade e, se for o caso, algumas mudanças poderão ser propostas.

Fonte: <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>

<sup>36</sup> CÂMARA DOS COMUNS, Segunda Leitura da Projeto de Lei de Retirada nº 2. Londres, 4 de set. de 9. Disponível em: <[https://hansard.parliament.uk/commons/2019-09-04/debates/85267906-8A67-44A5-B31E-94C07B13FE1E/EuropeanUnion\(Withdrawal\)\(No6\)Bill](https://hansard.parliament.uk/commons/2019-09-04/debates/85267906-8A67-44A5-B31E-94C07B13FE1E/EuropeanUnion(Withdrawal)(No6)Bill)> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [As discussões dos projetos de lei no Parlamento são transcritas e disponibilizadas para o público no portal do Parlamento, razão pela qual foi possível enriquecer essa monografia com os discursos dos parlamentares durante as calorosas sessões que sucederam a decisão de prorrogação de Boris Johnson. Ou seja, todas as citações de falas dos parlamentares feitas nesse capítulo foram decorrentes dessas transcrições disponibilizadas ao público pelo próprio Parlamento].

por Boris Johnson, já que, diante desse cenário, os líderes do bloco europeu baixariam a guarda e concordariam com a renegociação da proposta de acordo.

Entretanto, contrapondo-se a essa alegação, o Deputado Philip Hammond, atualmente sem partido político, alega que “não há negociações em andamento com a UE. Tivemos confirmação de múltiplas fontes da União Europeia que nada está acontecendo e confirmação de dentro Governo que nada está acontecendo”, refutando, dessa forma, que Boris estaria avançando em suas negociações, especialmente depois de ter decretado a suspensão do parlamento.

Da mesma forma, Keir Starmer, do Partido Trabalhista, suscita que “a chanceler Merkel diz que nenhuma proposta foi apresentada pelo governo. O vice primeiro ministro da Irlanda diz que nenhuma proposta foi apresentada pelo governo. Em toda a UE, todos dizem que nenhuma proposta foi apresentada pelo governo”.

De acordo com Starmer, muito além de um mero discurso de retorno da sessão parlamentar feito pela Rainha, “**a prorrogação de cinco semanas é calar esta casa**”. Finalmente, ele fecha o seu discurso alegando que o *Benn Act* é uma medida extraordinária, devido a sua atipicidade, mas feita e moldada para esses tempos extraordinários.

Importantíssimo notar que, dentre todas as falas dos membros do parlamento, nenhuma levantou o motivos oficialmente expostos por Boris Johnson em requerer a suspensão do parlamento, que, como alegado, foram o início de uma nova sessão parlamentar e a renovação da agenda legislativa, sem elencar sequer um motivo porque a prorrogação deveria durar cinco semanas para que isso ocorresse. Com efeito, todos os parlamentares, de plano, partiram do pressuposto de que a suspensão do parlamento poderia acarretar a saída do Reino Unido sem um acordo e que esse era o objetivo de Boris Johnson.

Após o regular trâmite do projeto de lei em ambas as Câmaras, com 329 votos a favor e 320 contra, a Lei teve aprovação real em 9.9.2019, um dia antes da suspensão do Parlamento. Depois de sua derrota, Boris Johnson ainda propôs a antecipação das eleições gerais, proposta que teve uma magante derrota de 298 votos contra e apenas 56

a favor, passando ao largo dos dois terços exigidos pelo “Ato Parlamento de Termo Fixo” (“*Fixed Term Parliament Act*”)<sup>37</sup>.

Dessa forma, embora teve que fechar as suas portas em obediência à suspensão determinada por Boris Johnson, o Parlamento, através de suas prerrogativas institucionais, conseguiu frustrar os seus objetivos através da edição do *Benn Act*. Nessa perspectiva, muitos estudiosos, sobretudo do Reino Unido, atribuem ao Poder Legislativo o papel de guardião da Constituição e da democracia, diversamente do Brasil, onde o Supremo Tribunal Federal é o protagonista da defesa à ordem constitucional.

STEVEN LEVITSKY e DANIEL ZIBLATT, renomados cientistas políticos da Universidade de Harvard, em sua homônima obra “Como as Democracias Morrem”, ressaltam o papel central do parlamento como agentes fiscalizadores do poder executivo e, especialmente, de seus atos autoritários. Para os autores, em todas as democracias, figuras e medidas autoritárias surgem, mas cabe a outras figuras políticas, especialmente àquelas com vínculo partidário, contê-las:

O teste essencial para a democracia não é se essas figuras surgem, mas, antes de tudo, se líderes políticos e especialmente os partidos políticos trabalham para evitar que eles acumulem poder – mantendo-os fora das chapas eleitorais dos partidos estabelecidos, recusando-se a endossar ou a se alinhar com eles e, quando necessário, juntando forças com rivais para apoiar candidatos democráticos<sup>38</sup>.

Como alega MARK TUSHNET, renomado constitucionalista da Harvard Law School, as ordens constitucionais nada mais são que a combinação entre o reforço de

<sup>37</sup> MEEKS, Alastair. Meeks (5 May 2015). *New Rules. Britain's changing constitution*. PoliticalBetting.com. Londres, 27 de jun. de 2019. [O *Fixed Term Parliament Act* de 2011 foi a primeira lei que determinou uma data certa para a ocorrência de eleições gerais no Reino Unido. Antes de sua vigência, por conveniência, a única exigência é que uma eleição fosse realizada pelo menos uma vez a cada cinco anos, mas poderia ocorrer antes através da convocação solicitada a qualquer momento pelo Primeiro Ministro. Com a outorga do *Fixed Term Parliament Act*, contudo, as eleições passaram a ser automaticamente marcadas para a primeira quinta-feira de Maio do quinto ano após as eleições anteriores. Foi consignado que a sua antecipação só pode ocorrer após um voto de não confiança pelo Parlamento contra o Primeiro Ministro, que requer apenas maioria simples, ou através da maioria qualificada de dois terços de seus membros, quórum que não foi obtido por Boris Johnson em sua primeira tentativa de convocar novas eleições gerais].

<sup>38</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 18. [“Como as democracias morrem” é um dos pilares teóricos dessa monografia. Conquanto LEVITSKY e ZIBLATT concentrem seus esforços em exemplos dos Estados Unidos e da América Latina, os parâmetros utilizados pelos autores, como será visto mais a frente, podem e são utilizados para identificar indícios de medidas autoritárias de qualquer país com raízes democráticas e, dessa forma, para um estudo profundo sobre a aptidão dos arranjos constitucionais em conter (ou não) esses ataques].

“arranjos institucionais duradouros com princípios de política pública que orientam os tomadores de decisão a operarem dentro dessas instituições”<sup>39</sup>, razão pela qual, embora sejam cientistas políticos, as obras e as teorias de LEVITSKY e ZIBLATT podem ser perfeitamente utilizadas para uma análise constitucional de políticas públicas perigosas, uma vez que, de forma inédita, são estudadas as relações institucionais e a forma como as democracias recentes vêm sofrendo ataques sutis e que, não raras as vezes, passam despercebidas pelos radares da democracia.

Dentre esses ataques, importantíssimo ressaltar que um dos fatores fundamentais para a outorga do *Benn Act* foi a dissidência de 21 membros do Partido Conservador que votaram a favor de sua aprovação (“*The Tory Rebels*”). Dentre eles está o neto de Winston Churchill, Sir Nicholas Soames, que, em um dos seus últimos discursos no Parlamento – já que não vai se eleger nas próximas eleições –, afirmou, em tom emocionado, que estava “verdadeiramente muito triste que isso termine dessa maneira. É minha fervorosa esperança que esta Câmara redescubra o espírito de compromisso, a humildade e compreensão que nos permitirá finalmente avançar com o vital trabalho no interesse de todo o país”.

Nick Boles, um dos “rebeldes” do Partido Conservador, afirma que “Johnson é verdadeiramente o Trump da Grã-Bretanha. Não existe instituição, relacionamento ou compromisso internacional que ele não esteja disposto a sacrificar para conseguir um Brexit sem acordo. Ele está transformando o partido conservador e sindicalista no partido nacional inglês”<sup>40</sup>.

Dessa forma, o Parlamento reagiu na forma descrita por LEVITSKY E ZIBLATT, inclusive através de alianças inusitadas com candidatos da oposição, o que, para esses autores, constitui um dos principais fenômenos institucionais de reação à medidas autoritárias<sup>41</sup>.

De maneira semelhante, DAVID LANDAU, constitucionalista da Universidade do Estado da Flórida, traz o conceito de “democracia militante”, criado na Alemanha pós

---

<sup>39</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: J. Marshall Law Review. Georgetown University Law Center. 2004. P. 524.

<sup>40</sup> TO the Tory rebels: hold your nerve, put your country first, and defeat Johnson. The Guardian. Londres, 3 de set. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/03/tory-rebels-boris-johnson-brexit-no-deal>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>41</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 31.

nazista, em que é possível o banimento ou a repreensão de políticos ou até mesmo de partidos inteiros antes que tenham a chance de crescimento e ganhem poder dentro do sistema político<sup>42</sup>.

Com entendimentos alinhados, LANDAU e LEVITSKY identificam semelhanças a recentes ataques às democracias de diversos países: todos são sutis e utilizam as próprias instituições democráticas, de forma gradual e legal, para enfraquecer a própria ordem democrática. LANDAU, por sua vez, cunhou o termo “Constitucionalismo Abusivo” para identificar essas medidas legais, porém antidemocráticas. Esse fenômeno vai muito além dos comuns regimes autoritários, cuja inconstitucionalidade salta aos olhos, porquanto sua subsistência reside nas entranhas de suas cartas magnas, cujos mecanismos ordinários de defesa para combatê-lo, não raras as vezes, são ineficazes.

Se se permite utilizar as palavras do brilhante poeta Álvaro de Campos, eterno heterônimo de Fernando Pessoa, a ameaça reside na sutileza, como quando alguém conhece uma pessoa pelo que ela não é e essa não desmente, quando desejar retirar a sua máscara, verá que já está pegada à cara<sup>43</sup>.

Existe, portanto, uma “máscara constitucional” utilizada por certos líderes que se dizem democráticos quando na verdade não o são. Utilizam as suas constituições como ferramentas para facilitar suas manobras políticas para manutenção no poder e se valem dos direitos sociais e demais valores instituídos pela Constituição como propaganda política e disfarce para a realização de seus artifícios. Especificamente para o caso da suspensão do parlamento britânico, os motivos foram a suposta renovação da agenda legislativa através de uma nova sessão parlamentar e a concretização do desejo popular através do Brexit, nem que fosse realizado à fórceps. Com efeito, a concretização da voz do povo é muito utilizada por Boris como uma de suas principais justificativas para a retirada da Reino Unido do bloco europeu, o que também revela a sua face populista na tentativa de implementação de suas políticas públicas.

Ressalte-se, pela sua extrema importância, que após os votos dissidentes dos ex conservadores, Boris os expulsou do partido, tornando-os políticos independentes e

---

<sup>42</sup> LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. Em: UC Davis Law Review. 2013. FSU College of Law, Public Law Researc. Paper No. 646. P. 193.

<sup>43</sup> CAMPOS, de Álvaro. Heterônimo de Fernando Pessoa. Em: *A Tabacaria*

apartidários<sup>44</sup>. Nessa toada, LEVITSKY e ZIBLATT declaram que uma das formas de se identificar comportamentos autoritários é se o governo age de forma punitiva contra seus críticos<sup>45</sup>, o que pode ser perfeitamente identificado na atitude de Boris em expulsar seus correligionários, muitos deles fervorosos conservadores, mas que se viram obrigados a abandonar a orientação partidária devido aos excessos cometidos pelo Primeiro Ministro.

Ademais, em seus discursos no Parlamento, não é raro Boris se referir à oposição do partido trabalhista como rivais subversivos ou como inimigos ferrenhos da ordem democrática e constitucional<sup>46</sup>, o que, para LEVITSKY e ZIBLATT, também constitui um dos indícios de comportamentos autoritários. Com efeito, para esses autores, a tolerância mútua, isto é, assumir que a oposição é uma rival legítima e que ela também obedece aos ditames constitucionais é uma das duas regras informais elencadas pelos autores e que devem ser respeitadas por todo governo que se diz minimamente democrático.

Nesse sentido, o respeito e a tolerância mútua se revelam como características fundamentais para um sadio desenvolvimento de políticas públicas e, especialmente, para o bem estar social. MARTIN VAN BUREN, um dos fundadores do Partido Democrata norte americano, faz uma brilhante analogia desse fenômeno com o advogado e o exercício de sua profissão:

O advogado é capaz de apreciar, ao longo de um período de muitos anos, uma série de animados duelos de tribunal com um antagonista, mas que mantém, fora do tribunal, o respeito mútuo, frequentemente a amizade cordial de colegas de profissão.<sup>47</sup>

Sendo assim, embora seja comum e perfeitamente justificável se ter muitos “opponentes”, é necessário, sobretudo na administração pública, se ter poucos

---

<sup>44</sup> Apenas recentemente, em 29.10.2019, Boris convidou 10 dos 21 dissidentes a retornarem para o partido após ter sido convocado novas eleições.

<sup>45</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar, 2018. P. 34.

<sup>46</sup> NO apologies: MPs' fury as Boris Johnson goes on the attack. The Guardian. Londres, 25 de set. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/25/no-apologies-labour-fury-as-boris-johnson-goes-on-the-attack>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Após a Suprema Corte ter declarado ilícita a prorrogação do Parlamento, Boris se referiu a Jeremy Corbyn, líder da oposição, como traidor].

<sup>47</sup> HOFSTAEDETR, Richard. *The idea of a Party System*. P. 216.

“inimigos”, princípio que era seguido por VAN BUREN, conforme relatado por um de seus biógrafos<sup>48</sup>.

