

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2022.20.12771>

## CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO E EROÇÃO DEMOCRÁTICA: Uma Análise das Proposições Legislativas do Presidente Bolsonaro no Primeiro Ano de seu Mandato

Lincoln Renato Vieira Zanardine

Universidade Federal do Paraná (UFPR). Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba/PR, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/0109088097410223>. <https://orcid.org/0000-0001-8082-8710>.  
[lincolnvzanardine@gmail.com](mailto:lincolnvzanardine@gmail.com)

Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Autora correspondente: Universidade Federal do Paraná (UFPR). Programa de Pós-Graduação em Direito. Praça Santos Andrade, 50  
– 3º Andar – Centro, Curitiba/PR, Brasil. CEP 80020-300. <http://lattes.cnpq.br/7537205951629432>.  
<https://orcid.org/0000-0002-9829-5366>. [estefbarboza@gmail.com](mailto:estefbarboza@gmail.com)

### RESUMO

Diante de um contexto internacional de autoritarismo crescente e de democracias fragilizadas por ondas iliberais, a compreensão do fenômeno dentro do contexto brasileiro é importante para entender em que medida o projeto iliberal influenciou a atuação do Poder Executivo brasileiro no primeiro ano da gestão 2019-2022. Jair Bolsonaro, em diversas oportunidades, identificou-se como um *outsider* no que diz respeito às regras do jogo. Dessa forma, observando essa postura do presidente eleito, este artigo tem como objetivo analisar o primeiro ano da gestão Bolsonaro-Mourão no que diz respeito às propostas legislativas oriundas do Poder Executivo e em que medida elas flertam com o legalismo autoritário. A hipótese gira em torno do alto poder legislativo do chefe do Poder Executivo brasileiro, o que pode ser instrumento de transformação marcante na ordem jurídica, inovando o ordenamento jurídico. O objetivo foi analisar se essa força foi utilizada com intenções antiliberais de cunho autoritário pelo Poder Executivo no ano legislativo de 2019. A pesquisa centrou-se em quatro tipos de propostas legislativas do Poder Executivo, a saber: as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), os Projetos de Lei Complementar (PLPs), as Medidas Provisórias (MPs) e os Projetos de Lei (PL). A escolha desse *corpus* se deu pelo papel significativo que esses tipos de propostas legislativas possuem em alterar a normatividade do sistema jurídico. A conclusão alcançada é de que o primeiro ano da gestão do presidente Bolsonaro não se utiliza de mecanismos explícitos de erosão constitucional, empregando, por seu turno, formas sutis de desestruturação da ordem democrática.

**Palavras-chave:** constitucionalismo abusivo; presidencialismo brasileiro; direito constitucional; erosão democrática.

### AUTOCRATIC LEGALISM: THE FIRST YEAR OF BOLSONARO'S TERM

### ABSTRACT

As facing an international context of rising authoritarianism and fragilized democracies by illiberal tendencies, the understanding of this phenomenon is important to interpret which way the illiberal project has influenced the first year of the 2019-2022 term. Jair Bolsonaro elected allegedly being on the edge of the traditional *status quo* - in several opportunities - claimed to be an outsider from the legal pattern and its rules. Thus, identified this posture from the elected president, this article analyzes the first year of Bolsonaro-Mourão's term concerning its legislative proposals and in which way there is a tendency to legal authoritarianism. The hypothesis centers on the high power of the Brazilian executive's agenda, which can be an instrument of a legal transformation. The objective of this research was to analyze if this agenda can be used as an illiberal instrument with an authoritarian intent by the executive power in the legislative year of 2019, focusing on legislative proposals from executive power in the same year. The research centered on four types of legislative proposals: Proposals of Constitutional Amendments, Complementary Bills, Provisional Measure, and Regular Bills. The chosen proposals were concentrated for their power on the agenda and its bills in the Brazilian context. The conclusion is that, in the first year of his term, President Bolsonaro does not use explicit mechanisms of democratic erosion, using instead, subtle forms of discoordination of a democratic order.

**Keywords:** abusive constitutionalism; brazilian presidential system; constitutional law; democratic erosion.

Submetido em: 30/9/2021

Aceito em: 21/9/2022

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização pós regime militar e a volta de eleições diretas para presidente, encabeçadas pela Constituição de 1988, marcaram o início daquilo que historiadores chamam de sexta república brasileira ou nova república. Esse período é marcado pelo fortalecimento das instituições democráticas, estabilização econômica e reformas que reduziram desigualdades sociais.

Especialmente na segunda metade da década de 1990 e durante toda a década de 2000, a democracia parecia, enfim, ter se consolidado: foram anos de eleições livres, diretas e com resultado incontestado. O evento conhecido como *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, todavia, marcou a consolidação no espaço público da chamada *nova direita*, que crescia desde as eleições de 2014 e das jornadas de 2013 (CODATO; BOLOGNESI; ROEDER, 2019).

Este trabalho dedicar-se-á a compreender como a atuação da nova direita, enquanto movimento reacionário<sup>1</sup>, busca minar as instituições democráticas por meio de vias democráticas, concatenando, assim, em um ambiente político ambíguo, no qual o espaço jurídico é permeado por leis que, a primeira vista, parecem constitucionais e democráticas, mas que, numa leitura atenta e contextualizada, denota a tentativa de erosão das estruturas democráticas.

Os estudos de sociologia e ciência política apontam para um líder populista com viés patriótico (TAMAKI; FUKS, 2020, p. 113), que subiu ao poder com uma agenda moralizante cristã (ALMEIDA, 2019, p. 201) e que questiona as instituições democráticas postas (CRUZ OLMEDA, 2019, p. 665).

Dessa forma, é importante compreender de que modo o cenário constitucional e legal brasileiro tem reagido no que diz respeito às investidas oriundas dessa nova força política brasileira, e, essencialmente, como os mecanismos constitucionais criados em 1988 podem responder a esse fenômeno.

Segundo Lilia Moritz Schwarcz (2019), por intolerância entende-se ato de não aceitar um ponto de vista diferente do seu, incitando, inclusive, o apagamento de qualquer divergência (p. 214). Dessa forma, a intolerância é, essencialmente, binária, quando estabelece a distinção entre “nós” e “eles”.

Nesse sentido, a política brasileira viu crescer a quantidade de representantes no Legislativo e Executivo de cunho autoritário e antiliberal. Esses representantes do povo buscam, por meio de projetos de lei, emendas à constituição e outros mecanismos legislativos legalmente instituídos, assolar os poderes e direitos que os elegeram, causando uma erosão da democracia por vias democráticas, uma verdadeira destruição pelo lado de dentro.

Em atenção a essas mudanças, David Landau (2013) argumenta que a erosão dos mecanismos constitucionais por procedimentos formalmente constitucionais, por mais contraditório que possa ser, é um fenômeno crescente (p. 189). No mesmo sentido, partindo

<sup>1</sup> O vocábulo “reação”, aqui adotado, versa sobre o movimento de direita que não é conservador, mas, sim, reacionário, fundamentando-se num suposto passado glorioso que precisa ser redescoberto. Nesse sentido, o reacionarismo é uma tentativa de parar o tempo e retornar a um momento hipotético em que a “degradação moral” não teria destruído os bons valores (BIANCHI, 1998, p. 1.073-1.074).

da premissa de Kim Lane Scheppele (2018), este trabalho tenta compreender de que forma aquilo que a autora classifica como “legalismo autocrático” tem atingido a democracia brasileira.

Scheppele (2018) pontua que o legalismo autocrático ocorre na medida em que líderes eleitos democraticamente podem utilizar os mecanismos democráticos que os elegeram para subverter a ordem constitucional, criando um ambiente político de cunho antiliberal (SCHEPPELE, 2018, p. 547).

Assim, nesse contexto de grandes transformações nas instituições democráticas ao redor do mundo, há um padrão que Kim Scheppele (2018) traz: (i) uma democracia com problemas estruturais, porém, em certo grau de estabilidade, tem uma eleição totalmente paradigmática que rompe com o que estava posto; (ii) o líder eleito tem grande apelo das massas, e promete expurgar toda a ordem pré-constituída em nome de uma nova política, com um novo jeito de fazer política.

A autora pontua que o liberalismo citado trata-se de uma corrente filosófica política em que há limitação de poderes do Estado ou Soberano em razão de uma proteção da liberdade de indivíduos, podendo versar sobre um liberalismo à esquerda no espectro político, ou à direita (SCHEPPELE, 2018, p. 559).

