

LEGALISMO AUTORITÁRIO E AUTORITARISMO LEGISLATIVO: USO ABUSIVO DE DECRETOS E NEUTRALIZAÇÃO DA OPOSIÇÃO NA CRISE DA DEMOCRACIA

Teresa Melo¹

Conrado Hübner Mendes²

“Com a caneta eu tenho mais poder do que você”³

De Jair Bolsonaro para Rodrigo Maia, em 29/05/2019

RESUMO: O artigo argumenta que a crise da democracia produz impactos diretos sobre o Poder Legislativo, principalmente sob duas formas: (i) uso abusivo de decretos pelo Executivo, que sobrecarregam as instituições de controle e enfraquecem a atividade legislativa típica, e (ii) silenciamento da oposição parlamentar. O objetivo do trabalho é demonstrar que a estratégia de edição de decretos representa exemplo de legalismo autoritário; que o legalismo autoritário está sendo utilizado no Brasil como um método de erosão democrática; e que, ao se promover o sequestro de direitos e prerrogativas da oposição, aumenta-se o custo de divergir e a judicialização da política.

PALAVRAS-CHAVE: Crise da democracia; Poder Legislativo; legalismo autoritário; uso abusivo de decretos; direito de oposição.

INTRODUÇÃO: CRISE DA DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Assessora parlamentar na Câmara dos Deputados. Procuradora Federal. Ex-assessora de Ministro do STF e do STJ. Suas áreas de pesquisa são: direito e política, e separação de poderes, como foco nas relações entre Legislativo e Judiciário; e entre Legislativo e Executivo. *E-mail:* t.melo.costa@gmail.com.

² Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade do Estado de São Paulo – USP. Doutor em Direito pela Universidade de Edimburgo e Doutor em Ciência Política pela USP. Suas áreas de pesquisa são: separação de poderes, controle de constitucionalidade, jurisprudência constitucional e o Supremo Tribunal Federal, direitos fundamentais, teorias da democracia e da justiça. *E-mail:* chm@usp.br.

³ ISTOÉ. ‘Com a caneta eu tenho mais poder do que você’, diz Bolsonaro a Maia. **Portal ISTOÉ**, 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/com-a-caneta-eu-tenho-mais-poder-do-que-voce-diz-bolsonaro-a-maia/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Em 25 de janeiro de 2021, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, defendeu a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação de responsabilidades do governo federal na condução da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que qualificou como "criminosa"⁴. O Senador Rodrigo Pacheco, logo após assumir o cargo de Presidente do Senado Federal, descartou a instalação da mesma CPI, apesar do número de assinaturas ter sido alcançado, sob a justificativa de que a prioridade da Casa deveria ser a ampliação da vacinação⁵. O bloqueio do exercício do direito da minoria parlamentar foi judicializado⁶ e afastado pelo Supremo Tribunal Federal, que referendou a liminar concedida pelo Relator para garantir o funcionamento da CPI⁷.

O caso se insere no contexto maior da crise da democracia e sua relação com o poder legislativo. Esse texto trata da questão sob dois ângulos: (i) a avalanche de decretos que sobrecarregam as instituições de controle e enfraquecem a atividade legislativa típica do