O que são regras informais para LEVITSKY, e ZIBLATT, são os “entendimentos pré constitucionais” para MARK TUSHNET<sup>49</sup>, que os conceituou como sendo convenções que, embora não sejam escritas e codificadas, precedem a própria constituição e geralmente são respeitadas e obedecidas tanto pelos atores políticos, como pela sociedade e o judiciário. Uma vez que o termo “entendimento pré constitucional” não foi precisamente conceituado por TUSHNET (vide rodapé), JOSEPH FISHKIN, da Universidade do Texas, e DAVID POZEN, da Universidade de Columbia, dizem que é uma “convenção constitucional com fins partidários”<sup>50</sup>. Essa descrição parece ser coerente com a lógica de TUSHNET. De acordo com o dicionário, “convenção” significa “acordo sobre determinada atividade, assunto etc., que obedece a entendimentos prévios e normas baseadas na experiência recíproca”<sup>51</sup>.

No constitucionalismo inglês essas convenções têm importância fundamental na manutenção da ordem democrática, porquanto muitas das regras políticas são, na verdade, “acordos de cavalheiros” que são respeitadas e obedecidas durante muitos séculos, sendo que muitas delas ganharam força de lei<sup>52</sup>. Nesse quadro, apesar de estar dentro do seu alcance legal, Boris quebrou uma convenção pré constitucional ao ter suspenso o parlamento por um período tão longo e em uma época tão sensível, o que gerou uma legítima reação institucional do Parlamento.

---

<sup>48</sup> B. COLE, Donald. *Martin Van Buren and the American Political System*. Princeton University Press. 1984. P. 39.

<sup>49</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: J. Marshall Law Review. Georgetown University Law Center. 2004. P. 523. [MARK TUSHNET conceitua (vagamente, diga-se) os entendimentos pré constitucionais como um “ir sem dizer”, já que “não é preciso dizê-los. Um termo alternativo seriam convenções. Essas premissas são conceitualmente criadas antes da Constituição (portanto, “pré” constitucional), mas não necessariamente temporalmente anterior”].

<sup>50</sup> FISHKIN, Joseph. POZEN, David. *Asymmetric Constitutional Hardball*. Columbia Law Review. Vol. 118. N. 3. Disponível em: <<https://columbialawreview.org/content/asymmetric-constitutional-hardball/>>

<sup>51</sup> Significado retirado do próprio site do Google. Disponível em: <[https://www.google.com/search?q=conven%C3%A7%C3%A3o+significado&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBR819BR819&oq=conven%C3%A7%C3%A3o+significado&aqs=chrome..69i57j0l5.3215j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=conven%C3%A7%C3%A3o+significado&rlz=1C1GCEU_pt-BRBR819BR819&oq=conven%C3%A7%C3%A3o+significado&aqs=chrome..69i57j0l5.3215j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>52</sup> PARLIAMENT'S authority. UK Parliament Website. Londres. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>> [Embora muitos conheçam a Constituição do Reino Unido por ela ser não escrita, esse entendimento já foi superado pelos britânicos. De acordo com o próprio Parlamento, “as pessoas geralmente se referem ao Reino Unido com um país com uma ‘constituição não escrita’, mas isso não é rigorosamente verdade. Pode não existir em um único texto, como nos EUA ou na Alemanha, mas grande parte dele está escrita, sobretudo nas leis aprovadas no Parlamento - conhecidas como lei estatutária. Portanto, a constituição do Reino Unido é frequentemente descrita como ‘parcialmente escrita e totalmente não codificada’. (Não codificada significa que o Reino Unido não possui uma única constituição escrita)”].

Isso porque, em comparação às constituições escritas que especificam detalhadamente as funções de cada poder estatal, os seus órgãos e os princípios sob os quais eles devem ser regidos, cuja proteção deve ser feita por uma Corte Constitucional, ANTHONY BRADLEY e KEITH EWING, célebres constitucionalistas britânicos, em um livro que introduz as fundações do modelo constitucional inglês, afirmam que realmente o Reino Unido não possui algo semelhante, mas que ainda assim possui:

Uma constituição, uma vez que possui um sistema de governo complexo e abrangente, conhecida como ‘uma das estruturas políticas mais bem-sucedidas já criadas’. Esse sistema se baseia parcialmente em Atos do Parlamento e decisões judiciais e em parte sobre práticas políticas e sobre procedimentos detalhados estabelecidos pelos vários órgãos do governo para realizar suas próprias tarefas, por exemplo, a lei e os costumes do Parlamento ou as regras emitidas pelo primeiro-ministro para regular a conduta dos seus ministros de estado<sup>53</sup>.

Com efeito, nesse perigoso cenário, LEVITSKY e ZIBLATT afirmam que, embora as críticas da população ao governo sejam importantes, os partidos políticos são os verdadeiros guardiões da democracia e são eles que devem exercer a função fiscalizatória e impedir que as medidas autoritárias alcancem a sua finalidade, seja qual ela for<sup>54</sup>.

No Reino Unido, uma vez que o poder legislativo é o poder soberano, a função e responsabilidade dos partidos políticos é exponencialmente maior do que a maioria dos países, dentre eles o Brasil. De acordo com o próprio Parlamento, “a soberania parlamentar é um princípio da constituição do Reino Unido. Faz do Parlamento a autoridade legal suprema britânica, que pode criar ou terminar qualquer lei”, de forma que “a soberania parlamentar é a parte mais importante da constituição britânica”<sup>55</sup>.

Nessa perspectiva, se atos antidemocráticos são tomados, é natural e presumível que os membros do Parlamento quem irão adotar as medidas necessárias para reprimi-los, o que pode até ser visto como um certo encolhimento da separação ou isonomia entre os poderes<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 4.

<sup>54</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 31.

<sup>55</sup> PARLIAMENT'S authority. UK Parliament Website. Londres. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>>

<sup>56</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 81. [BRADLEY e EWING afirmam que, embora a separação de poderes seja intrínseca a

Com efeito, no Reino Unido, o Governo<sup>57</sup> deve responder às questões endereçadas pelo Parlamento, de forma que cada dia da semana é reservada para um debate específico com membros da administração pública. De segunda a quinta os ministros do governo são interrogados pelo Parlamento e às quartas é a vez do Primeiro Ministro. Ou seja, semanalmente o governo deve apresentar justificativas de seus atos que são objeto de perguntas pelos parlamentares, devendo o chefe de estado comparecer pessoalmente na Câmara dos Comuns e responder as questões que lhe forem endereçadas. BRADLEY e EWING costumam se referir ao Parlamento como “cães de guarda” da Constituição, especialmente pelas ações dos comitês parlamentares em assuntos extremamente sensíveis da ordem constitucional, tal como direitos humanos, antiterrorismo, crime e segurança<sup>58</sup>.

Trocando em miúdos, o Governo deve explicações para o parlamento de seus atos (“*accountability*”), o que reflete, como já adiantado, a Soberania Parlamentar, principio basilar e extremamente protegido pelo sistema constitucional britânico. Inclusive alguns autores alegam que um dos motivos que também influenciaram os britânicos votarem a favor do Brexit, além da soberania governamental, foi a preservação da Soberania Parlamentar<sup>59</sup>, uma vez que, em matérias legislativas de competência da União Europeia, havia o entendimento de que essa devia prevalecer sobre a competência de Westminster<sup>60</sup>.

---

qualquer democracia, ela pode aparecer de forma mais forte ou fraca em um sistema governamental, mas que ainda assim não lhe retira o seu caráter democrático].

<sup>57</sup> Ibid. P. 83. [De acordo com os autores, as funções do governo “compreendem amplamente todo o *corpus* de autoridade para governar, diferente do que está envolvido nas funções legislativas da Parlamento e as funções judiciais dos tribunais. A orientação geral da política inclui iniciação e a implementação da legislação, mantendo ordem e segurança, promovendo bem-estar econômico, administrando serviços públicos e conduzindo as relações externas do Estado. A função executiva tem, portanto, um caráter residual, desde a formação de políticas amplas até o gerenciamento detalhado de serviços rotineiros”].

<sup>58</sup> Ibid. P. 222.

<sup>59</sup> Ibid. P. 55. [BRADLEY aduz que os “críticos da adesão britânica à União Europeia reclamam tanto da perda da soberania nacional, quanto pela erosão da soberania do Parlamento. Isso porque, não há dúvida de que o lugar da Grã-Bretanha na Europa afeta o papel de Parlamento, uma vez que muitas leis são agora elaboradas a nível europeu. Mas o mesmo se aplica a todos os estados que são membros da UE. Além disso, muitos Estados (incluindo os EUA) desfrutam de soberania no direito internacional sem terem uma legislatura ‘soberana’”]

<sup>60</sup> Palácio de Westminster é o mundialmente conhecido parlamento inglês onde ocorre as sessões parlamentares. Devido ao local, também foi cunhado o termo “Sistema de Westminster” para se referir ao modelo parlamentar britânico, que também pode ser perfeitamente utilizado para fazer referência a outros governos parlamentaristas, tal como Austrália e Canadá, países que também possuem sistemas muito semelhantes ao do Reino Unido.

Dessa forma, o Reino Unido não seguiu o exemplo de diversos países que, durante os séculos XIX e XX, passaram por um processo de transferência de titularidade do poder do legislativo para o judiciário, eis que a judicialização da política e a pauta progressista ou populista de muitas Cortes Constitucionais ao redor do globo passaram a ser fenômenos comuns dentro da jurisdição constitucional. Nesse sentido, RAN HIRSCHL, exponencial estudioso do constitucionalismo comparado da Universidade de Toronto, afirma que nos últimos trinta anos, os Estados Democráticos de Direito vivenciaram uma rápida transição para o que chamou de “juristocaracia”. Com as novas reformas constitucionais e a codificação de diversos direitos sociais e civis ao redor do mundo, houve uma transferência sem precedentes de poder das instituições representativas e democráticas para o judiciário<sup>61</sup>, fenômeno que não ocorreu no Reino Unido, de forma que, até hoje, o Parlamento permanece sendo o poder soberano.

Por outro lado, como afirma LEVITSKY, é fundamental alcançar um equilíbrio entre os poderes estatais. Isso porque, caso o Poder Judiciário e Legislativo estejam a favor da oposição, isso não permitirá ao governo governar, estendendo ao máximo as suas prerrogativas institucionais para obstar qualquer medida requerida pelo chefe de estado, como aprovações orçamentárias, indicações à cargos de confiança até que, finalmente, ocorra a renúncia do Governo<sup>62</sup>.

Como já dito nos capítulos iniciais, isso ocorreu com Theresa May, que após três derrotas consecutivas no Parlamento, se viu forçada a renunciar, já que não detinha mais governabilidade ou, em outras palavras, a confiança do Parlamento, fator indispensável para a administração pública, especialmente no Reino Unido. De maneira oposta, caso o Legislativo e o Executivo sejam subordinados ao governo, ao invés de exercerem a função de cães de guarda da constituição, como denomina BRADLEY, se tornarão animais domésticos que visam, primeiramente, beneficiar o chefe de governo de sua legenda do que exercerem as suas prerrogativas fiscalizatórias, o que, como já exposto, é um dos principais funções do Parlamento Britânico.

Nessa perspectiva, caso os poderes estatais se alternem entre cegos fiéis do governo, abstando-se de suas funções fiscalizatórias, e inimigos ferrenhos do estado, obstando-o de realizar qualquer política pública, isso pode instigar a quebra das

---

<sup>61</sup> HIRSCHL, Ran. *The Political Origins of the New Constitutionalism*. Em: *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 11. P. 71

<sup>62</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 124.

convenções pré constitucionais de TUSHNET ou as regras informais de LEVITSKY, levando a um jogo sem regras. Isto é, a quebra da tolerância mútua, facilmente perceptível no discurso inflamado de Boris Johnson, especialmente à época da prorrogação do parlamento, influenciando a quebra da reserva institucional pelo governo, o que será devidamente explorado no capítulo seguinte.

Nesse sentido, TUSHNET afirma que a quebra de uma convenção por um líder ou partido político incentiva a oposição a também fazer o mesmo como forma de retaliação, fenômeno que denomina de “jogo duro constitucional”<sup>63</sup>. No presente caso, ao Boris Johnson suspender o Parlamento, esse ameaçou levar a questão ao Judiciário, embora isso raramente tenha ocorrido, justamente devido a um “pacto” convencional entre os poderes. No entanto, como será detidamente analisado, foi a Suprema Corte que decidiu, ao fim e ao cabo, a ilegalidade da prorrogação.

Ademais, TUSHNET afirma que esse fenômeno é comumente perceptível em períodos de grandes mudanças constitucionais – ou “momentos constitucionais” na forma descrita por BRUCE ACKERMAN<sup>64</sup>, da Yale Law School -, tal como a que está passando o Reino Unido atualmente devido ao BREXIT. E mais, o autor afirma que raramente o jogo duro constitucional ocorre em momentos ordinários da atividade legislativa e política. Isso porque, os “momentos constitucionais” são períodos em que geralmente as convenções pré constitucionais são postas em xeque, persuadindo o governo a quebra-las ou desrespeita-las, a fim de implementarem as suas novas regras constitucionais.

Com efeito, em um período político ordinário, onde não há grande interesse e desejo de mudanças por todos os partidos políticos, não há razões eminentes para o

---

<sup>63</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: J. Marshall Law Review. Georgetown University Law Center. 2004. P. 524/526. [O exemplo citado por TUSHNET foi a retaliação do Partido Democrata dos Estados Unidos às indicações de juízes feitas por George Bush em 2002. Isso porque, tal como no Brasil, o presidente dos EUA também possui discricionariedade para escolha de juízes de 2ª instância e da Suprema Corte, cabendo ao Senado sabatina-los e, inclusive, denegar a escolha do Presidente. Entretanto, apesar do Senado deter essa prerrogativa, por razões convencionais, a expectativa é o deferimento da nomeação feita pelo Presidente. Em 2002, contudo, muitos senadores do partido Democrata estavam barrando as escolhas do Presidente, o que levou os Republicanos à ameaçarem levar a questão às Cortes, que também é uma atitude incomum e fora das convenções pré constitucionais. Para TUSHNET, esse é um exemplo modelar do que seria o “jogo duro constitucional”].

<sup>64</sup> SAJO, András. *Constitution without the constitutional moment: A view from the new member states*. Em: International Journal of Constitutional Law, Volume 3, Issue 2-3, 2005. P. 243. [Para ANDRÁS SAJO, da Universidade da Europa Central, “o conceito de “momento constitucional” se distingue por arranjos constitucionais duradouros que resultam de respostas específicas e emocionalmente compartilhadas a experiências políticas fundamentais compartilhadas”].

governo querer mudar as regras constitucionais fundamentais. Importante ressaltar que as vivências democrática e política consistem entre períodos ordinários e extraordinários, ocasiões em que, devido as circunstâncias, mudanças constitucionais drásticas são realizadas ou, ao menos, propostas.