Embora a autora faça uso do termo iliberal para descrever o fenômeno, neste trabalho, a fim de uma leitura mais facilitada para o leitor de língua portuguesa, será o usado o termo antiliberal, para descrever a corrente que atenta contra a matriz política liberal oitocentista.

Este trabalho terá como metodologia a consulta às proposições legislativas do presidente Bolsonaro enquanto chefe do Poder Executivo. Assim, centrou-se o presente estudo às Propostas de Emenda à Constituição (PECs), aos Projetos de Lei Complementar (PLPs), aos Projetos de Lei Ordinária (PL) e às Medidas Provisórias (MPs) apresentadas pelo Poder Executivo brasileiro no período de um ano de mandato, nomeadamente entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro do mesmo ano. Para análise do problema recorreu-se a uma leitura de autores da Ciência Política a fim de trazer para o contexto jurídico uma metodologia pautada em dados empíricos.

O poder de agenda do presidencialismo brasileiro merece destaque. A atuação legislativa do Poder Executivo no Brasil denota uma força característica do presidencialismo brasileiro pós-constituente (MORAES, 2001, p. 51). Filomeno Moraes (2001) destaca que a fragmentação do Legislativo brasileiro implica a necessidade de um Poder Executivo mais centralizador (p. 47).

Dessa forma, a análise das proposições legislativas visa a identificar em que medida o chefe do Poder Executivo federal utiliza de meios legais e democráticos para inferir e alterar as instituições democráticas, caracterizando o que tem sido chamado de *legalismo autocrático*, ou *constitucionalismo abusivo*, com a consequente erosão de mecanismos de freios e contrapesos e ataque aos direitos humanos.

O presente trabalho utilizará os conceitos de *legalismo autocrático*, *autoritarismo legal* e *constitucionalismo abusivo* como sinônimos de um mesmo objeto: a alteração de padrões constitucionais, democráticos e legais de democracia e Estado de Direito com a utilização dos mesmos mecanismos constitucionais, democráticos e legais por líderes autoritários, que, por

seu turno, foram eleitos conforme as regras do jogo. O ponto de destaque é a oposição desse fenômeno ao antigo modelo de autoritarismo, em que golpes de Estado e deterioração das estruturas democráticas eram, nomeadamente, mais evidentes.

A partir dessa hipótese, o trabalho buscará destrinchar como a democracia e o constitucionalismo relacionam-se no cenário jurídico diante de investidas autoritárias, especialmente no caso brasileiro. Nesse ínterim, procura entender se no Brasil está a ocorrer o avanço autoritário de cunho antiliberal que se utiliza de mecanismos democráticos e legais para conversão do espaço outrora democrático em um ambiente político ambíguo em que medidas antidemocráticas passam despercebidas.

## **2 CONSTITUCIONALISMO EM CRISE: O LEGALISMO AUTOCRÁTICO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL**

Antes de adentrar na seara da crise democrática enquanto fenômeno a ser analisado, é preciso voltar-se ao conceito de democracia dentro de uma perspectiva do constitucionalismo. O debate entre democracia e constitucionalismo implica uma reflexão sobre os limites à atuação majoritária dos líderes eleitos em respeito ao enlace constitucional.

Barboza e Kozicki (2008) ressaltam que a primeira noção de democracia no consciente social está assentada na ideia de um governo da maioria (BARBOZA, KOZICKI, 2008, p. 157). Essa posição, segundo as autoras, é defendida por autores como Jurgen Habermas e Ely Hart, que se pautam, essencialmente, pelo método como são formadas as decisões das maiorias, de modo que esta precisa abranger a participação de toda a sociedade enquanto destinatária do Direito. Nesse sentido, Habermas salienta o papel de uma sociedade de indivíduos informados e que levam ao debate público suas pautas de forma racional (HABERMAS, 2013, p. 4).

A teoria procedimentalista da democracia entende que a participação do Poder Judiciário, nomeadamente as cortes constitucionais, deve ser meramente no sentido de proteger a formação procedimental da democracia. Assim, pouco importaria o resultado alcançado, pois seria uma manifestação legítima. Dessa maneira, a chamada democracia procedimental pauta-se no processo e não no resultado, de modo que busca valorizar a ampla participação, não priorizando o resultado a ser alcançado.

No outro lado da discussão encontra-se a posição da teoria da democracia substantiva, que entende que o resultado final almejado pelo processo democrático é importante enquanto definidor do viés democrático daquela sociedade e sua ordem jurídica, uma vez que não pode a democracia se furtar de garantir a defesa dos direitos dos grupos minoritários não abrangidos pelo processo majoritário de deliberação.

Nessa toada, destaca-se a crítica trazida por Erik Eriksen (2004, p. 3), que pontua que não há como imaginar que a mera existência de eleições livres e frequentes seria o suficiente para caracterizar uma democracia plena. Para o autor, há um certo grupo de minorias que jamais serão uma maioria quantitativa, ou, ainda, capazes de formar coalizões com maiorias.

Sarmiento e Souza Neto (2013) destacam a atuação contramajoritária das cortes constitucionais e seu questionamento perante a opinião pública. Para os autores, a noção de uma corte que atua de forma distinta dos representantes eleitos gera uma tensão (SARMENTO;

SOUZA NETO, 2013, p. 126). Assim, a teoria procedimentalista de democracia entende que o resultado alcançado no processo democrático não pode ir de encontro ao direito de grupos sub-representados, ou mesmo grupos que não constituem maioria dentro do processo democrático procedimental.

Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado busca compreender em que medida a atuação de um Poder Executivo, pautado na defesa da maioria que o elegeu, pode fragilizar democracias constitucionais, no caso em discussão, a democracia brasileira. Destarte, o presidente eleito em 2018, ao pautar-se no majoritarismo que o elegeu, e buscando marginalizar as minorias, vai de encontro ao conceito de democracia constitucional adotado neste trabalho.

Conforme apontado, o papel do Poder Judiciário, na perspectiva da democracia substantiva, é essencialmente marcado pela defesa das minorias contra eventuais maiorias, sendo essa defesa exercida pelo *judicial review* enquanto limitador das ações do Executivo e Legislativo. Embora o papel do Poder Judiciário tenha o condão de equilibrar a disputa democrática, este trabalho não se dedicará à análise da atuação do *judicial review* enquanto instituição contramajoritária. A atenção será dada às proposições legislativas oriundas do Poder Executivo no ano de 2019.

Passada a premissa de democracia constitucional, enquanto conjugação dos direitos da maioria eleita em respeito aos direitos das minorias não representadas, ou sub-representadas, é preciso um aporte ao conceito de crise democrática vivida pelas democracias ao redor do mundo.

Francis Fukuyama, em sua obra *¿El fin de la história?* de 1990, argumentou que, após a queda da União Soviética, se restou comprovada a vitória do liberalismo político e econômico como o modelo mais desejado de sociedade democrática (FUKUYAMA, 1990, p. 12). Segundo o autor, os países ricos e industrializados, ao atingirem o ápice econômico liberal, teriam chegado ao fim da história.

A tese apontada por Fukuyama (1990), todavia, tem sido questionada na última década, uma vez que há uma tendência de formação de regimes políticos ambíguos em que democracia e direitos humanos são desvirtuados em nome de uma suposta maioria (SCHEPPELE, 2018, p. 548).

Em obra recente, Fukuyama voltou-se para a crise democrática atual, e questiona o motivo de as democracias estarem falhando (FUKUYAMA, 2015, p. 11). O autor utiliza-se do exemplo da *primavera árabe* de 2011, quando a expectativa era de uma consolidação do modelo democrático ocidental, porém, o que se viu, foi o surgimento de novas ditaduras, substituindo as antigas (p. 11).

Fukuyama (2013, p. 13) sinala que, embora enraizada na América Latina, a democracia está em tensão em países como Brasil, Colômbia e México, em razão da falha na prestação de serviços públicos básicos como educação, infraestrutura e segurança.

Nessa toada, Steven Levitsky e Lucas Way (2002, p. 51) entendem que o fim da Guerra Fria acendeu no cenário político internacional uma tendência à formação de regimes políticos híbridos ou iliberais, distinguindo-os, por essência, do modelo bipolar vigente até então. Esses

modelos híbridos ou iliberais combinam elementos de aspecto democrático com elementos de aspecto autoritário, por isso a dificuldade em distingui-los.

Na tentativa de compreender a crise democrática liberal, uma das perspectivas para o tema foi a conceitualização de *constitucionalismo abusivo* dada por David Landau (2013), que busca analisar o fenômeno crescente nos últimos anos em que a democracia constitucional tem sido abalada pela onda antiliberal e antidemocrática.