⁴ De acordo com o ex-Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia: “Em relação ao ministro da Saúde, ele já cometeu crime. A irresponsabilidade de orientar o tratamento precoce, de não ter respondido à Pfizer, de não ter se aliado ao Butantan para acelerar a vacina. Tudo isso caracteriza crime e a PGR vai investigar”, disse. Rodrigo Maia também reafirmou que Pazuella é responsável pelo não atendimento da oferta da Pfizer sobre o envio de 2 milhões de doses. “É crime, crime contra a população de não ter respondido à Pfizer, de ter tratado de forma irrelevante. Só que os crimes precisam ser investigados e esperamos que essa CPI possa esclarecer tudo e dizer quais responsabilidades de cada um no momento mais grave de todos”. JORNAL JOVEM PAN. Maia defende instauração de CPI para investigar crimes de Pazuella durante a pandemia. O parlamentar disse que o atual ministro da Saúde cometeu crimes de responsabilidade e garantiu que a PGR irá investigar o comandante da pasta. **Portal Jornal Jovem Pan**, 2021. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/politica/maia-defende-instauracao-de-cpi-para-investigar-crimes-de-pazuella-durante-a-pandemia.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁵ “O presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, descartou, por ora, a instalação da CPI da Covid-19 sob o argumento de que o mais importante agora é ampliar a vacinação em todo o país. Ele citou ainda o empenho do Legislativo para ajudar na oferta de leitos de UTIs. Rodrigo Pacheco destacou que o Senado, por meio da Comissão de Acompanhamento à Pandemia, vai atuar junto ao Ministério da Saúde para garantir a compra de mais vacinas. Segundo ele, o governo deverá adquirir milhares de doses da Pfizer após a sanção do projeto que facilita a aquisição do imunizante”. CHRISTIAN, Hérica. Rodrigo Pacheco descarta CPI e diz que prioridade é compra de vacinas. **Rádio Senado Federal**, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/03/10/rodrigo-pacheco-descarta-cpi-e-diz-que-prioridade-e-compra-de-vacinas>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁶ Constam da petição inicial do mandado de segurança impetrado por Senadores da República os seguintes trechos pertinentes: “Decorridos quase dois meses desde a apresentação do requerimento – e cerca de 40 (quarenta) dias após a eleição e posse do atual presidente do Senado – não houve qualquer andamento ou adoção de medida no sentido de providenciar a instauração da CPI”. “Até a presente data, o requerimento sequer foi dado como lido, razão pela qual ainda não consta no sistema do Senado qualquer tramitação referente à CPI em comento”. POLIARQUIA. Os senadores vão ao STF para obrigar Pacheco a instalar CPI da COVID-19. **Portal Poliarquia**, 2021. Disponível em: <https://poliarquia.com.br/2021/03/11/senadores-vao-ao-stf-para-obrigar-pacheco-a-instalar-cpi-da-covid/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 37760/DF**. Impetrante: Alessandro Vieira e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 14 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6129512>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Parlamento; e (ii) as formas de silenciamento e neutralização de direitos básicos da oposição. Com foco no período de janeiro de 2019 até abril de 2021, o objetivo do artigo é demonstrar que o abuso da edição de decretos representa exemplo de legalismo autoritário e que a recessão democrática tem atingido o Poder Legislativo também por meio do sequestro de direitos e prerrogativas da oposição. O período analisado se diferencia do presidencialismo de coalizão tal como praticado, com variações, em 30 anos de democracia brasileira igualmente em razão dessas duas estratégias apontadas acima.

As posturas do ex-Presidente da Câmara e Presidente do Senado em relação à CPI da pandemia, no primeiro e no segundo biênios do governo Bolsonaro, dão algumas pistas sobre o comportamento do Legislativo: (i) o trabalho parlamentar é centralizado em quem ocupa o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados e de Presidente do Senado Federal, o que torna qualquer análise sobre o parlamento brasileiro diretamente influenciada pela dupla que exerce a Presidência da Câmara e do Senado; e (ii) o fato de o Legislativo ser mais ou menos atacado pelo Executivo e, por consequência, reagir de forma mais ou menos enérgica às investidas do governo depende do grau de alinhamento entre os presidentes das casas legislativas e o Presidente da República, o que também pode variar ao longo do biênio parlamentar. Só uma análise contextual dá conta da volatilidade dessa dinâmica.

O Legislativo brasileiro foi dragado para o centro da crise democrática, como não poderia deixar de ser em um regime estruturado em torno da representação parlamentar. Entre os fatores ou métodos de corrosão institucional já mapeados pela literatura da crise democrática, boa parte diz respeito à forma de exercício dos poderes majoritários e a relação entre Executivo e Legislativo, vale dizer: a crise de representação⁸, o surgimento de uma

⁸ “A queda no desempenho prestacional das instituições representativas também é outro vetor gerador de insatisfação com o sistema democrático como um todo. Em linhas gerais, o problema se qualifica como um distúrbio comunicacional, a partir do momento em que as instâncias representativas encontram sérias dificuldades em absorver as demandas sociais, metaboliza-las e fornecer respostas adequadas. A interrupção do fluxo de comunicação caracteriza, então, um processo de desajuste entre tarefas, expectativas e resultados. Em alguns contextos nacionais marcados por fortes clivagens socioeconômicas, o descompasso tem sido exponenciado em função da incapacidade dos órgãos e instituições tradicionais em atuar efetivamente na resolução de tais problemas, bem como em convencer a opinião pública acerca dos seus esforços. O resultado final converte-se em acréscimos dos níveis de insatisfação em relação às funções representativas, contribuindo para aumentar ainda mais o fosso entre as instituições políticas e o cotidiano dos cidadãos”. PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação** como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 137.

política antissistema⁹, o uso de desinformação tanto em campanhas eleitorais como em comunicação governamental¹⁰, o questionamento de resultados eleitorais¹¹, os ataques à independência dos Poderes¹², etc. Esse conjunto já seria suficiente para justificar o estudo dos reflexos da crise da democracia sobre o Poder Legislativo.