De acordo com TUSHNET, diferentemente de ACKERMAN, esses momentos podem ser longos e durarem anos<sup>65</sup>. No Reino Unido, por exemplo, o Brexit vem ocupando não só o centro das discussões no Parlamento, mas em toda a sociedade, há mais de três anos. Contudo, isso não impede que a legislação ordinária seja devidamente discutida, uma vez que o Estado não pode simplesmente parar e estar sujeito à aprovação das mudanças para seguir com a sua agenda econômica e social. Dessa forma, o jogo duro constitucional não é a única forma de se praticar o direito constitucional durante esses períodos. Não é por outro motivo que, acerca de outras matérias, como, por exemplo, segurança nacional e afins, os partidos britânicos atuam conjuntamente e sem conflitos temerários para aprovação de leis cujo conteúdo favorece a sociedade como um todo.

Segundo TUSHNET, a tensão é alta durante esses momentos, porque os partidos que se beneficiam com a ordem constitucional vigente temem a perda permanente de sua força e influência política, caso as novas mudanças constitucionais propostas sejam aprovadas, já que os proponentes são os opositores que, por óbvio, também estão buscando poder, a fim de implementarem políticas públicas que favoreçam o seu círculo eleitoral. Com efeito:

Os proponentes de transformação constitucional jogam duro constitucionalmente quando eles tentam substituir processos estabelecidos por outros que tornariam mais fácil para eles implementarem os novos arranjos institucionais propostos<sup>66</sup>.

Esse embate cai como uma luva ao objeto dessa monografia. Pois, enquanto Boris Johnson suspendeu o Parlamento para facilitar o Brexit, com ou sem acordo, no dia 31 de outubro, quebrando convenções pré constitucionais, o Partido Trabalhista teme que, caso isso ocorresse, eles perderiam uma inestimável força política perante a sua órbita eleitoral, razão pela qual concentraram seus esforços em anular os efeitos da

---

<sup>65</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: J. Marshall Law Review. Georgetown University Law Center. 2004. P. 532.

<sup>66</sup> *Ibid.* P. 533.

prorrogação de Boris. Sem faltar com a verdade, o próprio BREXIT, mesmo com um acordo, é um inequívoco exemplo de radical mudança constitucional para o Reino Unido e considerado uma perda política para o Partido Trabalhista, sendo que uma de suas propostas, inclusive, é a realização de um novo referendo popular para saber se o Brexit ainda é o desejo da população<sup>67</sup>, mesmo depois do desgaste institucional que vem passando o Reino Unido após a votação popular de setembro de 2016.

Por todo o exposto, como protagonista da ordem constitucional britânica, o Parlamento tempestivamente conseguiu anular, na prática, os objetivos da prorrogação determinada por Boris Johnson, o que o fez em repúdio à violação de convenções pré constitucionais e regras informais pelo Primeiro Ministro, o que constitui uma das formas de contenção de medidas autoritárias em tempos atuais, que são sutis e formalmente legais, embora tenham “jogado duro constitucionalmente”, influenciados, especialmente, pelo momento constitucional que passa o Reino Unido.

## **7. A REACÇÃO DO JUDICIÁRIO**

Embora o Parlamento tenha reagido de forma tempestiva à suspensão requerida pelo Primeiro Ministro, foi o poder judiciário, como já adiantado nos inteiros dessa monografia, que julgou ser ilícita a prorrogação do Parlamento e possibilitou o imediato retorno da atividade legislativa. Com efeito, após decisões conflitantes proferidas por diferentes tribunais das instâncias inferiores, foi a Suprema Corte do Reino Unido que teve a palavra final sobre a controversa decisão de Boris Johnson.

Sendo assim, tal como a reação do Parlamento, esse capítulo também é um dos alicerces dessa monografia e contribui substancialmente para a tese aqui e agora defendida de que, embora seja formalmente constitucional e legal, a medida tomada por Boris Johnson foi utilizada para enfraquecer a própria ordem democrática e constitucional e facilitar a consolidação de suas políticas públicas, cabendo aos demais poderes, utilizando-se de suas prerrogativas institucionais, contê-la.

Isso não quer dizer, contudo, que essas decisões foram tecnicamente corretas ou não, uma vez que, a possibilidade de revisão judicial de políticas públicas,

---

<sup>67</sup> JEREMY Corbyn backs second referendum after ‘even worse deal than Theresa May’s’. Metro. Londres, 17 de out. de 2019. Disponível em: <<https://metro.co.uk/2019/10/17/jeremy-corbyn-backs-second-referendum-even-worse-deal-theresa-mays-10935091/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

especialmente a Prorrogação do Parlamento, cuja relevância política é notória, é um assunto ainda muito intrincado no sistema judiciário britânico e divide opiniões no meio acadêmico.

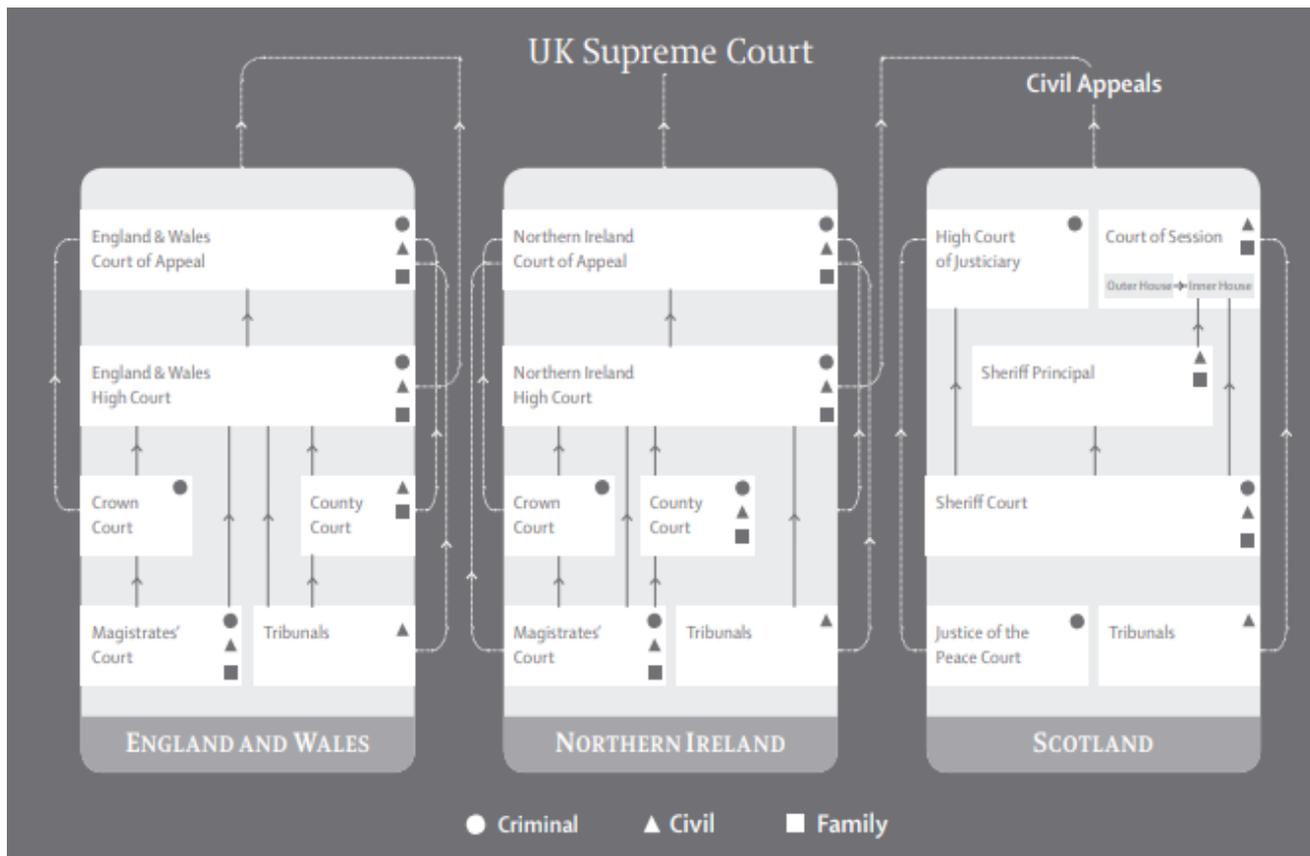
Sem embargos, a fim de uma melhor contextualização à realidade britânica, primeiramente será feita uma breve explanação do funcionamento do seu sistema judiciário para depois ser minuciosamente analisada as decisões da Alta Corte de Londres e da Suprema Corte, assim como as suas diversas consequências.

### **7.1. Breves Palavras sobre o Sistema Judiciário do Reino Unido**

Primeiramente, deve-se ressaltar que o sistema judiciário britânico não é unificado, mas sim constituído por sistemas independentes e pela Suprema Corte, sendo essa a última instância recursal de todos eles. Dessa forma, ele é formado pelos sistemas da Inglaterra e País de Gales, da Irlanda do Norte e da Escócia. Todos eles são formados por até quatro instâncias, conforme o quadro abaixo extraído do portal da Suprema Corte<sup>68</sup>:

---

<sup>68</sup> THE Supreme Court and the United Kingdom's legal system. UK Supreme Court Website. Disponível em: <<https://www.supremecourt.uk/docs/supreme-court-and-the-uks-legal-system.pdf>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.



A primeira instância é formada pelas cortes competentes para o julgamento da maior parte dos casos cíveis, criminais e de família, notadamente os de menor complexidade. Logo acima estão as Altas Cortes que também são subdivididas em “chancelaria”, “assento da rainha”<sup>69</sup> e “divisões de família”. Em regra, essa é a segunda instância e os recursos interpostos nas cortes de piso serão julgados por elas. Entretanto, em casos de maior complexidade, as Altas Cortes servem como instâncias de competência originária e, nessas ações, os recursos interpostos contra suas decisões serão julgados diretamente pela Suprema Corte. A terceira instância são as Cortes de Apelação que são estritamente recursais e são divididas entre as sessões criminais e cíveis. Ou seja, elas não detêm competência originária para nenhuma matéria.

Finalmente, a Suprema Corte é a última instância recursal dos três sistemas judiciários. Tal como as Cortes de Apelação, ela não possui competência originária para qualquer matéria. Dessa forma, não há controle abstrato de constitucionalidade pela

<sup>69</sup> Dentro da subdivisão da Alta Corte “Assento da Rainha”, merece destaque a Corte Administrativa, também conhecida como “divisional”, que é a competente para o julgamento de casos que envolvam a tomada de decisões políticas e a sua legalidade, ou seja, *judicial review*. Entretanto, geralmente elas não entram no mérito das decisões políticas, mas apenas verificam se elas seguiram o procedimento correto. Com efeito, “a Alta Corte não irá substituí-la para o que acha que seja a decisão ‘correta’”.

Suprema Corte, mas somente incidental sobre casos reais e provenientes das instâncias inferiores.

Importantíssimo destacar que a concepção da Suprema Corte britânica só foi aprovada com a Reforma Constitucional de 2005, mas somente criada em 2009. A convalescer com a Soberania do Parlamento, antes de sua criação a última instância recursal era a própria Câmara dos Lordes. Dessa forma, a Reforma Constitucional de 2005 teve como finalidade dar maior independência ao Judiciário. Com efeito, como afirmam BRADLEY e EWING, uma das finalidades primordiais da Reforma Constitucional foi distinguir institucionalmente a função judicial da legislativa, distanciando o tribunal hierarquicamente superior da atividade parlamentar<sup>70</sup>.

A função de preservar a independência do Judiciário é do Lorde Chancellor, membro vinculado ao Governo e apontado pelo Primeiro Ministro, cujas funções, em síntese, são **(a)** garantir o apoio institucional necessário para manter independente o desempenho da atividade judiciária e **(b)** garantir que o interesse público em matérias de grande importância constitucional seja devidamente representado por decisões judiciais que envolvam essas matérias de cunho constitucional<sup>71</sup>.

Da mesma forma que a Reforma Constitucional de 2005 estimula a não interferência dos outros poderes no Judiciário, ela também prevê que esse não intervenha na atividade e prerrogativas dos demais. Com efeito, os ministros da Suprema Corte (“*Justices*”) são expressamente proibidos de tomarem assentos na Câmara dos Lordes, tal como ocorria até antes de 2009.

Finalmente, de forma semelhante à repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, é necessário demonstrar o interesse público e importância constitucional para o recurso ser admitido. Confira-se:

A Suprema Corte é o tribunal de apelação final no Reino Unido para casos cíveis e criminais da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte. Ela ouve casos da maior importância pública ou constitucional que afetam toda a população<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 322.

<sup>71</sup> Abud. P. 327.

<sup>72</sup> Passagem retirada do próprio portal da Suprema Corte do Reino Unido na internet. Disponível em: <<https://www.supremecourt.uk/>> Acesso em: 28 de nov. de 2019.

Feitas essas breves considerações sobre o funcionamento das cortes no Reino Unido, serão analisadas agora as decisões do Judiciário sobre o conselho de Boris Johnson em prorrogar o Parlamento, especialmente as da Alta Corte de Londres e da Suprema Corte, decisões contrastantes.

## 7.2. As Decisões Judiciais

Como exposto no tópico anterior, o Judiciário do Reino Unido é composto por diferentes sistemas independentes, cada qual pertencente a um país integrante da Grã Bretanha. Dessa forma, a Alta Corte de Londres e o Tribunal de 2ª instância da Escócia foram provocados a analisar a prorrogação do Parlamento requerida por Boris Johnson. Uma vez que as decisões foram conflitantes, a Suprema Corte, em grau recursal, proferiu a última palavra sobre a divergência.

Em 30.7.2019, o Tribunal Escocês já havia sido provocado a se manifestar sobre uma eventual prorrogação do Parlamento antes mesmo dela ter sido aprovada pela Rainha e, até mesmo, do conselho feito por Boris Johnson, uma vez que havia grande receio por diversos políticos que o governo tomaria essa decisão. Com efeito, a prorrogação já havia sido elencada como uma opção em abril de 2019 através de um artigo publicado pelo jurista JOHN FINNIS no jornal *Telegraph*<sup>73</sup>.