De acordo com Levitsky e Way (2002), assim como, para Landau (2013), a falha no mecanismo de *accountability*, seja ela horizontal, ou vertical, gera um dos elementos marcantes na definição de um regime iliberal. Nesse sentido, para Landau (2013, p. 195) o *constitucionalismo abusivo* envolve o uso de mecanismos de mudança constitucional por políticos democraticamente instituídos – podendo ser uma constituinte, emendas constitucionais ou uma mistura dos dois meios – para ruir as bases democráticas.

Para Landau (2013), os mecanismos do *constitucionalismo abusivo* são essencialmente formais, ou seja, perpassam o processo de mutação constitucional como a promulgação de uma emenda ou a substituição da constituição. O resultado, segundo ele, é que as constituições afetadas por mecanismos abusivos, a uma primeira vista, parece ser democrática, não distinguindo daqueles elementos de raiz liberal das constituições democráticas. O objetivo dessas alterações constitucionais, todavia, é, em essência, reduzir mecanismos de controle horizontal e vertical de poder<sup>2</sup>, bem como perpetuar-se no poder por mais tempo, ou mesmo, indiscriminadamente.

Landau (2013) aponta, ainda, sobre a democracia militante surgida no pós Segunda Guerra Mundial, quando fora vedada a criação de qualquer partido que se mostrasse antidemocrático para evitar que ele criasse força e acabasse, assim, por enfraquecer todo o sistema. Desse modo, ao contrário de outros exemplos ao longo da história, em que líderes autoritários enfraquecem a ordem constitucional por intermédio de golpes de Estado, há uma inflexão interna de enfraquecimento democrático. Assim, Landau (2013) aponta para o perigo da erosão das normas constitucionais por meio de mecanismos que aparentam estar revestidos de legalidade e parecem estar de acordo com as regras democráticas (p. 191).

Landau (2013) traça um paralelo entre o autoritarismo moderno e o *constitucionalismo abusivo* ao colocar que, diante de regimes autoritários, as regras formais democráticas tendem a ser relativizadas. Ele enfatiza, ainda, que se posicionar contra o *constitucionalismo abusivo* não é uma crítica às políticas almejadas por esses atores, mas, sim, ir contra a sua busca por tornar seus regimes menos democráticos (LANDAU, 2013, p. 215)<sup>3</sup>.

Ainda no debate acerca do tema, Scheppele (2018) traz o conceito de *legalismo autocrático*, no qual um líder eleito democraticamente utiliza mecanismos democráticos e legais para alterar profundamente o *status quo* de um regime político. A autora pontua que, apesar de se tratar de um fenômeno recente e ainda em processo de transformação,

<sup>2</sup> *Accountability*, em regimes democráticos, está ligada à possibilidade de prestação de contas entre os poderes de forma horizontal bem como verticalmente entre cidadãos e o poder político (SCHEDLER, 1999, p. 13-21).

<sup>3</sup> Dessa feita, após eleito, Hugo Chávez manejou as regras da Constituinte de modo que o colégio eleitoral fosse favorável a ele. Ao ganhar 60% dos votos seu partido teve mais de 90% de cadeiras na constituinte, implicando, assim, em mudanças importantes, como o aumento do poder do Executivo e reduzindo os demais poderes, saindo do que era um dos presidencialismos mais fracos da região para o um superpresidencialismo latino-americano (LANDAU, 2013, p. 179).

é possível traçar algumas linhas comuns entre líderes que ela chama de autocratas legais (SCHEPPELE, 2018, p. 571).

Uma das características comuns entre esses líderes é sua ascensão ao poder com o discurso de renovação e fim do antigo modo de fazer política. Assim, esses líderes sobem ao poder por meio de um projeto político dito transformador e diferente dos demais projetos já consolidados: “*Em todo o mundo, o liberalismo constitucional está sofrendo um ataque vindo de líderes populistas que basearam suas campanhas em não jogar a velha política*”, podendo ser citados como exemplos Hugo Chávez na Venezuela e Viktor Orbán na Hungria (SCHEPPELE, 2018, p. 546)<sup>4</sup>.

Scheppele (2018), em seu trabalho, vai além da conceitualização trazida por Landau (2013), pontuando que existe a possibilidade de a erosão democrática ir além de uma alteração da constituição por meio de emendas ou por substituição. Scheppele (2018) pontua que o ataque às minorias políticas e aos direitos humanos caracteriza, também, uma forma de legalismo autocrático (SCHEPPELE, 2018, p. 572). Nesse sentido, este trabalho atentar-se-á a tais mecanismos de paulatino desgaste dos fundamentos da democracia brasileira.

É importante trazer à baila a conjugação que a autora faz entre constitucionalismo, democracia e liberalismo. A tensão entre esses elementos é discussão profícua e presente nos estudos de constitucionalistas (BARBOZA; KOZICKI, 2008, p. 152). Assim, quando há um limite na atuação de líderes eleitos por uma constrição constitucional, o debate vem à tona (SCHEPPELE, 2018, p. 557).

Destaca-se que a tensão entre constitucionalismo e democracia se resolve, sobretudo, na esfera de eleições periódicas; o que, todavia, pode ser deturpado por autocratas legais, usando o argumento simplista de “vontade da maioria” para um ataque às ordens liberais (SCHEPPELE, 2018, p. 557).

O que ocorre é o que a autora chama de *majoritarismo*, ou seja, um líder eleito democraticamente, abandonando o projeto constitucional e liberal, em que as minorias políticas têm seus direitos assegurados, inicia um mandato voltado somente para a maioria que o elegeu, e, além disso, assume uma postura de invalidação de quaisquer divergências ao seu governo (SCHEPPELE, 2018, p. 448).

Dessa forma, em um contexto de maiorias eventuais, a preocupação é crescente, uma vez que há uma tendência para que autocratas legais venham a deturpar a esfera democrática, causando uma democracia sem restrições liberais constitucionais para sua atuação. Logo, há transformação em um governo da maioria, quando os direitos das minorias políticas não são reconhecidos e esses líderes utilizam suas maiorias eventuais para se perpetuar no poder (SCHEPPELE, 2018, p. 570).

Outro autor que trabalha conceito similar é Mark Tushnet (2015), que cunha o termo *constitucionalismo autoritário* e o identifica como um sistema de governo no qual, apesar de eleições livres e justas, há um grande controle repressivo quanto às liberdades dos cidadãos. O exemplo utilizado é o de Singapura, quando o autor aponta para um *mere rule-of-law*, em

<sup>4</sup> Tradução livre de: *Around the world, liberal constitutionalism is taking a hit from charismatic leaders like these whose signature promise is to not play by the old rules* (SCHEPPELE, 2018, p. 554).

que há uma legalidade instituída, porém apenas aparente; o que há, então, é uma aparência de democracia em que o constitucionalismo acaba por servir de instrumento para a supressão de liberdades (TUSHNET, 2015, p. 69).

Tushnet (2015) e Landau (2013) dialogam entre si quando verificam que somente a aparência de um constitucionalismo democrático não pode ser entendida como sinal de estabilidade democrática, uma vez que medidas autoritárias podem se utilizar de regras democráticas e mecanismos legais para reduzir direitos individuais e desestabilizar as instituições democráticas.

### 3 PRESIDENCIALISMO E PODER DE AGENDA: A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO

Passada a leitura sobre o problema da crescente tensão democrática no cenário nacional e internacional, é necessário compreender de que forma isso pode ser essencialmente perigoso para o modelo constitucional brasileiro. Contextualizando com o cenário nacional, Barboza e Robl Filho (2018) buscam conjugar o perigo da erosão democrática crescente com o constitucionalismo brasileiro. Assim, os autores apontam para a utilização indevida de mecanismos do direito constitucional para atacar e minar as estruturas da democracia constitucional e das bases filosóficas do constitucionalismo (BARBOZA; ROBL FILHO, 2018, p. 87).

O presidencialismo brasileiro é um dos modelos de presidencialismo em que o poder executivo na pessoa do presidente possui uma agenda legislativa destacável. Suas bases têm origem no passado autoritário pelo qual o país e toda a América Latina passaram (BARBOZA; ROBL FILHO, 2018, p. 82).

Os pesquisadores destacam que o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* se daria, essencialmente, de duas formas: (i) um ataque direto à legalidade constitucional por meio de emendas à constituição, que atentam diretamente a princípios constitucionais, que eles chamam de *constitucionalismo abusivo estrutural*; (ii) por outro lado, o uso de institutos e técnicas constitucionais de maneira deturpada e em desacordo com a democracia constitucional, constitui o chamado *constitucionalismo abusivo episódico* (BARBOZA; ROBL FILHO, 2018, p. 94).