Nessa época, contudo, a corte escocesa entendeu que a prorrogação do Parlamento pelo Governo ainda era um evento totalmente hipotético e prematuro para ser apreciado judicialmente. Entretanto, em 30.8.2019, longe de um cenário hipotético após Boris Johnson realmente ter adotado essa jogada, a corte escocesa resolveu submeter ao crivo do tribunal a questão, mas não julgou o seu mérito, porquanto a decisão de prorrogar o Parlamento é estritamente política, razão pela qual não é passível de ser revisada judicialmente. Em 11.9.2019, por outro lado, o Tribunal Superior da Escócia, superando a impossibilidade de *judicial review* e analisando o mérito da prorrogação, a julgou ilegal.

---

<sup>73</sup> ONLY one option remains with Brexit – prorogue Parliament and allow us out of the EU with no-deal. The Telegraph. Londres, 1 de abr. de 2019. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/04/01/one-option-remains-brexit-prorogue-parliament-allow-us-eu/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019. [Em abril de 2019, o renomado jurista JOHN FINNIS, da Universidade de Oxford, já havia publicado em portais de notícias que a última opção para a concretização do BREXIT seria a prorrogação do Parlamento].

Em 6.9.2019, da mesma forma que a Corte Escocesa de primeiro grau, a Alta Corte de Londres, sob a competência da Corte Divisional, responsável, como já dito, pela análise legal de políticas públicas, julgou que a decisão de suspender o Parlamento é estritamente política e dentro das prerrogativas constitucionais do Primeiro Ministro, razão pela qual não é passível de ser objeto de um processo judicial.

Ao fim e ao cabo, a Suprema Corte, analisando os recursos interpostos no Tribunal Superior da Escócia e na Alta Corte de Londres, julgou ser passível de *judicial review* a decisão tomada por Boris Johnson e, em ato sucessivo, a julgou ilegal, sepultando, de uma vez por todas, a prorrogação do Parlamento.

Dessa forma, uma vez que trazem os dois principais fundamentos de cada lado, serão analisadas, **uma a uma**, a decisão da Alta Corte de Londres que julgou não ser possível o *judicial review* da suspensão do Parlamento aconselhada por Boris Johnson; e a decisão da Suprema Corte que, além de tê-la julgado judicializável, no mérito julgou ilegal o conselho do Primeiro Ministro e contrário às convenções constitucionais do Reino Unido.

Antes de estudá-las, contudo, deve-se ressaltar que, por ser o Reino Unido um país de tradição na *Common Law*, os fundamentos das duas decisões têm como principal força normativa os precedentes das próprias cortes, sem fazer nenhuma menção à doutrina. Dessa forma, os comentários que fizerem alusões à autores e suas respectivas obras são frutos dessa monografia e do seu escriba como forma de comentá-las e, renovadas as vênias, também crítica-las.

### **7.2.1. A Decisão da Alta Corte de Londres**

Em 28.8.2019, imediatamente após a Rainha ter aprovado o conselho de Boris Johnson de suspender o Parlamento, a empresária Gina Miller, que em 2016 já havia contestado judicialmente, com sucesso, a decisão unilateral de Theresa May em invocar o artigo 50 do Tratado da União Europeia após o referendo popular de 2016 sem a aprovação formal do Parlamento, provocou novamente a Alta Corte de Londres para repelir o conselho de Boris Johnson em prorrogar o Parlamento. Foram terceiros interessados (“*interveners*”) nessa ação (espécies de *amicus curiae* no ordenamento

jurídico brasileiro): a Procuradora Geral Sombra<sup>74</sup>, o Conselho Geral do País de Gales, o ex Primeiro Ministro do Partido Conservador John Major e o Procurador Geral da Escócia.

Como uma espécie de ementa dos acórdãos brasileiros, a decisão começa com um breve resumo do objeto da ação e o resultado da decisão, sem especificar, contudo, os fundamentos utilizados pelos juízes, e também especifica quem são as partes e os respectivos advogados que as representam. Por se tratar de uma matéria constitucional política e de interesse público notório, a decisão é extremamente didática e sem muitos aforismos jurídicos, razão pela qual não é de difícil interpretação, é acessível à profissionais fora do Direito e, inclusive, a cidadãos de outros países, como esse escriba.

A fim de contextualizar o leitor, a decisão traz a definição do instituto da prorrogação e qual a sua finalidade, como, por exemplo, a sua diferença com a dissolução do Parlamento, que ela formalmente finaliza a sessão parlamentar, que geralmente dura apenas alguns dias, que a maioria dos procedimentos terão que ser reiniciados na próxima sessão, características que não serão novamente exploradas agora, uma vez que já o foram no capítulo 5.

Em seguida, a decisão analisa os fatos que imediatamente antecederam a decisão de Boris Johnson de aconselhar a Rainha. Como já afirmado, uma vez que não há como saber o que se passou no encontro entre os dois e o que foi realmente falado entre eles, a principal prova documentada analisada pelo Tribunal foi o memorial enviado, em 15.8.2019, ao Primeiro Ministro por Nikki da Costa, Diretor de Assuntos Legislativos do Gabinete Ministerial, intitulado de “Finalizando a Sessão”.

Esse documento, que também já foi citado, elenca uma série de razões para o Primeiro Ministro suspender o Parlamento, dentre as quais pode se sobrelevar que, **(a)** devido a longa existência daquela sessão parlamentar, **(b)** a agenda legislativa necessita de uma renovação para aprovação de novos projetos de lei, **(c)** sugerindo-se a suspensão de cinco semanas para sua elaboração, **(d)** o que não seria muito tempo, já que nesse período também ocorreriam as conferências partidárias, época em que o Parlamento não funcionaria de qualquer forma. Contudo, ao final há uma advertência de que essa

---

<sup>74</sup> A oposição no Reino Unido, atualmente exercida pelo Partido Trabalhista, forma o chamado “Gabinete Sombra” que atuam como os fiscalizadores oficiais do governo e dos membros do partido do Governo, inclusive formalmente reconhecidos pela Rainha. Ele também faz parte oficial do Parlamento, razão pela qual faz todo o sentido fazerem parte da ação como apoiadores da parte requerente e, portanto, contra a prorrogação do Parlamento.

“decisão será influenciada por considerações práticas, legais e políticas” e que devido às importantíssimas discussões do Brexit no Parlamento, bem como a proximidade com a data de 31 de outubro prevista para ele ocorrer, certamente haverá inarredáveis objeções políticas e partidárias quanto a medida.

Ato sucessivo, após uma breve exposição da reação parlamentar e a aprovação do *Benn Act*, a decisão descreve, sem qualquer juízo de mérito, os argumentos da requerente e dos terceiros interessados, todos eles a favor da ilegalidade do conselho do Primeiro Ministro. Em síntese, foram esses os principais fundamentos adotados por eles:

- 1) A requerente, representada pelo renomado advogado DAVID PANNICK, afirma que o conselho do Primeiro Ministro à Rainha é um ilícito abuso de poder que tem inequívoca influência de fatores externos e alheios às razões formais elencadas por Boris Johnson. Nesse sentido, a soberania parlamentar foi flagrantemente violada, “porque o efeito da prorrogação é remover a prerrogativa do Parlamento de aprovar legislações, conforme julgar conveniente, em questões relacionadas com as condições para que este país deixe a União Europeia, quando o tempo é essencial, devido ao prazo existente em 31 de outubro de 2019” (Parágrafo. 9);
- 2) A requerente admite que a prorrogação, em situações normais, é uma prerrogativa do governo e não deve ser contestada judicialmente. Entretanto, a abusividade da medida é excepcional devido a sua excessiva duração de cinco semanas durante um período crítico para a política britânica, sem qualquer justificativa razoável para a estipulação desse prazo pelo Primeiro Ministro;
- 3) Tudo isso evidencia que a decisão foi influenciada por motivos politicamente reprováveis para que o Parlamento não faça nada significativo durante esse período, diminuindo o risco de ele obstruir a implementação de suas políticas públicas, violando o princípio da Soberania Parlamentar;
- 4) Em relação a possibilidade de revisão judicial (*judicial review*) da prorrogação, a requerente afirma que apenas por ela se tratar de prerrogativa política do Primeiro Ministro não exclui a possibilidade dos Tribunais em revisá-la. Nesse sentido, o Tribunal não pode, de forma abstrata, distinguir casos

como judicializáveis ou não e, por isso, devem ser analisados caso a caso. No entanto, em casos que envolvam decisões políticas de alta importância (“*high policy*”), a Corte, ao invés de não a analisar, deve seguir com cuidado e cautela necessário para o seu correto julgamento.

Embora os argumentos dos terceiros interessados sejam semelhantes aos da requerente, alguns deles também merecem destaque:

- 1) A Procuradora Geral da Sombra afirma que, se por um lado o princípio da Soberania Parlamentar é a proteção da liberdade do Parlamento de fiscalizar e introduzir novas legislações, o conselho de Boris Johnson é viciado “por um objetivo impróprio e/ou por considerações impróprias ou irrelevantes, ou seja, fortalecer a posição negocial do governo com a União Europeia, frustrando a atividade parlamentar para ‘bloquear’ uma saída ‘sem acordo’ da União Europeia” (p. 11);
- 2) O Conselho Geral do País de Gales, por sua vez, afirma que a decisão judicial é inevitável para garantir a razoabilidade das decisões do governo e para garantir a responsabilidade executiva com a autonomia do legislativo, em respeito ao princípio da Separação dos Poderes;
- 3) John Major, ex Primeiro Ministro, aduz que, porquanto há uma irrefutável conexão entre a injustificável duração da prorrogação e o interesse político de Boris Johnson em suspender as atividades legislativas nesse período, o seu conselho é ilegal por obstruir o Parlamento de exercer a sua atividade constitucional, sobretudo quando o que se procura é impedir a aprovação de leis que sejam contrárias a seus interesses políticos;
- 4) Finalmente, o Advogado Geral, representante do governo escocês, alega que a abusividade está justamente na ausência de qualquer justificativa plausível apresentada por Boris Johnson em relação à duração da prorrogação, razão pela qual o governo agiu de forma irresponsável e contrária ao princípio da moralidade, eis que medidas com consequências de significância inquestionável, tal como a prorrogação do Parlamento, exigem justificativas e razões sólidas e com embasamento constitucional do mesmo nível de importância.

Feitas essas considerações sobre os principais argumentos levantados pelas partes, a decisão passa analisar a admissibilidade da ação, especificamente sobre a possibilidade de revisão judicial da prorrogação. Como já citado, devido ao princípio da Soberania do Parlamento, a possibilidade de revisões judiciais de decisões políticas pelo judiciário é muito menor do que a maioria dos países que possuem Cortes Constitucionais mais atuantes, como a África do Sul, Colômbia e, inclusive, o Brasil, ainda que esse de forma mais tímida. Isso porque, como explicado no capítulo 6, episódios políticos controversos tendem a ser resolvidos pelo próprio Parlamento e não pelo Judiciário.

Não obstante, a decisão da Alta Corte de Londres inaugura a sua discussão meritória alegando, através da jurisprudência consolidada do Tribunal, que o fato de uma decisão política ser tomada com amparo em uma prerrogativa constitucional não afasta, por si só, a possibilidade de sua revisão por um processo judicial. Dessa forma, a decisão política não é analisada por sua fonte (a prerrogativa constitucional), mas pelo seu conteúdo subjetivo. A decisão ainda vai além ao declarar que matérias políticas que antes eram manifestamente imunes à análise judicial, tal como as que dizem respeito à ratificação de tratados, a concessão de perdão pelo governo ou inclusive questões eleitorais, agora podem, como já o foram, serem suscetíveis de apreciação pelos tribunais britânicos.

Contudo, de acordo com a Alta Corte, a forma como a requerente apresenta sua defesa traz a ideia de que a jurisprudência do tribunal chegou a um estágio onde nenhuma decisão política, independente de sua magnitude ou importância, está imune à apreciação judicial, devendo se atentar apenas às áreas em que ela deve ter maior ou menor cuidado durante o julgamento, a depender da “profundidade” política da matéria. Entretanto, por meio da defesa do Governo, a Corte percebeu que a maior parte da jurisprudência citada pela requerente diz respeito ao exercício político de prerrogativas constitucionais sobre indivíduos certos e determinados, não se tratando, portanto, de matérias de interesse coletivo e difuso, tal como a prorrogação do Parlamento nas circunstâncias aqui e agora analisadas.

Outra questão basilar da defesa da requerente, também refutada pela Alta Corte de Londres, é a ordem de mérito do julgamento. Isso porque, DAVID PANNICK, advogado da requerente, afirma que primeiro deveria ser analisada a legalidade da

prorrogação para depois verificar a possibilidade de ela ser revisada judicialmente e, finalmente, verificar de que maneira, em que medida e qual o cuidado devem ser adotados pela Corte durante o julgamento. O Tribunal, contudo, foi categórico: “Não podemos aceitar esse entendimento. A questão da possibilidade de judicialização vem em primeiro lugar, tanto por uma questão de lógica quanto de direito”.

Nesse sentido, para se verificar se a questão não é passível de revisão judicial, é necessário primeiro analisar se ela envolve matérias da “alta política” ou simplesmente “política”. Para tanto, foi utilizado o seguinte trecho de um precedente:

Quanto mais puramente política (em um sentido amplo ou estrito) for uma decisão, mais apropriada ela será para a resolução política e menos provável para uma decisão judicial. Será menor, portanto, o papel potencial do Tribunal. É função dos órgãos políticos e não judiciais resolverem questões políticas<sup>75</sup>.

Dessa forma, para se verificar o quão “pura” é uma decisão política, a Corte deve aferir se existem padrões judiciais e legais que podem confrontá-la. Interessante, nesse discurso, é que a falta de legislação escrita no Reino Unido pode se tornar uma forma de expandir ainda mais o potencial político das decisões tomadas pelo Legislativo e o Executivo, afastando a possibilidade de serem revistos judicialmente, independente de suas consequências. Ou seja, ao mesmo tempo em que a falta de padrões legais expandem o espectro subjetivo das decisões políticas, ela também limita o poder do judiciário.

Nessa perspectiva, BRADLEY e EWING alegam que em matérias que envolvam a própria natureza das decisões políticas, independente de serem ou não desfavoráveis, as Cortes têm sido tradicionalmente tímidas em intervir<sup>76</sup>. De forma complementar, os autores afirmam que a ausência de legislação escrita sobre certas prerrogativas constitucionais também é uma das formas arbitrariamente utilizadas pelos demais poderes como forma de distanciar a atuação do judiciário sobre assuntos políticos<sup>77</sup>. Entretanto, a atuação final do judiciário se revelou muito mais ativa do que o esperado, como poderá se notar na decisão da Suprema Corte.

---

<sup>75</sup> *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 1 AC 68, Lord Bingham said (at [29])

<sup>76</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 632.

<sup>77</sup> *Ibid.* P. 109.

Utilizando-se desse argumento, a Corte considerou que a prorrogação de Boris Johnson, assim como a sua duração, é estritamente política, uma vez que não existem parâmetros legais para analisar a sua legitimidade. Com efeito, uma série de considerações políticas foram tomadas pelo Primeiro Ministro e o seu gabinete para aconselhar a Rainha a prorrogar o Parlamento, independente de serem elas legítimas ou não, o que não caberia à Corte julgar a sua veracidade ou legitimidade.

A convalescer com esse entendimento, realmente não existem leis escritas ou até mesmo convenções constitucionais que determinam quanto tempo deve durar uma prorrogação. Para tanto, a Corte citou alguns exemplos do início do século XX em que o Parlamento também foi suspenso por períodos consideráveis, ainda que não tenham ocorrido em períodos tão sensíveis quanto o presente. Ademais, a Corte afirmou que também não há empecilho legal em utilizar a prorrogação para fins políticos, o que também já foi feito antes em diversas ocasiões anteriores, algumas delas já citadas no capítulo 5.1. Isto é, a finalidade da prorrogação não se limita à preparação da nova agenda legislativa e do discurso da Rainha para a próxima sessão parlamentar, como muitos dizem. Sendo assim, ainda que o objetivo de Boris Johnson com a suspensão do Parlamento fosse avançar com a sua agenda política, esse não seria um território em que a Corte poderia se aventurar através de uma revisão judicial.

Ademais, caso o período de cinco semanas de suspensão tenha como objetivo primário a preparação do discurso da Rainha e o estabelecimento de um novo programa legislativo, tampouco a Corte poderia intervir, já que igualmente não existem parâmetros legais para determinar qual seria o tempo razoável para o governo elaborar essa nova agenda legislativa. Ou seja, a imposição de uma duração razoável para o governo estabelecer o seu programa é uma deliberação estritamente política e totalmente alheia às prerrogativas do Tribunal. Quanto a esse ponto, assiste parcial razão à Corte de Londres, já que o discurso de abertura da sessão parlamentar pela Rainha é o que irá pautar as diretrizes do novo ano legislativo, razão pela qual o tempo que leva para a sua elaboração é de conotação totalmente política. Entretanto, bastaria ao Tribunal determinar que a duração de cinco semanas é excessiva, sem, contudo, impor um número de dias específico para sua elaboração. Como será visto, algo nessa linha foi adotado pela Suprema Corte do Reino Unido.

Finalmente, a Alta Corte de Londres se contrapõe ao argumento de que a suspensão impediria que o Parlamento escrutinasse o Governo, especialmente aprovando legislação que o impedisse de retirar o Reino Unido da União Europeia em 31 de outubro sem um acordo. Como razão de decidir, por óbvio, foi citado o *Benn Act* e a rapidez em que foi aprovada, a convalescer, portanto, com a capacidade de reação do Parlamento e, por consequência, a obstrução dos objetivos de Boris Johnson em suspender o Parlamento elencados pela requerente e os terceiros interessados.

Por todo o exposto, embora tenha sido fundamento basilar da defesa da requerente, a Separação dos Poderes falou mais alto que a Soberania Parlamentar para a Alta Corte de Londres. Quer dizer, o que pertence à política deve ser resolvido politicamente. O trecho abaixo da decisão sintetiza os principais argumentos utilizados pela Alta Corde de Londres e Gales:

Em primeiro lugar, juntamente com o princípio da soberania parlamentar, a separação de poderes, refletindo as diferentes áreas constitucionais de responsabilidade dos tribunais, o Executivo e o Parlamento, também é um princípio fundamental da nossa constituição não escrita.

[...]

Em segundo lugar, o objetivo do poder de prorrogação não se limita aos preparativos para o discurso da rainha. Pode ser utilizado por várias razões diferentes, como o presente caso, conforme se percebe da prova juntada aos autos (enviada por Nikki da Costa). Tais razões podem, dependendo precisamente dos fatos e circunstâncias, estender-se à obtenção de uma vantagem política. Em terceiro lugar, como já dissemos, mesmo que a prorrogação no presente caso tenha sido justificada para possibilitar os preparativos para o discurso da rainha, a decisão de quanto tempo gastar e que decisões tomar para esses preparativos não é algo que o tribunal possa julgar por qualquer padrão mensurável.

Finalmente, a Corte conclui a sua decisão afirmando que a impossibilidade de revisão judicial da prorrogação não é apenas em respeito à separação entre o Executivo e o Judiciário, mas também entre aquele e o Legislativo, já que, para a decisão, a defesa requer que o Tribunal expanda os seus braços na forma como o Executivo lida com o Legislativo, o que romperia com equilíbrio triangular entre os poderes.

Por todo o exposto, a Corte julgou improcedentes os pedidos da requerente por entender não ser passível de revisão judicial a prorrogação aconselhada por Boris Johnson à Rainha, cabendo ao Parlamento adotar as medidas que julgar convenientes, o que de fato foi feito através da aprovação do *Benn Act*. Contra a decisão, o Tribunal

permitiu o recurso perante a Suprema Corte, uma espécie de juízo de admissibilidade prévio, uma vez demonstrado o inequívoco interesse público sobre a questão.

### 7.2.2. A Inédita Decisão da Suprema Corte

Com o Alta Corte de Londres decidindo não ser passível de revisão judicial a prorrogação e o Tribunal Escocês a julgando judicializável e também ilegal, a palavra final coube à Suprema Corte do Reino Unido. Esse último Tribunal recursal iniciou a sua decisão com um interessante parágrafo de introdução em que afirma que o objeto da ação tem origem em circunstâncias inéditas que nunca surgiram antes e que provavelmente não surgirão depois. Trata-se, portanto, de uma matéria fora da caixa (“*one off*” foi a expressão utilizada), mas que, inobstante, o direito inglês possui as ferramentas e os institutos necessários para sua resolução.

Em seguida, tal como a Alta Corte de Londres, a Suprema Corte conceitua o que é o instituto da prorrogação, o histórico político que o antecedeu e as razões formais elencadas pelo Primeiro Ministro para aconselhar a Rainha a fazê-lo através do memorial enviado por Nikki da Costa. Como todas essas questões já foram alvo de debate anterior, elas não serão novamente exploradas nesse capítulo. Em seguida, após um breve histórico processual dos resultados dos julgamentos nas instâncias inferiores, a Suprema Corte faz um roteiro do que será decidido e as questões que deverão ser respondidas, nos seguintes termos:

- 1) O conselho do Primeiro Ministro feito à Rainha em prorrogar o Parlamento é passível de revisão judicial?
- 2) Se sim, quais são os parâmetros legais para julgar a sua legalidade?
- 3) Sob esses parâmetros, foi legal?
- 4) Se não foi, qual é o remédio constitucional que a Corte deve conceder?

Antes de se adentrar ao mérito da decisão da Suprema Corte, permita-se fazer uma breve relação dessas indagações com o que foi decidido pela Alta Corte de Londres, cujos fundamentos só permitiram o alcance do item 2: Uma vez que não existem parâmetros legais para julgar a sua legitimidade (item 2), o conselho do Primeiro Ministro é estritamente político e, por consequência, não é passível de revisão judicial (item 1). Ir além disso, de acordo com a Alta Corte de Londres, o judiciário

estaria decidindo em matérias de competência exclusiva do governo, como qual seria o tempo necessário para preparar uma nova agenda legislativa e qual finalidade política poderia ser obtida com a prorrogação do Parlamento. Dessa forma, em alusão aos itens 3 e 4, não há como saber se foi ilegal o conselho do Primeiro Ministro, já que não existem parâmetros legais para revisá-lo e, portanto, é impossível ao Tribunal conceder remédios em face de uma “doença” inexistente.

Pois bem. A decisão da Suprema Corte confronta todos esses entendimentos adotados pela Alta Corte de Londres. Contudo, antes de analisar a possibilidade de *judicial review*, a Suprema Corte consolida quatro premissas sob as quais serão levantados os seus fundamentos. **(a)** Primeiramente, o poder de ordenar a prorrogação do Parlamento é uma prerrogativa da Rainha que, por uma convenção legal, é aconselhada pelo Primeiro Ministro a fazê-lo, razão pela qual esse possui responsabilidade constitucional sobre o seu conselho, já que a *Common Law* a obriga a aceitá-lo. Nesse ponto, é preciso distinguir que o objeto de todos os processos sobre a prorrogação não é a ordem da Rainha que o deferiu, cuja legitimidade é inquestionável<sup>78</sup>, mas sim o conselho do Primeiro Ministro que pode tê-la iludido. **(b)** Segundo, de forma semelhante ao entendimento da Alta Corte de Londres, é matéria pacífica da jurisprudência dos Tribunais a possibilidade de revisão judicial de certas decisões políticas, sem fazer, todavia, alusão a seu grau de “pureza”. **(c)** Terceiro, e aqui afastando uma das principais defesas do Primeiro Ministro, o Governo não deve respostas apenas ao Parlamento, mas também ao Judiciário. Pois, embora o Parlamento tenha frustrado os objetivos de Boris Johnson através do *Benn Act*, ele permaneceu fechado e impossibilitado de escrutinar o Governo sobre eventuais e futuras decisões políticas, assim como exercer a sua função de legislar. Sendo assim, “a reponsabilidade ministerial não é substituta para a revisão judicial” (P. 13). **(d)** Por último, uma vez que a função do Judiciário, como se sabe, é a aplicação das leis aprovadas pelo Parlamento, a revisão judicial de uma prorrogação ilegal não violaria o princípio da separação de poderes, já que o Judiciário estaria tão somente exercendo a sua função constitucional de fazer valer a legislação aplicável, quer seja através de leis escritas, quer seja pela *common law*.

---

<sup>78</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 96. [De acordo com BRADLEY e EWING, “a rainha não pode ser processada ou denunciada nos tribunais. Mas servos ou oficiais da Coroa que cometem crimes ou injustiças civis são, e sempre foram, sujeitos à jurisdição dos tribunais”].

Partindo-se dessas premissas, ao passo que a ausência de parâmetros legais afastou a Corte de Londres em analisar a prorrogação do Parlamento, para a Suprema Corte isso a ensejou a adotar um posicionamento mais ativo, como determinar os limites para o exercício das prerrogativas constitucionais do Primeiro Ministro. Nesses casos, existem duas hipóteses distintas que podem ser confrontadas. A primeira é verificar se a prerrogativa realmente existe e, se existe, até onde ela pode ser exercida. A segunda é ainda que o poder de prerrogativa exista e que ele tenha sido utilizado dentro dos seus limites, se ele pode ser desafiado judicialmente com base em algum outro critério. Sendo assim, é necessário encaixar a prorrogação aconselhada por Boris Johnson em alguma dessas duas hipóteses, sendo que a primeira cabe ao Judiciário determinar os limites da prerrogativa constitucional, e a segunda realmente é questionável a possibilidade de *judicial review*, uma vez que estaria dentro dos seus limites de exercício.

A Suprema Corte não negou que certamente é mais simples determinar os limites de poderes decorrentes de regulações escritas, já que eles provêm da própria letra da lei, do que os poderes de prerrogativa, cuja essência e força normativa não decorrem de documentos escritos ou regras formais. No entanto, como as prerrogativas constitucionais advêm da *common law*, é evidente que elas devem respeito a seus princípios que, por sua vez, delimitam até onde esses poderes podem ser exercidos. Pode-se notar, assim, que a decisão da Suprema Corte é pautada, sobretudo, em um discurso principiológico em que eles podem preencher as lacunas do direito, o que se assemelha à corrente teórica do neoconstitucionalismo. Sendo assim, muito embora o Reino Unido não detenha uma constituição formalmente escrita, o seu direito também é formado por diversos princípios que devem ser aplicados pelos Tribunais como forma de impor limites para cada poder estatal, incluindo o Executivo e, até mesmo, o Parlamento, na utilização de seus poderes decorrentes tanto de regulações escritas como de prerrogativas.

A convaler com esse entendimento, BRADLEY e EWING também afirmam que a ausência de limites regulatórios não pode servir de óbice para a revisão judicial de atos aparentemente inconstitucionais. A uma, pois a atividade judicial vai muito além da mera interpretação da letra da lei, uma vez que atos oriundos de prerrogativas ou de leis não estatutárias podem e são objetos de *judicial review*. A duas, porque, se muitos

estatutos conferem amplo poder discricionário às autoridades públicas, o controle judicial de tal discricção, também deve ir muito além da interpretação estatutária<sup>79</sup>.

Sendo assim, foi elencado pela Suprema Corte o primeiro princípio limitador das prerrogativas constitucionais: a Soberania do Parlamento. Como já exposto no capítulo 6, também parte fundamental da decisão da Alta Corte de Londres, o Parlamento detém o poder de legislar, cabendo aos demais poderes seguir e aplicar a legislação aprovada, incluindo o Governo. Entretanto, de acordo com a Suprema Corte, o papel dos tribunais não é apenas aplicar o direito, mas garantir que o Parlamento exerça esse seu poder de legislar. Dessa forma, a ausência de limites legais à prerrogativa de prorrogação do Parlamento seria uma violação à Soberania do Parlamento, já que possibilitaria a obstrução de sua atividade ao bel talante do Governo. Isto é, embora o Parlamento não funcione de forma intermitente e ilimitada, a prorrogação do parlamento dura, em média de quatro a cinco dias, sendo que qualquer duração que ultrapasse esse período sem uma justificativa razoável, seria um ataque direto ao exercício institucional do poder legislativo.