Assim, no cenário nacional a pluralidade de atores no jogo político indica uma assincronia entre sociedade e poder político, de modo que há a necessidade de diversos grupos alinharem-se na intenção de uma configuração majoritária; trata-se do fenômeno do presidencialismo de coalização.

Abranches (1988) pontua que, em certa medida, todas as formas republicanas de governo carecem de uma necessidade de composição baseada em coalizões. A exceção brasileira encontra-se como um regime que combina o “presidencialismo imperial”, inspirado no modelo dos EUA, com a necessidade de coalizão em um cenário partidário fragmentado (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Nessa seara, conforme aponta Paulo Schier (2016), o presidencialismo, por ser um regime em que o chefe do Poder Executivo é eleito para um mandato fixo, tende a ser mais rígido quanto à sua saída, restando somente para casos de crime de responsabilidade, quando

deve ser utilizado o processo de *impeachment*. Esse autor destaca que há uma tendência de o regime presidencialista gerar crises e tensões, e que ainda que um governo tenha grandes problemas de governabilidade, não pode ser destituído, como ocorre no parlamentarismo (SCHIER, 2016, p. 255).

O modelo presidencialista é padrão na América Latina, e, por isso, os líderes que buscam romper as estruturas democráticas tendem a fortalecê-lo ainda mais. Nesse ínterim, destaca-se o exemplo da Venezuela e do Equador, onde as reformas constitucionais aumentaram o poder executivo e, principalmente, a figura do presidente, dando-lhe mais poderes legislativos. Indivíduos ou grupos com muito poder tendem a alterar as regras constitucionais com a intenção de garantir poder e tornar muito difícil ou mesmo impossível a sua saída do poder (LANDAU, 2013, p. 203).

Nesse cenário, o poder de agenda do Executivo ante o Legislativo é destaque, uma vez que a edição de Medidas Provisórias gera uma alteração substancial da agenda legislativa do Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 47). Assim, o presidencialismo de coalizão, quando em crise, gera uma tendência à polarização política em que a legitimidade é questionada e o ambiente político se transforma em cenário conflituoso (ABRANCHES, 1988, p. 30), o que, de acordo com os autores apontados, é solo frutífero para a ascensão de líderes autocratas.

Na mesma seara, é importante destacar que o presidencialismo brasileiro é alvo de críticas quanto à atrofia decorrente do descompasso entre Poder Legislativo e Poder Executivo (ALMEIDA, 2020, p. 6). O destaque também pode ser direcionado ao rol de matérias de exclusividade de iniciativa legislativa pelo Poder Executivo, nomeadamente aquelas que implicam aumento de despesa e orçamento (artigo 165, CF); organização da Administração federal (artigo 84, CF); e questões relativas às forças armadas (artigo 61, §1º, CF).

As proposições legislativas são importantes para compreender qual caminho um governo tem a intenção de seguir quanto à formação de políticas públicas e alterações na ordem jurídica; assim, segundo Farhat (1996, p. 819), a definição para a proposição legislativa é de qualquer matéria submetida ao Congresso Nacional, às suas Casas ou Comissões, com o objetivo de ser apreciada.

A pesquisa, a princípio, baseava-se na hipótese de que o governo, em seu primeiro ano de gestão, agiria a partir de PECs buscando alterações constitucionais na perspectiva trazida por Landau (2013) e sua tese do *constitucionalismo abusivo*.

Ocorre que se verificou que o governo apresentou somente duas PECs no período analisado, no sentido de que a discussão das demais propostas legislativas se mostrou necessária. Desta forma, buscou-se verificar em que medida a erosão democrática pode vir via leis infraconstitucionais, aprovadas em processo formal e democrático (SCHEPPELE, 2018, p. 547).

Para se compreender como o Poder Executivo federal se comportou no que diz respeito a proposições legislativas em seu primeiro ano de mandato, utilizou-se, neste trabalho, consulta às fontes formais de propostas legislativas, essencialmente uma consulta ao sistema da Câmara dos Deputados em que as propostas legislativas são apresentadas para consulta pública. A consulta às propostas teve por base a análise junto ao sistema de banco de dados

da Câmara dos Deputados, onde as propostas estão discriminadas por categorias, data, autores e tipo de propostas.

Há uma série de trabalhos importantes quanto à saliência de temas envolvendo a agenda legislativa do Congresso e sua categorização. O presente trabalho utiliza-se de uma tentativa de identificação dos temas gerais apresentados pelo presidente e sua conjugação com a alteração da ordem jurídica<sup>5</sup>. Para uma compreensão do tema, optou-se por uma categorização das propostas conforme o trabalho de Mariana Batista (2020), em que a autora, verificando a dificuldade de classificação das propostas, optou por uma classificação manual dos temas.

No portal da Câmara dos Deputados há uma série de filtros disponíveis para localização de proposições legislativas em andamento na Câmara, podendo o filtro selecionar por período ou por quem apresentou tal proposta.

Neste trabalho adotou-se, especificamente, a busca pelas proposições oriundas do Poder Executivo durante o ano de 2019. Nesse mecanismo de transparência é possível consultas ao texto original, despachos, tramitação, pareceres e emendas. Os tipos de proposições legislativas analisadas foram as seguintes:

- a. Projetos de Lei (PL): legislação ordinária e infraconstitucional, que podem versar sobre um amplo rol de temas;
- b. Projetos de Lei Complementar (PLP<sup>6</sup>): algumas normas da Constituição Federal preveem que sejam editadas leis complementares que buscam adjetivar as disposições constitucionais e assim lhes garantir efetividade;
- c. Medidas Provisórias (MPs): um dos grandes trunfos do chefe do Poder Executivo no Brasil, que têm eficácia a partir de sua edição, e, caso não sejam convertidas em lei pelo Congresso no prazo de 60 dias, perdem sua validade;
- d. Propostas de Emenda à Constituição (PECs): são propostas que têm como objetivo a alteração de dispositivos da Constituição Federal, e devem seguir o rito previsto no artigo 60.

Assim, de um total de 79 propostas legislativas apresentadas pelo Poder Executivo no ano de 2019, nota-se uma preponderância pelo uso de medidas provisórias, sendo apresentadas 48 em apenas um ano (Tabela 1).

Tabela 1 – Proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo durante o ano de 2019

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	QUANTIDADE
Propostas de Emenda à Constituição	2
Projetos de Lei Complementar	5
Medidas Provisórias	48
Projetos de Lei	24

Fonte: Elaborada pelo autores.

<sup>5</sup> Nesse sentido, é importante destacar que nem toda proposição legislativa se destina a se transformar em norma jurídica (OLIVEIRA, 2014, p. 7).

<sup>6</sup> A sigla utilizada é a mesma que se encontra no portal da Câmara dos Deputados.

Quanto às demais propostas legislativas apresentadas pelo Poder Executivo dentro do marco temporal apontado, destaca-se que a opção metodológica foi de não as analisar. A escolha metodológica versa, essencialmente, na proposição legislativa que gera uma inovação dentro da ordem jurídica brasileira, capaz de alterar o *status quo* e modificar a forma como se dão as relações entre cidadãos.

A assimetria decorrente da ausência de coordenação entre Poder Executivo e Legislativo parece resultar em uma dificuldade na aprovação das demandas legislativas oriundas da Presidência (ALMEIDA, 2020, p. 13). O resultado é a necessidade de coordenação do Legislativo pelo Executivo pelo uso de cargos públicos e emendas orçamentárias, dominando a oposição e concatenando o conhecido fenômeno do Presidencialismo de Coalizão (p. 7). Assim, a grande pauta legislativa do presidente no modelo brasileiro não implica, necessariamente, um sucesso dessas medidas (p. 13).

Nesse sentido, o objetivo é compreender em que medida as proposições legislativas do Poder Executivo no ano de 2019 foram propostas com o azo de alterar relações jurídicas democráticas, visando a enfraquecer os elementos estruturantes da Constituição de 1988, incluindo o ataque a direitos fundamentais consolidados na Carta Magna.

#### 4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO NO ANO DE 2019: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A compreensão do fenômeno abordado neste trabalho necessita de uma atenção maior às proposições legislativas apresentadas. Para isso, a escolha se deu a partir de uma leitura integral de todas as proposições legislativas, para, então, a eleição de proposições de destaque dentro de cada um dos tipos legislativos examinados.