O segundo princípio que foi utilizado como parâmetro de limite para o poder de prorrogação é a que diz respeito à necessidade de prestação de contas ao Parlamento (“*accountability*”<sup>80</sup>). Como também exposto no capítulo 6, os ministros do Governo e o próprio Primeiro Ministro devem ir semanalmente ao Parlamento para responder pessoalmente as questões que lhes forem endereçadas pelos parlamentares, sem prejuízo daquelas que podem ser enviadas por ofício ou outros meios alternativos. Isso porque, diferentemente do Brasil, o chefe do Executivo britânico não é eleito diretamente, mas é escolhido pelo Partido que obteve o maior número de assentos no Parlamento<sup>81</sup>, razão pela qual ele deve prestar contas e justificar os seus atos perante aqueles que foram eleitos pelo povo, afastando a possibilidade de arbitrariedades no poder que lhe foi concedido. Citando um precedente, a Corte concorda que “a conduta do governo pelo Primeiro Ministro e seu Gabinete, coletivamente responsáveis perante o Parlamento,

---

<sup>79</sup> Ibid. P. 634.

<sup>80</sup> Não existe uma tradução literal desse termo para o português, mas ele remete à ideia de necessidade de prestação de contas e justificativas perante o Parlamento.

<sup>81</sup> De acordo com a Suprema Corte, “o governo existe porque tem a confiança da Câmara dos Comuns. Não tem legitimidade democrática além disso. Isso significa que é responsável perante a Câmara dos Comuns – e, por consequência, com a Câmara dos Lordes - por suas ações, lembrando sempre que a tarefa real de governar é para o executivo e não para o Parlamento ou aos tribunais. A primeira pergunta, portanto, é se a ação do primeiro-ministro teve o efeito de frustrar ou impedir o papel constitucional do Parlamento em escrutinar o governo”.

está no coração da democracia de Westminster”. Sendo assim, ao impossibilitar o exercício do poder de fiscalização pelo Parlamento, a prorrogação aumenta o risco de um governo responsável seja substituído por um que não o seja, uma verdadeira antítese de um modelo governamental democrático.

Nessa mesma toada, BRADLEY e EWING, ratificam que prestar contas ao Parlamento é o mesmo que prestar contas à população, já que esses elegeram aqueles. Isto é, aqueles que governam devem justificar seus atos para a quem se governa, até mesmo como uma forma da população de avaliar melhor o histórico do governo para as próximas eleições<sup>82</sup>.

No entanto, DANNY NICOL, professor de Direito Público da Universidade de Westminster, afirma que o Parlamento teve duas oportunidades distintas em prevenir a Prorrogação e optou por não fazê-lo: Através de um voto de não confiança ou de uma legislação delegada que expressamente proibisse a sua ocorrência. Nesse sentido, se o Parlamento optou em não prevenir a Prorrogação, não haveria razões da Suprema Corte intervir em sua autonomia, mesmo que seja para suprir a sua omissão<sup>83</sup>.

Transcreva-se abaixo o trecho da decisão que sintetiza os parâmetros sob os quais devem ser analisados a prerrogativa de prorrogação do Parlamento:

Que uma decisão de prorrogar o Parlamento (ou de aconselhar o monarca a prorrogar o Parlamento) será ilegal se a prorrogação tiver o efeito de frustrar ou impedir, sem justificativa razoável, a capacidade do Parlamento de desempenhar suas funções constitucionais como legislador e como órgão responsável pela supervisão do executivo. Em tal situação, o tribunal intervirá se o efeito for suficientemente grave para justificar um curso tão excepcional.

Por esses fundamentos, a Suprema Corte julgou que a prorrogação é passível de revisão judicial, estabeleceu os parâmetros para analisá-la e, em um diagnóstico primário, notou que ela possivelmente viola esses parâmetros, terceira etapa a ser seguida pela Suprema Corte. Entretanto, ainda resta investigar, com o devido “cuidado” nos moldes da decisão da Alta Corte de Londres, se as justificativas apresentadas pelo Primeiro Ministro são aptas a amparar uma decisão com consequências tão significativas como a prorrogação.

---

<sup>82</sup> BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14ª Edição. Ed. Pearson Longman. 2007. P. 95.

<sup>83</sup> NICOL, Danny. *Supreme Court Against the People*. UK Constitutional Law Association. Londres, 25 de set. de 2019. Disponível em: <<https://ukconstitutionallaw.org/2019/09/25/danny-nicol-supreme-court-against-the-people/>> Acesso em: 27 de nov. de 2019.

Sendo assim, primeiramente é refutado que a possível ocorrência das conferências partidárias durante o período que o Parlamento estivesse suspenso minimizaria os seus efeitos, já que ele não funcionaria durante essa época, porquanto os partidos possuem total liberalidade em encurtá-lo ou até mesmo não os realizar dadas as circunstâncias pré Brexit. E mesmo que as conferências durassem as usuais três semanas, o que não ocorreu, já que as conferências desse ano duraram apenas uma semana<sup>84</sup>, o Parlamento ainda poderia exercer o seu poder fiscalizatório sobre o Poder Executivo.

Em relação à necessidade de cinco semanas para a preparação de uma nova agenda legislativa, através de um novo discurso da Rainha, motivo primordial elencado no memorando enviado por Nikki da Costa para Boris Johnson, principal meio de prova utilizado no julgamento, a Suprema Corte não vislumbrou nenhuma justificativa minimamente plausível para esse longo prazo. Isso porque, embora o memorial tenha sido claro quanto a necessidade da renovação da agenda legislativa através de uma nova sessão parlamentar para aprovação de novas leis, não apresentou nenhum motivo razoável para o intervalo de cinco semanas entre uma e outra. Por outro lado, o memorando não teceu sequer uma palavra sobre as seguintes questões levantadas pela Suprema Corte:

A proposta teve o cuidado de garantir que houvesse algum tempo para os parlamentares discutirem o Brexit, antes e depois da reunião do Conselho Europeu de 17 a 18 de outubro. Mas isso não explica porque foi necessário reduzir o tempo que teria havido (caso não houvesse a prorrogação) para os procedimentos legislativos relacionados ao Brexit. Ele não discute o tempo parlamentar necessário para aprovar qualquer novo acordo de retirada, nos termos da seção 13 da Lei de Retirada da União Europeia de 2018, e aprovar a legislação primária e delegada necessária para tanto. Ele não discute o impacto da prorrogação sobre os procedimentos especiais para escrutinar a legislação delegada necessária para preparar o direito do Reino Unido para o dia da saída, a fim de obter uma retirada ordenada, com ou sem um acordo, conforme estabelecido na Lei de Retirada da União Europeia de 2018. Os comitês de escrutínio da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes desempenham um papel vital nisso.

Ademais, foram também utilizadas as incontestadas palavras e experiência do ex Primeiro Ministro John Major, que categoricamente afirmou que o tempo necessário para a construção de um novo programa legislativo depende do seu tamanho, mas que

---

<sup>84</sup> PARTY conferences - autumn 2019. Local Government Association. Disponível em: <<https://www.local.gov.uk/parliament/party-conferences-autumn-2019>> Acessado em: 26 de nov. de 2019

não ultrapassa a duração de seis dias. Isso porque, após os departamentos apresentarem os projetos de lei que gostariam de serem aprovados na próxima sessão, o Governo e todo o seu gabinete se reúnem para analisar quais serão incluídos na nova agenda legislativa, de forma que a elaboração do discurso da Rainha não demora após isso estar pronto.

Dessa forma, a Suprema Corte considerou que Boris Johnson ultrapassou os limites para o exercício do seu poder de prerrogativa de prorrogação, notadamente violando os princípios da Soberania Parlamentar e o seu Dever de Fiscalização, sem apresentar nenhuma justificativa minimamente razoável para que essas barreiras fossem ultrapassadas.

Ao fim e ao cabo, resta agora saber qual deve ser o remédio aplicável pela Suprema Corte. Em outras palavras, o Tribunal deve ir além da declaração de inconstitucionalidade da prorrogação, impondo ordens a serem cumpridas, ou deve se restringir à entrega de um parecer, que poderá ou não ser acolhido pelo Governo e pelo Parlamento? Por esse conflito, a defesa do Primeiro Ministro invoca o artigo 9º do *Bill of Rights*, que afirma “**que a liberdade de discurso e debates ou procedimentos no Parlamento não devem ser impugnados ou questionados em qualquer tribunal ou lugar fora do Parlamento**”.

Dessa forma, a defesa do Governo afirma que a prorrogação é um “procedimento do Parlamento” e, portanto, deve ser discutido pelo próprio Parlamento, cabendo exclusivamente a esse determinar as consequências e as medidas a serem tomadas com uma eventual declaração de inconstitucionalidade da prorrogação, e se de fato o é, algo na linha do que foi decidido pela Alta Corte de Londres.

Entretanto, com uma objetividade que lhe é peculiar, a Suprema Corte põe uma pá de cal na questão com os seguintes fundamentos: **(a)** Embora a ordem de prorrogação do Parlamento ocorra na Câmara dos Lordes através dos comissários da Rainha, ela não pode ser considerada como um “procedimento do Parlamento”, na forma descrita pelo art. 9 do *Bill of Rights*, **(b)** uma vez que não é uma decisão tomada por ambas as casas do poder legislativo, mas sim uma ordem da Rainha sob o conselho do Primeiro Ministro, **(c)** de forma que os parlamentares não possuem nenhuma liberdade de discurso ou direito à voto quanto a matéria, **(d)** é, assim, uma imposição de fora para dentro. **(e)** Portanto, a prorrogação do Parlamento não faz parte da essência ou do

núcleo da atividade legislativa, mas, a bem da verdade, traz um fim para essência e o núcleo da atividade legislativa.

Para o jurista JOHN FINNIS, contudo, que dias após a decisão publicou um artigo intitulado “A inconstitucionalidade do julgamento da prorrogação da Suprema Corte”, o simples fato do conselho ser uma decisão unilateral do Executivo não o torna algo totalmente alheio a um procedimento do Parlamento. Isso porque, a Coroa, responsável em ordenar a prorrogação, é, como sempre foi, parte fundamental do Parlamento<sup>85</sup> e, por consequência, qualquer ordem ou ação de sua autoria é, por natureza e essência, um procedimento do Parlamento. Sendo assim, o autor julgou serem rasos os fundamentos elencados pela Suprema Corte para descaracterizar o conselho da prorrogação como fenômeno absorto à atividade legislativa<sup>86</sup>.

Apesar disso, a Suprema Corte declarou nulo e sem efeito o conselho de Boris Johnson, razão pela qual as suas consequências também o são, notadamente a Ordem do Conselho Privado (“*Privy Council*”) e, finalmente, a Ordem da Rainha, o que, com a decisão, passou a ser um “pedaço de papel em branco”. O Tribunal não impôs nenhuma ordem judicial a ser obrigatoriamente seguida, mas simplesmente deu ao Parlamento a possibilidade de escolher qual seria o próximo passo a ser seguido. No dia seguinte os membros do Parlamento já estavam furiosos em seus lugares na Câmara dos Comuns.

Por todo o exposto, a Suprema Corte confirma que Boris Johnson agiu de forma constitucionalmente irresponsável e, em sua única remissão ao verdadeiro motivo do Primeiro Ministro em prorrogar o Parlamento – obter vantagem política para a concretização do Brexit no dia 31.10.2019 -, confirma que o seu conselho teve como único objetivo promover as suas políticas públicas como líder do Governo (P. 22).

Dessa forma, a reação do Parlamento e a decisão da Suprema Corte são inequívocas em demonstrar que Boris Johnson agiu sem o comedimento e parcimônia inerentes a um líder político no exercício de suas prerrogativas constitucionais. Ora, é evidente que a ordem constitucional sob a qual um governo democrático deve ser orientado diz respeito, em sua parte substancial e como aduz BRADLEY, em como o jogo

---

<sup>85</sup> Tecnicamente, o Parlamento britânico é formado pela Câmara dos Comuns, Câmara dos Lordes e pela Coroa.

<sup>86</sup> FINNIS, John. *The unconstitutionality of the Supreme Court's prorogation judgment*. Policy Exchange. 2019. [É importante lembrar que John Finnis foi o jurista que, no mês de abril de 2019, publicou um breve artigo dando a ideia de que a prorrogação seria a única saída viável para garantir o BREXIT sem uma nova extensão do prazo de saída. Publicado esse artigo, iniciaram-se os receios de que o governo realmente poderia querer adotar essa solução extrema].

político deve ser pautado e quais regras institucionais devem ser seguidas, sob pena de forte resistência política e social. Esses excessos, ainda que formalmente legais, afetam o jogo constitucional. O próprio fenômeno do constitucionalismo moderno é cogente nesse sentido, eis que, reduzindo-se à sua essência, é a instrumentalização do Direito para a contenção do poder, em favor das liberdades difusas em um contexto que justifique a inequívoca necessidade de se preservar certos valores universais, como a dignidade humana, a liberdade da expressão e, no caso do Reino Unido, a Soberania do Parlamento, princípio basilar modelo constitucional inglês.

Nesse cenário, existem regras informais que devem ser seguidas pelos poderes estatais, como a já citada tolerância mútua entre os partidos políticos (vide capítulo 6). De acordo com LEVITSKY e ZIBLATT, elas servem como “grades flexíveis”, tal como em ringues de luta, impedindo que o dia a dia político, já naturalmente selvagem, se torne uma luta livre sem nenhuma limitação. E embora não possuam força normativa escrita, são notoriamente respeitadas<sup>87</sup>. Bem ditas as coisas, essas convenções, verdadeiras diretrizes do jogo político, devem ser utilizadas como forma de limitar a utilização arbitrária de prerrogativas constitucionais. Para esses cientistas políticos de Harvard, a função de exercê-las cabe especialmente ao Parlamento, como de fato foi feito com a aprovação do *Benn Act*, mas isso não impede, sequer minimamente, que o Judiciário também as utilize.