Assim, a ênfase temática dos eixos conjugou-se com pesquisas recentes sobre o tema, como o trabalho desenvolvido por Mariana Batista (2020), em que há uma preocupação com a saliência temática na agenda legislativa brasileira (BATISTA, 2020, p. 11).

Passada a premissa metodológica, volta-se, aqui, às PECs apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano do mandato – 2019/2022. O ano de 2019, primeiro ano da gestão do presidente Bolsonaro, foi marcado pela apresentação de duas propostas de Emenda à Constituição: a PEC 6/2019 e a PEC 108/2019.

Assim, as PECs mantêm-se na média dos governos anteriores, analisando-se o mesmo período (Tabela 2).

Tabela 2 – PECs apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato (2003-2014)

PECS APRESENTADAS NO PRIMEIRO ANO DO MANDATO	QUANTIDADE
Lula 1	2
Lula 2	0
Dilma 1	2
Dilma 2	4
<b>MÉDIA:</b>	<b>2</b>

Fonte: Elaborada pelo autores.

Das PECs apresentadas, considerando o padrão em relação aos governos anteriores, é importante uma compreensão dos projetos e seu condão de inovar na ordem jurídica constitucional. A PEC 6/2019 propõe a alteração dos dispositivos constitucionais que versam sobre o regime da Previdência Social no Brasil. É consenso o viés social da Constituição Federal de 1988 enquanto inserida no contexto de uma constituição de cunho pragmático e que visa à redução das desigualdades sociais.

O texto apresentado pelo Poder Executivo busca alterar os artigos que versam sobre faixa etária e sobre o ponto mais polêmico: o regime de capitalização. Em sua fundamentação ao presidente da República, o ministro da Economia argumenta que o objetivo da referida PEC é proporcionar um contexto mais justo aos contribuintes.

Destaca-se que não é o objetivo traçar uma ampla crítica à Reforma da Previdência, todavia é destaque que tal medida representa uma grande alteração na forma como os cidadãos brasileiros relacionar-se-ão com a Previdência, de modo que atenta contra o objetivo social do Constituinte de 1988, que era fundar um regime pautado na solidariedade. Marco Aurélio Serau (2019) pontua que essa PEC buscou desestruturar o regime constitucional vigente até então (p. 212), o que, dentro da leitura de Tushnet (2015), pode ser compreendido como uma forma de ataque aos direitos fundamentais.

Por seu turno, a PEC 108/2019, apresentada pelo Poder Executivo, tem como objetivo alterar a configuração jurídica dos Conselhos Profissionais, inserindo-os no regime jurídico do direito privado, o que denota uma tentativa de desestatização dessas entidades, que representando um aspecto importante desse governo.

Também apresentada pelo ministro da Economia à Presidência da República, a PEC 108/2019 tem como objetivo a alteração do artigo 174 da Constituição Federal, que passaria a vigorar com uma redação inspirada em um liberalismo político e a desnecessidade de intervenção do Estado na regulação das atividades profissionais, acrescentando os artigos 174A e 174B com respectivos incisos e parágrafos.

Verificado o conteúdo e sua proposta de alteração da ordem jurídica, percebe-se que as Emendas apresentadas no primeiro ano do governo Bolsonaro não indicam um atentado claro à ordem constitucional nos moldes propostos pela bibliografia utilizada, uma vez que não apresentam características explícitas que busquem alterar a ordem liberal de freios e contrapesos, nem as liberdades individuais, embora discutam direitos sociais importantes.

Segundo Landau (2013), o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* ocorre essencialmente por vias formais de emendas ou substituição constitucional (p. 198). Conforme Barboza e Robl Filho (2018), no contexto brasileiro o *constitucionalismo abusivo* parece não encontrar solo para uma alteração drástica da hermenêutica constitucional, tendo em vista as características nacionais (p. 94).

Embora não possa ser configurado constitucionalismo abusivo por emendas, os processos de erosão democrática também podem se dar por leis que venham a fragilizar os órgãos de contenção. Assim, essa fase passa à análise dos Projetos de Lei Complementar e de Lei Ordinária. Logo, os PLPs são importantes na medida em que atuam como agentes de consolidação do poder constituinte originário. Assim, mostram-se necessários para

compreender em que medida pode o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* atuar sobre leis para além da constituição formal.

Verifica-se que no primeiro ano da gestão 2019/2022 a apresentação de PLPs pelo Poder Executivo está acima da média histórica, que é de 1,75 PLPs (Tabela 3).

Tabela 3 – PLPS apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato (2003-2014)

PLPS APRESENTADOS NO PRIMEIRO ANO DO MANDATO	QUANTIDADE
Lula 1	3
Lula 2	2
Dilma 1	2
Dilma 2	0
<b>MÉDIA:</b>	<b>1,75</b>

Fonte: Elaborada pelo autores.

Durante o ano legislativo de 2019, o Poder Executivo apresentou cinco Projetos de Lei Complementar. Quanto aos Projetos de Lei, dos 24 PLs apresentados pelo Poder Executivo no ano de 2019, há uma preponderância de temas caros à chapa Bolsonaro-Mourão desde a época eleitoral, como (i) a segurança e a criminalidade; e (ii) a economia. Cabe destacar, ainda, que, em relação aos governos anteriores, a gestão 2019/2022 apresentou Projetos de Lei abaixo da média histórica (Tabela 34).

Tabela 4 – Projetos de Lei apresentados no primeiro ano do mandato (2003-2014)

PLS APRESENTADOS NO PRIMEIRO ANO DO MANDATO	QUANTIDADE
Lula 1	58
Lula 2	70
Dilma 1	36
Dilma 2	43
<b>MÉDIA:</b>	<b>51,75</b>

Fonte: Elaborada pelo autores.

Dessa forma, este trabalho, por entender que a Lei ordinária dentro do Direito brasileiro abrange um rol extenso de temas e passa por um processo legislativo mais simples que o processo da Lei complementar, optou-se por não entrar na seara dos temas trazidos pela Presidência da República no primeiro ano da gestão 2019/2020. Mesmo assim, destaca-se que a média de PLs apresentadas por Bolsonaro no primeiro ano de seu mandato está bem abaixo da média histórica do período.

O destaque desta pesquisa foi a preponderância de Medidas Provisórias dentro do primeiro ano do mandato do presidente Bolsonaro. Assim, a investigação voltou-se para a compreensão do fenômeno da edição de Medidas Provisórias, e a hipótese centrou-se, então, na possibilidade de uma atuação marcada por um autoritarismo legal seguindo esse tipo de proposta legislativa. Constatada a preponderância de MPs no rol de propostas legislativas do governo Bolsonaro, buscou-se, então, a classificação dessas MPs a partir de critérios objetivos que buscassem apontar temáticas de interesse do governo.

Para a categorização das MPs dentro dos temas, não foi utilizada a sistematização disponível no portal da Câmara dos Deputados em razão de a classificação abarcar mais de uma proposta, podendo, por exemplo, versar sobre “direitos humanos” e “economia” ao

mesmo tempo. Tal configuração não permitiria compreender que tipos de demandas o Poder Executivo pleiteia quando apresenta propostas legislativas.

Dessa forma, classificou-se cada Medida Provisória (MP) pela sua finalidade dentro da ordem jurídica, restando 11 categorias a seguir discriminadas:

- a. Gestão e administração pública: nessa categoria foram inseridas as MPs que buscam alterar a organização da estrutura do Estado e/ou de suas autarquias, bem como regular formas de como a gestão 2019/2022 presta informações aos demais poderes e à sociedade.
- b. Bens da união: MP que versa sobre alienação de bens da União e disposições quanto ao uso desses bens.
- c. Direitos humanos: nessa categoria foram inseridas MPs que discutem direitos dos cidadãos em geral, como direito ao lazer e à vida digna.
- d. Economia: aqui encontram-se as MPs que estabelecem a atuação do Estado na ordem econômica e/ou buscam fomentar o mercado e a circulação de riquezas.
- e. Finanças e gastos do poder público: criação de despesas correntes, gastos com pessoal, criação e extinção de cargos públicos encontram-se nessa categoria. As criações de despesas emergenciais para fins de políticas públicas não foram inseridas aqui.
- f. Meio ambiente: MP sobre proteção ao meio ambiente.
- g. Previdência e seguridade social: nessa categoria foram alocadas as MPs que versam sobre seguridade social, previdência e assistência a hipossuficientes.
- h. Saúde: temas de saúde pública.
- i. Segurança e criminalidade: uma vez que normas penais são vedadas de serem editadas via Medida Provisória, nessa categoria se discute lateralmente sobre segurança pública.
- j. Tributos e impostos: criação de impostos, regulação de tributos e destinação de seus proventos.
- k. Urbanismo e mobilidade: temas de mobilidade urbana, circulação de pessoas e discussão de projetos regionais.

Destaca-se que este trabalho não tem como objetivo analisar a eficiência do Poder Executivo na proposição legislativa, logo não será observada a apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional daquilo que lhe foi submetido pelo governo Bolsonaro no ano de 2019.

Ainda nesse sentido, o objetivo não foi traçar uma crítica *per se* às proposições legislativas da gestão 2019/2022. Conforme pontuado por David Landau (2013), a crítica que se traça a esses governantes é sua tentativa de minar a ordem democrática por vias institucionais, impedindo a alternatividade do poder bem como os mecanismos de controle (p. 199).

Apenas a título de comparação, a quantidade de MPs editadas no primeiro ano do mandato da gestão 2019/2022 manteve-se dentro da média de edição de MPs dos governos anteriores (Tabela 6).

Tabela 6 – Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano do mandato (2003-2014)

MPS APRESENTADAS NO PRIMEIRO ANO DO MANDATO	QUANTIDADE
Lula 1	58
Lula 2	70
Dilma 1	36
Dilma 2	43
<b>MÉDIA:</b>	<b>51,75</b>

Fonte: Elaborada pelo autores.

Nesse íterim, a Medida Provisória merece destaque dentro do poder de agenda do Executivo brasileiro. Conforme pontuado por Moraes (2001, p. 50), a utilização de MPs por parte do Executivo tem a importante função de sujeitar o Legislativo à agenda presidencial. O autor direciona para um caráter de atrofiamento do processo democrático em razão dessa conjugação da delegação de pautas legislativas do Executivo para o Poder Legislativo (MORAES, 2001, p. 51).

Do mesmo modo, Pereira e Mueller (2000) ressaltam que há dois aspectos do processo de tomadas de decisão no Congresso brasileiro que evidenciam como há preponderância do Executivo, sendo o primeiro, “(...) o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso” (p. 46).

Ainda sobre o tema, as Medidas Provisórias no Brasil sofreram uma importante alteração em 2001, quando Da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, que proibiu que esse ato normativo versasse sobre questões referentes a direitos políticos, cidadania, direito penal e processual, bem como organização do Poder Judiciário e Ministério Público. Barboza e Robl Filho (2018) destacam que isso indicou uma importante limitação à atuação do Poder Executivo no que diz respeito à separação de poderes e direitos individuais (p. 91). A partir dessa constatação, a pesquisa voltou-se para uma interpretação das Medidas Provisórias apresentadas quanto ao seu conteúdo, adotando a categorização conforme exposto nos itens anteriores.

Assim, a presente pesquisa verificou que o primeiro ano da gestão do presidente Bolsonaro comportou-se como as gestões anteriores quanto à quantidade de MPs. Foram apresentadas 46 MPs no ano legislativo de 2019, e, desse total, 12 versam sobre Gestão e Administração Pública, representando, assim, o assunto com maior quantidade de MPs apresentadas.

Dessa forma, a gestão 2019/2022 age dentro do esperado no presidencialismo brasileiro, em que as Medidas Provisórias possuem o condão de garantir a governabilidade ante a um sistema partidário fragmentado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 57).

Entendida a importância das MPs dentro do processo decisório brasileiro, é necessária uma condução da pesquisa apresentada a partir da escolha de algumas Medidas Provisórias que tenham o condão de conjugar a legalidade formal com a intenção de alteração das estruturas democráticas. Conforme pontuado por Scheppele (2018), a primeira vista esses projetos de lei parecem não ser problemáticos do ponto de vista de sua legalidade

constitucional (p. 547). Eles buscam, entretanto, fragilizar a estrutura de contenção da Casa de Máquinas.

Dentre as proposições de MP apresentadas, merece destaque, sob análise da ótica do autoritarismo legal e da erosão democrática, a MP 873, que altera a forma como se dá a contribuição sindical. O texto da MP prevê que a contribuição sindical seria realizada diretamente pelo empregado por meio de boleto bancário, mediante autorização prévia do contribuinte.

Os sindicatos dentro do modelo brasileiro representam um importante mecanismo de consolidação das instituições democráticas e da defesa dos direitos sociais (CAETANO, 2018, p. 15). Englobada no seio da liberdade de associação (artigo 5º, XVII, CF), a liberdade sindical consagra-se, por fim, no artigo 8º da Constituição. Nesse sentido, é preciso destacar que a ingerência do Estado nos sindicatos representa uma característica marcante de líderes autoritários (p. 15).

Assim, a liberdade sindical funda-se para além de sua existência, mas no modo como os sindicatos relacionam-se com a sociedade e com o próprio Estado (NASCIMENTO; NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2015, p. 36). A alteração dos artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas, na leitura realizada por este trabalho, sinaliza para uma tentativa de enfraquecimento dos sindicatos.

Os sindicatos brasileiros já foram objeto de uma transformação quando da aprovação da Reforma Trabalhista em 2017 durante o governo do presidente Michel Temer. A Reforma alterou a contribuição compulsória dos trabalhadores aos sindicatos, exigindo, assim, a autorização expressa para o desconto em folha (GALVÃO, 2019, p. 204).

Destarte, a MP 873 busca arrematar a estrutura sindical brasileira ao exigir que a contribuição sindical ocorra por meio de boleto bancário a ser pago pelo próprio trabalhador. Assim, conforme aponta Kim Lane Scheppele (2018), os novos autocratas não precisam destruir seus oponentes ou mecanismos de controle externo para manterem seu poder ou colocarem em prática suas políticas. O que fazem, por seu turno, é enfraquecer legalmente a estrutura de oposição (SCHEPPELE, 2018, p. 577).

No mesmo sentido, o ataque a direitos trabalhistas se deu forma bastante concreta no primeiro ano do governo Bolsonaro por meio da MP 870. A MP da Reforma Administrativa alterou profundamente a configuração das pastas do Poder Executivo federal, inclusive extinguindo o Ministério do Trabalho. A primeira MP de Bolsonaro trouxe para o Direito Constitucional a discussão acerca da legalidade da extinção da referida pasta em relação a princípios constitucionais e direitos fundamentais de proteção ao trabalhador em um evidente retrocesso social.

De acordo com o Decreto 8.894/2016, entre as funções essenciais do Ministério do Trabalho e Emprego estavam a defesa do trabalho digno, defesa do meio ambiente do trabalho digno, fiscalização contra o trabalho análogo ao escravo e trabalho infantil, bem como, políticas salariais de igualdade de gênero.

Scheppele (2018) destaca que transformações na estrutura burocrática da Administração Pública podem ser utilizadas como instrumentos de erosão democrática. A autora ressalta que

essas alterações da burocracia estatal são executadas com o objetivo de varrer a disfunções de um Estado supostamente ineficiente (SCHEPPELE, 2018, p. 545).

Ana Paula de Barcellos (2011) salienta que os Direitos Fundamentais, garantidos no texto constitucional, devem ser protegidos pela legislação infraconstitucional (BARCELLOS, 2011, p. 85). Desse modo, quando há revogação por meio de medidas infraconstitucionais de princípios protetivos garantidores de direitos fundamentais positivados, caberia ao Judiciário impedir esse retrocesso.

Nesse sentido, a leitura deste trabalho aponta para o retrocesso social trazido pela extinção do Ministério do Trabalho da pasta de Ministérios do Poder Executivo Federal. O retrocesso assenta-se na conjugação da extinção do Ministério do Trabalho com o discurso do presidente eleito acerca da necessidade de dar maiores prerrogativas a empresários e ao patronato<sup>7</sup>.

Ainda dentro da seara de produção de MPs pelo presidente Bolsonaro, é importante destacar a variedade de temas abordados. Outro tema que foi objeto de preocupação pelo PRESIDENTE eleito foi a eleição de reitores de Universidades Públicas Federais, Institutos Federais e do Colégio Dom Pedro II.

O processo, atualmente, é regido pela Lei Federal 5.540/68, artigo 16, inciso I. Segundo a lei, os reitores são nomeados pelo presidente da República entre os professores que figurem em listas tríplices formuladas pela comunidade universitária.

Tradicionalmente, a escolha dos reitores se dá por meio de consulta à comunidade universitária, quando são apresentados três candidatos. O mais votado é escolhido pelo presidente como forma de respeito à decisão da comunidade acadêmica. Este modelo encontra assento na autonomia universitária assegurada no artigo 201 da Constituição Federal.