Entretanto, uma regra informal que ainda não foi expressamente citada, mas que certamente já foi implicitamente explorada tanto pelo Parlamento como por essa decisão da Suprema Corte, e igualmente violada por Boris Johnson, é a reserva institucional. Ela remete à ideia de prudência e controle, ou seja, não forçar as suas prerrogativas até o limite, ainda que esteja formalmente dentro da sua esfera de poder, o que certamente violaria o seu espírito. A sua utilização desenfreada põe em risco o sistema político como um todo<sup>88</sup>.

É interessante, sobretudo, como esses autores fazem uma analogia da democracia com um jogo ou uma partida de futebol. É necessário seguir as regras, sejam elas escritas ou não, a fim de possibilitar que a partida continue e o adversário simplesmente não a abandone. Dessa forma, “isso significa que, embora joguem para

---

<sup>87</sup> LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 102/103.

<sup>88</sup> *Ibid.* P. 107.

ganhar, os adversários precisam fazê-lo com um grau de comedimento”, de forma que, “em política isso muitas vezes significa evitar truques sujos ou táticas duras em nome da civilidade e do jogo limpo”<sup>89</sup>. De forma totalmente oposta, Boris Johnson fez exatamente o contrário. Com a prorrogação do Parlamento, ele simplesmente acabou com a partida para jogar sozinho através de suas próprias regras, com o suposto motivo de que isso iria beneficiar ambos os times. Contudo, o Parlamento conseguiu tornar sem sentido a partida criada pelo Primeiro Ministro, enquanto a Suprema Corte permitiu que a partida anterior retornasse imediatamente da onde parou.

O já citado “jogo duro constitucional” de TUSHNET remete à mesma ideia de LEVITSKY e ZIBLATT. Com o aumento exponencial do atrito entre partidos políticos, levando-os a violarem a tolerância mútua entre eles, induz à utilização de suas prerrogativas até o limite, ou mesmo além, para vencerem seus opositores, “jogando para valer”, sem se preocuparem, contudo, com os danos ao sistema democrático<sup>90</sup>. Por razões lógicas, os políticos tendem a ser mais moderados quando respeitam mutuamente os seus oponentes e aceitam que os seus atos também são legítimos, embora contrários a seus interesses. Contudo, o anseio de Boris Johnson em entregar o Brexit no dia 31 de outubro, preferindo “morrer em uma vala” do que não fazê-lo, era tão grande que o fez violar (notoriamente, diga-se) a reserva institucional, fazendo com que membros do seu próprio partido votassem contra os seus desejos (vide capítulo 6), levando-os a expulsão partidária.

Dessa forma, foi a Suprema Corte que deu um final a essa saga que se estendeu por mais de um mês, causando inequívoco desgaste institucional e incertezas partidárias. É evidente que ela causou diversas controvérsias com grandes figuras dos meios jurídico e político a criticando severamente. Afinal de contas, ela foi a um campo antes inexplorado pelo judiciário britânico.

Uma das mais ferrenhas críticas, como já citado, veio de JOHN FINNIS, cujo intelecto e importância ao meio jurídico global são inquestionáveis, que alegou que a decisão foi um ultraje a todo o modelo de governo britânico, que há séculos detém uma forma de auto regulação política contra atos atentatórios à sua constituição, através do uso de estatutos e convenções, sem a interferência do judiciário “com base em

---

<sup>89</sup> Ibid. P. 108.

<sup>90</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: J. Marshall Law Review. Georgetown University Law Center. 2004. P. 550.

‘parâmetros’ desconexos com o direito até então vigente sobre a conduta desses mais altos órgãos da democracia”<sup>91</sup>. Para o autor, portanto, a decisão da Suprema Corte foi estritamente política e que o próximo Parlamento deveria usar a sua soberania, princípio tão utilizado pela decisão, para tentar evitar futuros usos abusivos do poder judicial, remediando a “ferida” causada pela Suprema Corte.

DANNY NICOL ainda vai além e afirma que a decisão da Suprema Corte foi uma tentativa política de obstruir a ocorrência do Brexit, uma vez que, para os seus Ministros, a permanência do Reino Unido no bloco europeu lhes traria maiores poderes e influência judiciais. Dessa forma, a Suprema Corte, além de violar a Separação de Poderes, também estaria frustrando o desejo popular manifestado em 2016, razão pela qual “a Suprema Corte retirou a constituição do povo e agora o povo precisa encontrar representantes que legislarão para tirar a constituição da Corte”<sup>92</sup>

PAULO GONET também afirma que o ativismo judicial também pode ter efeitos retroalimentares. Isto é, decisões ativistas incentivam e legitimam outros tribunais a assumirem uma posição mais ativa em casos de maior complexidade política e, não raras às vezes, levando-os a exercer as suas prerrogativas às margens da Separação dos Poderes<sup>93</sup>.

Por essas e outras indagações, cuja densidade teórica é enorme e foge ao objeto dessa monografia, é extremamente delicada a possibilidade de *judicial review* no sistema judicial britânico, sobretudo em matérias de “alta política”, razão pela qual foram abordadas nesse estudo as duas decisões conflitantes, ambas inegavelmente bem fundamentadas.

Sem a devida profundidade teórica, seria uma espantosa irresponsabilidade julgá-las como corretas ou não, razão pela qual esse juízo passa ao largo da finalidade dessa monografia. Ao que importa a seu objeto, a bem da verdade, é que a decisão da Suprema Corte pôs uma pá de cal no conflito entre o Parlamento e o Executivo,

---

<sup>91</sup> FINNIS, John. *The unconstitutionality of the Supreme Court’s prorogation judgment*. Policy Exchange. 2019. P. 17.

<sup>92</sup> NICOL, Danny. *Supreme Court Against the People*. UK Constitutional Law Association. Londres, 25 de set. de 2019. Disponível em: <<https://ukconstitutionallaw.org/2019/09/25/danny-nicol-supreme-court-against-the-people/>> Acesso em: 27 de nov. de 2019.

<sup>93</sup> OS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS E O ATIVISMO JUDICIAL: UM ESTUDO DE CASOS. Universidade de Brasília, 22 de nov. de 2019.

especificamente no que diz respeito à prorrogação, o que não a torna, sem sombra de dúvidas, imune a críticas e objeções, motivo de algumas delas terem sido citadas.

Feitas essas considerações, chega-se ao final dos principais objetos de estudo dessa monografia, que é a prorrogação do Parlamento e suas consequências nas esferas legislativa e judicial. Não obstante, a fim de atualizar e situar o leitor, serão expostos os recentes episódios que sobrevieram à decisão da Suprema Corte, pois seria incompleto, ou, no mínimo, menos interessante, não revelar o final da narrativa da incessante busca de Boris Johnson pela concretização do Brexit, ao menos até onde foi possível até a conclusão do presente estudo.

## **8. O QUE VEIO DEPOIS**

Após a decisão da Suprema Corte, apesar de suas críticas, o Primeiro Ministro não agiu de forma desarrazoada e declarou que iria respeitar o julgamento dos ministros e foi exatamente o que fez. No dia seguinte, em 25.9.2019, por ordem do agora ex-presidente da Câmara dos Comuns (“*speaker*”), John Bercow, ela voltou ao seu funcionamento normal. O “normal” para o cotidiano do Parlamento Britânico, contudo, não é o que se pode definir como comum, como já dito. Historicamente, as sessões são tumultuadas, com clamores bradados por ambos os partidos, um defronte ao outro, com constantes interrupções, vaias e, especialmente, gritos de “ordem” por parte do presidente, tradição que permanece até hoje. Não seria um exagero, com as vênias devidas, compara-la a uma classe do ensino fundamental.

Nesse cenário, é previsível que a primeira sessão logo após a declaração de nulidade da prorrogação pela Suprema Corte seria babélica, muito além do habitual. Não faltaram críticas ao primeiro ministro e sua tentativa fracassada de prorrogar o parlamento, muitas das quais pedindo a sua renúncia. Boris, provocativo, replicou a oposição pedindo que externasse a sua insatisfação através de uma moção de desconfiança, o que foi prontamente dispensado pelo líder do Partido Trabalhista, eis que o êxito de uma moção levaria à realização de novas eleições gerais, o que poderia beneficiar o Partido Conservador. Nesse sentido, Jeremy Corbyn afirma que só aprovaria a realização de novas eleições gerais caso fosse solicitada e aprovada a extensão do prazo de retirada do Reino Unido pela União Europeia. Isso garantiria que, mesmo se o Partido Conservador ganhasse as novas eleições, o Brexit só ocorreria com

a aprovação de um acordo pelo Parlamento ou no dia 31 de janeiro de 2020, data limite após o novo pedido de extensão. John Bercow, devido ao discurso inflamado de ambos os partidos, pediu para os parlamentares “se tratem como oponentes e não inimigos”<sup>94</sup>, respeitando, assim, a tolerância e respeito mútuos.

O clima de conflito em Westminster foi sentido pela cúpula da União Europeia em Bruxelas que indagaram se realmente estavam a procura de um novo acordo ou apenas ocupados demais em contraditar uns aos outros na Câmara dos Comuns<sup>95</sup>. Sendo assim, as expectativas de uma solução ágil após a retomada do Parlamento decresceram, o que resultou em efeitos irrefutáveis na economia britânica. Em entrevista ao BBC, Boris Johnson ainda afirmou que seria possível a saída do Reino Unido sem um acordo no dia 31 de outubro<sup>96</sup>. Contudo, a cada dia o primeiro ministro era mais pressionado em apresentar resultados das negociações com a União Europeia, sendo que “se Boris Johnson tem um plano para o Brexit ele deve revelar agora”<sup>97</sup>, uma das manchetes estampadas no jornal The Guardian.

Mas realmente o Primeiro Ministro vinha em uma fase absolutamente conturbada. Em 30.9.2019, em plena conferência partidária *Tory*, Boris foi surpreendido com uma acusação de assédio por uma jovem jornalista supostamente ocorrido em 1999<sup>98</sup>, desgastando ainda mais a sua já desgastada popularidade. Apenas em 2.10.2019, ele deu o seu primeiro sinal de que realmente estaria trabalhando em um acordo com a União Europeia, apresentando a sua primeira proposta, cuja principal diferença com a anterior reside na fronteira entre a Irlanda do Norte e Irlanda, a principal razão de divergências políticas no Parlamento britânico, impossibilitando se chegar a um

---

<sup>94</sup> JOHNSON é criticado por fala incendiária sobre Brexit. Correio de Povo, 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/johnson-%C3%A9-criticado-por-fala-incendi%C3%A1ria-sobre-brexit-1.368258>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>95</sup> CAOS do Brexit causa desespero em Bruxelas. Euronews, 26 de set. De 2019. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2019/09/26/caos-do-brexit-causa-desespero-em-bruxelas>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>96</sup> JOHNSON ameaça ignorar lei e sair da União Europeia sem acordo. Estadão. São Paulo, 29 de set. de 2019. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,johnson-ameaca-ignorar-lei-e-sair-da-uniao-europeia-sem-acordo,70003030417>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>97</sup> IF Boris Johnson has a plan for Brexit he must reveal it now. The Guardian. Londres, 29 de set. De 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/29/boris-johnson-brexit-plan>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>98</sup> BORIS Johnson é acusado de assédio em pleno congresso sobre o Brexit. Estadão. São Paulo, 30 de set. de 2019. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,boris-johnson-e-acusado-de-assedio-em-pleno-congresso-sobre-o-brexit,70003031327>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

consenso<sup>99</sup>. Contudo, a proposta foi recepcionada como “sem sentido” e “de nenhuma forma operacional”, nas palavras de Michel Barnier, líder da EU responsável pelas negociações do Brexit<sup>100</sup>.

Em seguida, no dia 4.10.2019, Boris começa a publicamente temer a possibilidade de não entregar o Brexit no dia 31.10 e seus advogados afirmaram a um Tribunal Escocês, pela primeira vez, que ele irá obedecer o *Benn Act* e pedirá, até o dia 19.10, a extensão do prazo de retirada caso um acordo não seja aprovado<sup>101</sup>. Inobstante, Boris continuava a insinuar que o Brexit certamente ocorreria até 31 de outubro. A possibilidade de um não acordo, contudo, passaram a causar conflitos internos dentro do próprio Partido Conservador, com cinco secretários de Estado ameaçando se renunciarem<sup>102</sup>.

Em 14.10.2019, a Rainha proclama o seu tradicional discurso de abertura da nova sessão parlamentar, cujo principal objeto foi o Brexit, afirmando a Coroa que o principal objetivo do seu governo era assegurar a saída do Reino Unido no dia 31 de Outubro<sup>103</sup>. No dia seguinte, iniciou-se uma intensa maratona de negociações com a União Europeia<sup>104</sup>, de forma que, em 17.10.2019, finalmente chegaram à proposta final de acordo com o aval dos 27 países membros da UE, mas ainda pendente de aprovação na Câmara dos Comuns, sem dúvidas o maior desafio do Primeiro Ministro.

Em 19.10.2019, data prevista no *Benn Act* para Boris Johnson pedir uma nova prorrogação caso não houvesse um acordo, foi aprovado no Parlamento uma emenda que dava mais prazo para que fosse analisada a proposta negociada às pressas pelo

---

<sup>99</sup> JOHNSON propõe emenda em acordo do Brexit, mas UE se mantém cética. Exame. São Paulo, 1 de out. de 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/johnson-propoe-emenda-em-acordo-do-brexite-mas-ue-se-mantem-cetica/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>100</sup> WHY Boris Johnson will be forced to delay Brexit until next year. Business Insider. Londres, 5 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/why-boris-johnson-will-be-forced-to-delay-brexite-until-next-year-2019-10>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>101</sup> BORIS Johnson Will Ask for a Brexit Delay, Court Papers Say. New York Times. Londres, 4 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/10/04/world/europe/brexite-boris-johnson.html>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>102</sup> MEMBROS do gabinete de Boris Johnson ameaçam rebelião se Brexit não tiver acordo. Estadão. Londres, 9 de out. de 2019. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,membros-do-gabinete-de-boris-johnson-ameacam-rebeliao-se-brexite-nao-tiver-acordo,70003044106>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>103</sup> EM discurso, rainha Elizabeth prevê Brexit em 31 de outubro. Veja. Londres, 14 de out. de 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/parlamento-britanico-retorna-do-recesso-apos-discurso-da-rainha/>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>104</sup> BORIS Johnson is getting close to winning a majority for a Brexit deal. Business Insider. Londres, 15 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/boris-johnson-brexite-deal-majority-parliament-referendum-2019-10>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

primeiro ministro. Embora nesse cenário ele tivesse que obrigatoriamente pedir a extensão do prazo à União Europeia através de uma carta, Boris a enviou três, ora pedindo a extensão de forma apócrifa, como mera obrigação ao *Benn Act*, ora afirmando que não ia prorrogar mais o prazo, tornando ainda mais incerto e confuso quais seriam os próximos capítulos<sup>105</sup>.

Em 24.10.2019, após suas fracassadas tentativas de apressar o trâmite da sua proposta de acordo no Parlamento, às vésperas da data limite, Boris informalmente propõe ao Partido Trabalhista a realização de novas eleições gerais antes do Natal, alegando que, embora não tenha expressamente requisitado, provavelmente a UE irá aceitar a extensão do prazo até 31 de janeiro<sup>106</sup>. Dessa forma, após a aprovação da extensão do prazo de retirada pela União Europeia<sup>107</sup>, o Parlamento aprovou a realização de novas eleições gerais em 12 de dezembro, a terceira em cinco anos, quando, em situações, apenas uma teria ocorrido. Dessa forma, a tão prometida retirada do Reino Unido no dia 31 de outubro não foi cumprida por Boris Johnson e ele não estava “morto em uma vala”, levando-o a pedir desculpas aos membros do seu Partido<sup>108</sup>.

Em 6.11.2019, o Parlamento é dissolvido e as cinco semanas de campanha eleitoral oficialmente começaram. Desde então, o Brexit passou a ser prioridade secundária do governo, atrás, por óbvio, da vitória das próximas eleições. Os Conservadores precisam ganhar poucos assentos para ganharem a maioria na Câmara dos Comuns e melhorar significativamente a chance de ser aprovada a proposta de acordo negociada por Boris Johnson e, finalmente, conseguir retirar o Reino Unido da União Europeia. De acordo com as últimas pesquisas realizadas após os primeiros debates públicos entre os candidatos, os principais são Boris Johnson e Jeremy Corbyn, o protagonista dessa monografia está ganhando por apenas dois pontos percentuais<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> BREXIT: Johnson sends unsigned letter asking for delay, and second arguing against it. The Guardian. Londres, 20 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/19/eu-will-grant-brexite-extension-if-johnson-sends-letter-says-brussels>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>106</sup> BREXIT 'do or die': what are Boris Johnson's options now? The Guardian. Londres, 24 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/24/brexit-do-or-die-boris-johnson-options>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>107</sup> BREXIT dance goes on as EU approves new extension for UK. BBC. Londres, 28 de out. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-50205927>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>108</sup> BREXIT: Boris Johnson apologises to Tory members for deadline extension. The Guardian. Londres, 3 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2019/nov/03/boris-johnson-apologises-tory-members-not-leaving-eu-october>> Acessado em: 26 de nov. de 2019.

<sup>109</sup> JEREMY Corbyn won victory over Boris Johnson among undecided voters in first election debate, poll shows. The Independent. Londres, 20 de nov. de 2019. Disponível em:

## 9. CONCLUSÃO

Se se permite falar com a devida franqueza, ao escolher a Prorrogação do Parlamento requerida por Boris Johnson como tema de monografia, pondo um fim à cruel dúvida que permeia o pensamento dos jovens acadêmicos no epílogo de suas graduações, o desejo, ainda que egoísta, era de que seus planos dessem certo, que o Parlamento permanecesse fechado durante as cinco semanas e, finalmente, que o Brexit ocorresse no dia 31 de outubro, com ou sem um acordo, tal como havia sido planejado pelo Primeiro Ministro. Seria um clássico exemplo de subversivismo constitucional bem sucedido.

Contudo, nenhuma dessas hipóteses se concretizou. Logo na semana seguinte em que o tema foi decidido, o Parlamento aprovou o *Benn Act* e frustrou os objetivos de Boris Johnson. Em seguida, a Suprema Corte declarou ilegal a prorrogação e possibilitou o imediato retorno da atividade parlamentar. Finalmente, o Brexit não ocorreu no dia 31 de outubro e o prazo foi novamente estendido para 31 de janeiro, a quarta extensão consecutiva deferida pela União Europeia.

Não obstante, longe de obstruírem o desenvolvimento desse estudo, todos esses elementos enriqueceram profundamente a sua construção e permitiram a esse escriba se aprofundar em áreas que não estavam previstas no projeto inicial, especialmente sobre diálogo institucional. Também foi possível, através da análise desses diferentes aspectos, tornar a escrita dessa monografia uma atividade prazerosa, muito além do que uma obrigação de final de curso. Mas o mais importante é que, diferentemente da primeira impressão passada com a notícia da Prorrogação do Parlamento requerida por Boris Johnson, nem tudo é um preto no branco, e o que parecia ser um grave sintoma patológico na democracia britânica, apenas revelou a solidez de suas instituições como guardiães constitucionais.

Isso porque, como exposto ao longo dessa monografia, decisões políticas controversas são tomadas diuturnamente em todas as democracias, mas o verdadeiro teste à sua solidez reside nas reações institucionais contra elas. Dessa forma, a ágil reação do Parlamento em aprovar o *Benn Act*, obrigando o Primeiro Ministro a requerer a extensão do prazo do Brexit caso não fosse aprovado um acordo, assim como a

decisão da Suprema Corte em declarar a ilegalidade da Prorrogação passam no teste da democracia, embora esse ativismo judicial ainda possa ser objeto de controvérsias no sistema judicial britânico.

Com efeito, o dia a dia político não é uma constante, reveses imprevisíveis ocorrem o tempo todo, respostas de todos os lados inutilizam as manobras políticas e diariamente a estabilidade das instituições democráticas é posta a prova. Mas os líderes democráticos aceitam as suas derrotas<sup>110</sup>. Nessa linha, Boris Johnson, embora não tenha escondido a sua insatisfação, aceitou as reações do Parlamento e do Judiciário e não se viu em uma situação extremamente frustrante a ponto de ludibriar o sistema de freios e contrapesos e dar uma resposta totalitária.

Contudo, é necessário, sobretudo nos tempos atuais, atentar-se a medidas formalmente legais, mas cuja essência é totalitária e materialmente inconstitucional. Assim como a mensagem de Fernando Pessoa, a ameaça reside na sutileza e uma máscara muito usada se pega à cara. Dessa forma, uma “máscara constitucional” não pode esconder uma face desonesta.

Infelizmente, uma vez que o Brexit ganha novos episódios diariamente, não foi possível anunciar o fim dessa longa narrativa que irá completar quatro anos em 2020. Mas o estímulo à curiosidade certamente é uma das principais finalidades desse trabalho e, com a sua leitura, espero que o apetite pelo assunto se torne uma realidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **Livros, Artigos e Documentos Oficiais**

B. COLE, Donald. *Martin Van Buren and the American Political System*. Princeton University Press. 1984.

BRADLEY, Anthony. EWING, Keith. *Constitutional and Administrative Law*. 14<sup>a</sup> Edição. Ed. Pearson Longman. 2007.

CÂMARA DOS COMUNS, Segunda Leitura da Projeto de Lei de Retirada nº 2. Londres, 4 de set. de 9.

---

<sup>110</sup> LEVISTSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018. P. 80.

CAMPOS, de Álvaro. Heterônimo de Fernando Pessoa. Em: *A Tabacaria*.

COWIE, Graeme. *Prorogation of Parliament*. Briefing Paper n° 8589. House of Commons Library. 2019.

FINNIS, John. *The unconstitutionality of the Supreme Court's prorogation judgment*. Policy Exchange. 2019.

FISHKIN, Joseph. POZEN, David. *Asymmetric Constitutional Hardball*. Columbia Law Review. Vol. 118. N. 3.

HIRSCHL, Ran. *The Political Origins of the New Constitutionalism*. Em: Indiana Journal of Global Legal Studies: Vol. 11.

HOFSTAEDTR, Richard. *The idea of a Party System*. ISBN: 9780520017542.

HUNT, Alex. WHEELER, Brian. *Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU*. BBC. Londres, 5 de set, 2019.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. Em: UC Davis Law Review. 2013. FSU College of Law, Public Law Researc. Paper No. 646.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Editora Zahar. 2018.

MEEKS, Alastair. *New Rules. Britain's changing constitution*. PoliticalBetting.com. Londres, 27 de jun. de 2019.

NICOL, Danny. *Supreme Court Against the People*. UK Constitutional Law Association. Londres, 25 de set. de 2019.

PARLIAMENT'S authority. UK Parliament Website. Londres.

SAJO, András. *Constitution without the constitutional moment: A view from the new member states*. Em: *International Journal of Constitutional Law*, Volume 3, Issue 2-3, 2005.

THE Supreme Court and the United Kingdom's legal system. UK Supreme Court Website.

USHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. Em: *J. Marshall Law Review*. Georgetown University Law Center. 2004.

WALKER, Nigel. *Brexit timeline: events leading to the UK's exit from the European Union*. House of Commons Library. Number 7960, 13 ago. de 2019.

ZIEGLER, Philip (1971). *King William IV*. London: Collins. ISBN 978-0-00-211934-4.

### **Notícias**

JOHNSON propõe emenda em acordo do Brexit, mas UE se mantém cética. Exame. São Paulo, 1 de out. de 2019.

WHY Boris Johnson will be forced to delay Brexit until next year. Business Insider. Londres, 5 de out. de 2019.

BORIS Johnson Will Ask for a Brexit Delay, Court Papers Say. New York Times. Londres, 4 de out. de 2019.

MEMBROS do gabinete de Boris Johnson ameaçam rebelião se Brexit não tiver acordo. Estadão. Londres, 9 de out. de 2019.

EM discurso, rainha Elizabeth prevê Brexit em 31 de outubro. Veja. Londres, 14 de out. de 2019.

BORIS Johnson is getting close to winning a majority for a Brexit deal. Business Insider. Londres, 15 de out. de 2019.

BORIS Johnson é acusado de assédio em pleno congresso sobre o Brexit. Estadão. São Paulo, 30 de set. de 2019.

IF Boris Johnson has a plan for Brexit he must reveal it now. The Guardian. Londres, 29 de set. De 2019.

JOHNSON ameaça ignorar lei e sair da União Europeia sem acordo. Estadão. São Paulo, 29 de set. de 2019.

CAOS do Brexit causa desespero em Bruxelas. Euronews, 26 de set. De 2019.

JOHNSON é criticado por fala incendiária sobre Brexit. Correio de Povo, 2019.

PARTY conferences - autumn 2019. Local Government Association.

ONLY one option remains with Brexit – prorogue Parliament and allow us out of the EU with no-deal. The Telegraph. Londres, 1 de abr. de 2019.

JEREMY Corbyn backs second referendum after ‘even worse deal than Theresa May’s’. Metro. Londres, 17 de out. de 2019

NO apologies: MPs' fury as Boris Johnson goes on the attack. The Guardian. Londres, 25 de set. de 2019.

THE BORIS Johnson plan – and how it fell apart. The Guardian. Londres, 8 de set. De 2019.

FURY as sleaze report buried. The Guardian. Londres, 19 de mar. de 1997.

PARLIAMENT suspension: Queen approves PM's plan. BBC. Londres, 28 de ago. de 2019

ALTA CORTE DE JUSTIÇA, [2019] EWHC 2381 (QB). Data da disponibilização: 11 de set. de 2019

HUNT, Alex. WHEELER, Brian. Brexit: *All you need to know about the UK leaving the EU*. BBC. Londres, 5 de set, 2019.

WHAT does 'Brexit means Brexit' mean? BBC. Londres, 14 de jul. de 2019.

LEGISLATIVE process: taking a Bill through Parliament. GOV.UK, 2013.

BREXIT: What are the backstop options? BBC, Londres, 16 de out. de 2019.

THERESA May's Brexit plan B sounds a lot like plan A. VOX, Londres, 22 de jan. de 2019.

<sup>1</sup>THERESA May wins backing from MPs to renegotiate backstop as Brussels insists it won't re-open Brexit deal. *The Telegraph*. Londres, 30 de jan. de 2019.

BORIS Johnson's long list of gaffes, offensive comments and controversies. Business Insider, 23 de jul. de 2019.

MOST popular with Baby Boomers. YouGov, Nov. de 2019.

BORIS Johnson é acusado de assédio em pleno congresso sobre o Brexit. IstoÉ, 30 de Junho de 2019.

BORIS Johnson will do more damage writing his weekly column than he ever did as foreign secretary. *The Independent*. Londres, 16 de jul. de 2018.

THE LEAVE campaign made three key promises – are they keeping them? *The Guardian*. Londres, 25 de jun. de 2016.

THE REAL reason we should fear the work of Dominic Cummings. *The Guardian*. Londres, 7 de set. de 2019.

CAMBRIDGE ANALYTICA did work for Leave.EU, emails confirm. The Guardian. Londres, 30 de jul. de 2019.

BORIS Johnson's improbable rise from Brussels to Brexit. CBC News. 21 de jul. de 2019.

BORIS Johnson rules himself out of Tory leadership race. The Guardian. Londres, 30 de jun. de 2019

<sup>1</sup>WHAT will PM May's successor do about Brexit?. Reuters. Londres, 3 de jun. de 2019.

POPULARIDADE de Vizcarra sobe para 79% após dissolução do Congresso do Peru. Istoé, 13 de out. de 2019.

BREXIT: o que é a 'moção de desconfiança' contra Theresa May, que será votada pelo Parlamento britânico. BBC International, 15 de jan. de 2019.

BREXIT: Johnson sends unsigned letter asking for delay, and second arguing against it. The Guardian. Londres, 20 de out. de 2019.

BREXIT 'do or die': what are Boris Johnson's options now? The Guardian. Londres, 24 de out. de 2019.

BREXIT dance goes on as EU approves new extension for UK. BBC. Londres, 28 de out. de 2019.

BREXIT: Boris Johnson apologises to Tory members for deadline extension. The Guardian. Londres, 3 de nov. de 2019.

JEREMY Corbyn won victory over Boris Johnson among undecided voters in first election debate, poll shows. The Independent. Londres, 20 de nov. de 2019.