Aqui o destaque se dá para a MP 914/2019, editada às vésperas do feriado de Natal. Trata-se de MP que buscou alterar como se realiza o processo de escolha dos reitores de Universidades Públicas Federais, Institutos Federais e do Colégio Dom Pedro II.

Conforme aponta Motta (2018), a democracia é um dos pilares da Universidade enquanto centro de produção do saber, do progresso e da ciência (p. 89). No mesmo sentido, pontua o autor, a autonomia universitária constituiu importante elemento de concretização dos valores de liberdade dispostos no artigo 5º da Constituição Federal, nomeadamente a livre-manifestação do pensamento. Ocorre que a proposta apresentada pelo presidente por intermédio de MP, tem o condão de formalizar a discricionariedade da escolha presidencial entre qualquer um da lista tríplice.

Instituições de conhecimento são componentes fundamentais de democracias bem sucedidas. Um estudo recente aponta (ver Ginsburg & Huq (2018); Graber et al. (2018)) ataque à imprensa, instituições de ensino superior e contra organizações sociais, que tendem a acompanhar ataques ao Poder Judiciário a órgãos de contenção, bem como eleições livres em países com autoritarismo crescente (tradução livre) (VICKI, 2019).

<sup>7</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/bolsonaro-estuda-fim-do-ministerio-do-trabalho-atribuicoes-migrariam-de-pastas.shtml>

Barboza, Buss e Strapasson (2020) indicam que a inconstitucionalidade da MP se assenta na interferência na autonomia das universidades. Autonomia que fora construída pela Constituição Federal de 1988 como elemento de uma sociedade democrática. No mesmo sentido, os autores destacam que em três oportunidades recentes tal autonomia se revelou na leitura dos ministros do STF, de modo que liberdade de expressão, autonomia universitária e independência administrativa, são conceitos que se concatenam no cenário democrático do ensino brasileiro.

Assim, conforme o exposto, o autoritarismo legal pode se mostrar de forma sutil. Barboza e Inomata (2019) destacam que o ataque a direitos consolidados é uma das características dos regimes híbridos ou iliberais (p. 423). Por exemplo, quando as propostas apresentadas pelo Executivo tendem a alterar a independência universitária, reduzem direitos sociais da previdência e desestruturam mecanismos de controle externo, como os sindicatos, e há uma conjugação de fatores que apontam para um mecanismo sutil de autoritarismo legal e erosão democrática.

Por fim, embora não analisados dentro da perspectiva da atuação legislativa do presidente Bolsonaro, merece destaque, ainda, a edição de decretos que extinguiram a participação popular na esfera da Administração Pública. O decreto 9.759/2019 extinguiu a participação popular em assembleias, fóruns, comissões, comitês e outras formas de integração da sociedade civil à atuação do Poder Executivo.

Os seguintes Conselhos foram extintos: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) e Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT). Especialmente quanto aos últimos, o ataque a direitos de minorias é frontal e representa a posição adotada pelo presidente desde sua campanha (TAMAKI; FUKS, 2020, p. 107).

O tema foi levado ao Supremo Tribunal Federal, que entendeu pela impossibilidade de decreto editado pelo presidente extinguir Conselhos criados por meio de lei oriunda do Congresso Nacional. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121 questionou os artigos 1º e 5º do Decreto, e defendeu que a extinção de órgãos da administração pública federal pelo presidente usurpava as competências constitucionais. A controvérsia assentou sobre os Conselhos criados por norma infralegal ou ato de outro conselho, o que se entendeu, pelo voto do relator, que poderiam ser extintos.

A redução da participação popular, que representa o controle da sociedade e importante instrumento de *accountability*, denota uma tentativa de atingir mecanismos democráticos e republicanos. Conforme Scheppele (2018) destaca, a tentativa de medidas iliberais por parte de líderes autoritários é reduzir a quantidade de pessoas que tomam decisões e concentrar na mão de poucos as escolhas importantes da sociedade e da política (p. 569).

A partir da análise anterior, é possível afirmar que o processo de deterioração democrática brasileira tem se utilizado de medidas legais e infraconstitucionais para fragilizar os órgãos de contenção de poder.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão da atuação presidencialista no cenário brasileiro, o trabalho utilizou a bibliografia apresentada. A compreensão da atuação do Poder Executivo, enquanto investido de um grande poder de agenda legislativa, destaca a especificidade do problema do autoritarismo legal no cenário brasileiro.

Conforme exposto, a hipótese inicial era de que as proposições legislativas do Poder Executivo no ano de 2019 tinham o condão de alterar a ordem democrática de forma explícita e contundente. Da pesquisa realizada, verificou-se que o fenômeno do constitucionalismo abusivo, conforme apresentado por David Landau (2013), não se manifestou no primeiro ano da gestão do presidente Bolsonaro, na medida em que não houve tentativa de substituição da constituição e nem de emendas que implicassem transformação do design constitucional a ponto de alterar o pacto de 1988.

A comparação quantitativa da atuação do Poder Executivo na apresentação de propostas legislativas indica que a gestão Bolsonaro atuou de forma similar às anteriores. O papel do Executivo na agenda do Legislativo é uma característica do Presidencialismo brasileiro, considerando-se que não há um grande destaque quantitativo entre as gestões petistas e a gestão Bolsonaro.

É importante destacar, todavia, que a bibliografia aponta para a existência de alguns atores autoritários que não iniciaram suas intenções antiliberais logo no início do mandato, tendo utilizado anos no poder para almejar seus objetivos; é o caso emblemático de Rússia e Turquia (SCHEPPELE, 2018, p. 555).

Por outro lado, não se pode olvidar que o fenômeno do majoritarismo implicou um ataque importante ao conceito de democracia substantiva da Constituição de 1988. As propostas de alteração do regime de contribuição sindical e a forma como os reitores são eleitos e escolhidos, são um sinal dessa tentativa de minar forças opositoras.

Conforme pontuado por Barboza e Robl Filho, o cenário brasileiro não parece ser palco do fenômeno do constitucionalismo abusivo, mas, sim, de uma erosão democrática ainda mais sutil e perigosa (BARBOZA; ROBL FILHO, 2019, p. 94). Por isso, a preocupação deste trabalho pautou-se em deslindar se o fenômeno do autoritarismo legal atuou frontalmente ante princípios democráticos constitucionais de cunho liberal, conforme conceituação trazida anteriormente.

Ocorre que a dificuldade na conceitualização das propostas apresentadas pelo Poder Executivo parece coincidir exatamente com a ambiguidade dos mecanismos de erosão democrática (LANDAU, 2013, p. 193). Os mecanismos de mudança constitucional, conforme pontuados por Landau (2013), todavia, não foram o meio de atuação legislativa principal do presidente.

Assim, a pesquisa pôde concluir que o primeiro ano da gestão Bolsonaro foi marcado pelo uso dos mecanismos legais conferidos ao Executivo para uma agenda de alteração das normas estabilizadoras da unidade democrática adquirida em 1988, sem, todavia, um ataque frontal ao design constitucional de 1988. Conforme trazido por Barboza e Robl Filho (2018), no contexto brasileiro o *constitucionalismo abusivo* parece não encontrar solo para uma

alteração drástica da hermenêutica constitucional, tendo em vista as características nacionais (p. 94).

A alteração de direitos garantidos pela Constituinte de 1988, especialmente pela Reforma da Previdência, indica uma mudança clara do ethos constitucional vigente até então. Destaca-se que, apesar de o dissenso político ser normal – e esperado – dentro da democracia, a conjugação de uma alteração tão profunda no sistema previdenciário, em um país profundamente desigual como o Brasil, representa um grande risco aos direitos sociais e aos objetivos da República.

A MP da alteração do regime de contribuição sindical também foi revestida de uma tentativa de enfraquecimento do cenário sindical nacional. Os sindicatos representam um importante mecanismo de contenção das políticas de austeridade e podem ser compreendidos como um ponto de *accountability* externa ao poder político. No mesmo sentido, a MP da escolha de reitores tem o condão de alterar mecanismos democráticos internos às universidades, de modo que o emparelhamento das instituições de ensino compreenda um cenário de retorno ao período da Ditadura Militar (1964-1985), em que a autonomia universitária fora dizimada.

No mesmo sentido, a extinção do Ministério do Trabalho, via MP da Reforma Administrativa, representa uma grande desestruturação da defesa do trabalho prevista no texto constitucional. O retrocesso social revela-se na medida em que atuações importantes, como fiscalização ao trabalho análogo ao escravo e equiparação salarial, são diluídas entre as demais pastas.

O ponto a ser destacado reside no retrocesso do projeto democrático que esses líderes autoritários tendem a trazer para democracias em um processo tardio de estabilização, como é o caso da democracia brasileira. Conforme deslindado no trabalho, o ataque à democracia, nos moldes liberais, é feito internamente por aqueles que foram legitimamente eleitos. O ponto a ser enfatizado diz respeito à dificuldade de compreensão do fenômeno do constitucionalismo abusivo ou do legalismo autocrático em comparação ao conceito tradicional de autoritarismo.

Conforme destaca David Landau, alguns mecanismos de contenção a um atentado antidemocrático funcionam bem quando colocados ante investidas claras (LANDAU, 2013, p. 193). Quando, todavia, postos perante um ambiente político ambíguo de propostas aparentemente constitucionais e legais, tendem a ser inefetivos no combate a essas investidas.

A democracia, sem limites claros impostos pela ordem constitucional e por mecanismos de contenção oriundos da sociedade civil, como a *accountability*, indica uma tendência à erosão da tradição liberal democrática. Scheppele (2018), por sua vez, destaca que o perigo de uma tendência ao majoritarismo, em que os direitos de minorias não são respeitados e a vontade da “maioria” impera, degrada o constitucionalismo e o liberalismo democrático (p. 570).

Logo, é normal, dentro de um processo democrático majoritário, que o candidato eleito não corresponda aos anseios de todos os cidadãos, mas o que não pode ocorrer dentro de uma democracia constitucional de viés político liberal é a supressão de direitos das minorias vencidas e perpetuação no poder em nome de uma maioria eventual.

Assim, a intolerância crescente no espaço público brasileiro leva a deturpações da democracia, causando o fenômeno do majoritarismo, quando a inflexibilidade com as minorias políticas enseja uma democracia dos vencedores. Dessa feita, a implicação entre liberdades e direitos fundamentais constitucionalmente garantidos diante de poderes eleitos em nome da maioria, indicam a necessidade de respeito por parte dos eleitos a essas limitações constitucionais (BARCELLOS, 2011, p. 84).

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod\\_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29\\_PresidencialismodeCoalizao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf). Acesso em: 24 set. 21.
- ALMEIDA, Péricles Ferreira de. O poder executivo e a atividade legislativa: uma breve comparação entre os modelos francês e brasileiro. *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 120, p. 131-161, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37987>. Acesso em: 17 set. 21.
- ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *In: Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, abr. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002019000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002019000100010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 jun. 2021.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BUSS, Gustavo; STRAPASSON, Kamila. *A inconstitucionalidade do desrespeito à autonomia para nomeação de reitores*. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-04/opinio-desrespeito-autonomia-nomeacao-reitores>. Acesso em: 17 set. 2021.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Jurisdição constitucional brasileira: entre constitucionalismo e democracia. *Sequência*, v. 29, p. 151-176, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>. Acesso em: 12 set. 2021.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo abusivo e o ataque ao Judiciário na democracia brasileira. *In: CONCI*, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto (org.). *Crise das democracias liberais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019. p. 321-343.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, a. 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641>. Acesso em: 25 set 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2011.
- BATISTA, Mariana. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. *In: Rev. Bras. Cien. Soc.*, São Paulo, v. 35, n. 104, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092020000300508&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092020000300508&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 4 ago. 2021.
- BIANCHI, Giorgio. Verbete: “Reação”. *In: BOBBIO*, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco: *Dicionário de política*. Brasília: Ed. UnB, v. 2, p. 1.073-1.074, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 377.457/PR*. Recorrente: Antônio Glênio F. Albuquerque & Advogados Associados S/C. Recorrido: União. Tribunal Pleno. Repercussão Geral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJE nº 175, divulgado em 16/9/2008a. Disponível em: <http://bit.ly/344Az5l>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.894/2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 de novembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8894.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8894.htm#art11). Acesso em: 8 ago. 2021.
- CAETANO, José Fernando Rezende. *Plena liberdade sindical como requisito para a efetividade da negociação coletiva: impactos da lei 13.467/2017*. 2018. 51 p. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.
- CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Matos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *In: CRUZ OLMEDA*, Juan. ¿Por qué ganó Bolsonaro en Brasil? *Rev. Mex. Sociol*, México, v. 81, n. 3, p. 665-675, set. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188z5032019000300665&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188z5032019000300665&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 12 jun. 2021.

CRUZ OLMEDA, Juan. ¿Por qué ganó Bolsonaro en Brasil? *Rev. Mex. Sociol.*, México, v. 81, n. 3, p. 665-675, set. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032019000300665&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032019000300665&lng=es&nrm=iso) Acesso em: 12 jun. 2020.

ERIKSEN, Erik Oddvar. *Democratic or jurist made law? On the claim to correctness*. ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo, Working Papers WP 04/07, 2004. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/225832732\\_Democratic\\_or\\_JuristMade\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/225832732_Democratic_or_JuristMade_Law). Acesso em: 20 abr. 2021.

FARHAT, Said. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Peiropólis, Melhoramentos, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 19-39.

FREITAS, Hyndara. STF: Bolsonaro não pode, em decreto, extinguir conselhos criados por lei. *Jota*, Brasília, 13/6/2019. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-bolsonaro-nao-pode-por-decreto-extinguir-conselhos-criados-lei-13062019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-bolsonaro-nao-pode-por-decreto-extinguir-conselhos-criados-lei-13062019). Acesso em: 5 dez. 2020.

FUKUYAMA, Francis. “Why Is Democracy Performing So Poorly?” *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 11-20, 2015.

FUKUYAMA, Francis. ¿El fin de la historia? *In: Estudios Públicos*, Santiago, Chile, n. 37, p. 5-31, 1990.

GALVÃO, Andreia. Reforma trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos. *In: KREIN et al. (org.). Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Fé e saber*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

JACKSON, Vicki. *Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: of Objectivity and Decentralization*. 2019. Disponível em: <https://blog.harvardlawreview.org/knowledge-institutions-in-constitutional-democracies-of-objectivity-and-decentralization>. Acesso em: 30 abr. 2021.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, Davis, Califórnia, n. 189, p. 189-260, nov. 2013. Disponível em: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_Landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucas. Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *In: Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 51-65, abr. 2002. Disponível em: [https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL\\_elections.pdf](https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

LIMA, Alexa; SALOMÃO, Flavia. Bolsonaro estuda fim do Ministério do Trabalho. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/bolsonaro-estuda-fim-do-ministerio-do-trabalho-atribuicoes-migrariam-de-pastas.shtml>. Acesso em: 8 dez. 2020.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392001000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 nov. 2020.

MOTTA, Fabrício Macedo. Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, p. 277-307, jan./jun. 2018, p. 289. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/573>. Acesso em: 23 set. 2021.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 8ª ed. São Paulo: LTr, 2015.

OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de juridicidade de proposições legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, ago. 2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>. Acesso em: 11 ago. 2021.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. Bras. Cien. Soc.*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de auto contenção judicial. *Revista Quaestio Iuris*, v. 6, nº 2, p. 119-161, 2013. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/92d2/468ca8d6b9f8e43349faafdafd9cc6c6a681.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In: DIAMOND, Jay; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (org.). The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienne Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, n. 2, p. 545-584, 2018. Disponível em: [www.jstor.org/stable/26455917](http://www.jstor.org/stable/26455917). Acesso em: 21 set. 2020.

SERAU, Marco Aurélio. Principais aspectos da PEC 6/2019 – Reforma Previdenciária. In: *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, Ordem dos Advogados do Brasil, Curitiba: OABPR, v. 4, n. 2, out. 2019, p. 211-235, 2019. Disponível em: <http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2019/10/revista-esa-10-cap-08.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, vol. 20, n. 20, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 207-224.

TAMAKI, Eduardo Ryo; FUKS, Mario. Populism in Brazil's 2018 General Elections: An Analysis of Bolsonaro's Campaign Speeches. *Lua Nova*, São Paulo, n. 109, p. 103-127, abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/R5B5YRLm8C5vKxLVk3FdNrg/?lang=en>. Acesso em: 12 jun. 2021.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, v. 100, p. 391, 2015. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3>. Acesso em: 31 jul. 2021.

VELASCO E CRUZ, Sebastião *et al.* (org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 115-145.

Todo conteúdo da Revista Direitos Humanos e Democracia  
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0