De forma mais específica, a crise da democracia produz impactos diretos sobre o Poder Legislativo, que podem ser divididos em duas principais áreas: (i) o uso abusivo de decretos pelo Executivo, fora das hipóteses previstas na Constituição de 1988, prática que atinge o núcleo da função legislativa e constitui exemplo de legalismo autoritário e; (ii) o enfraquecimento do exercício da oposição, com ataques a direitos das minorias parlamentares, que se manifesta por práticas como: (ii.1) bloqueio da instalação de CPIs quando presentes todas as exigências constitucionais; (ii.2) tentativas de limitação do que se

⁹ “A rejeição à representação política tradicional, disseminada em ambiente virtual, acaba culminando em ‘explosões sociais’, que desestabilizam governos e regimes políticos. Nas manifestações públicas, leem-se faixas recorrentes com os dizeres ‘não nos representam’. O conflito entre direita e esquerda passa a coexistir com a polarização entre *insiders* e *outsiders*. Em muitos casos, o agravamento da crise resulta na eleição de candidato que angaria apoio se apresentando como crítico radical do sistema representativo. A eleição desse tipo de candidato é, em parte, uma forma de o povo se vingar da política e dos políticos”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

¹⁰ “The traditional gatekeepers of truth, such as editors, journalists and public intellectuals, have lost their monopoly on public issues, and in this process, so-called malicious actors and misinformed citizens have started to spread their own lies, deception, hate, propaganda and fake information on a previously unseen scale. According to a number of prominent public voices (...), all these phenomena (and many more) are indicative of a new political age or paradigm: we are facing a post-truth society or a post-factual era in which Truth and Reason have been superseded by alternative facts and individual gut feelings. An epochal rupture in the very fabric of democracy is said to be taking place. The foundations of our political system is cracking up”. FARKAS, Johan; SCHOU, Jannick. **Post-truth, fake news and democracy: mapping the politics of falsehood**. Oxfordshire: Routledge, 2019.

¹¹ “Sem provas, Bolsonaro questiona resultado das eleições”. PORTAL TERRA. Sem provas, Bolsonaro questiona resultado das eleições. **Notícias portal Terra**, 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/sem-provas-bolsonaro-questiona-resultado-das-eleicoes,d23deb79a305b5aac3d6e363b472334433dnsdkd.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

; “Questionado sobre suposta fraude em 2018, Bolsonaro não prova que aconteceu”. ISTOÉ. Questionado sobre suposta fraude em 2018, Bolsonaro não prova que aconteceu. **Portal ISTOÉ**, 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/questionado-sobre-prova-de-fraude-em-2018-bolsonaro-cita-dados-publicos-do-tse/> <https://istoe.com.br/questionado-sobre-prova-de-fraude-em-2018-bolsonaro-cita-dados-publicos-do-tse/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

¹² “Financiadas ilegalmente, essas atitudes têm sido reiteradas e estimuladas por uma minoria da população e por integrantes do próprio Estado, apesar da tentativa de diálogo que o Supremo Tribunal Federal tenta estabelecer com todos, Poderes, instituições e sociedade civil, em prol do progresso da nação brasileira”. Nota pública do então Presidente Dias Toffoli, sobre os ataques à sede do Tribunal. NOTÍCIAS STF. Nota oficial. Leia a íntegra de nota da Presidência do Supremo Tribunal Federal. **Portal STF**, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445439&ori=1>. Acesso em: 20 abr. 2021.

convencionou chamar, pejorativamente, de “kit obstrução”¹³; e (ii.3) não-inclusão em pauta de decretos legislativos que visam sustar o exercício abusivo do poder regulamentar pelo Executivo.

No contexto da pandemia surge ainda uma terceira área de análise: (iii) a diminuição de procedimentos democráticos previstos pelo processo legislativo, como a suspensão do funcionamento das comissões permanentes e temporárias – quando o próprio Plenário funciona de forma virtual¹⁴ –, e a não-observância do procedimento constitucional de tramitação de propostas de emendas à constituição e de medidas provisórias¹⁵. Essa terceira faceta não será objeto do presente artigo.

O recorte da crise democrática sob a ótica do funcionamento do Legislativo brasileiro demonstra que não só o Judiciário – e em especial as cortes superiores – é alvo de assédio e ameaça autoritária. Está em curso uma estratégia de ataque à instituição legislativa, muitas vezes com a participação e colaboração de parlamentares. O enfraquecimento da função legislativa e da oposição, somado a presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apoiados pelo Presidente da República, aumenta o custo político de divergir, com perdas para o pluralismo, a representação de minorias e o controle recíproco. Vê-se aprofundar, cada vez mais, o afrouxamento do controle do Executivo pelo Legislativo, e do Legislativo-situação pelo Legislativo-oposição.

Há, dessa forma, dois vetores da crise da democracia com impacto no Legislativo: (i) o *inter-institucional*, que opera do Executivo contra o Legislativo, a partir do uso abusivo de

¹³ Como se verá adiante, o que se costuma chamar de “kit obstrução” consiste, na verdade, em uma das formas de **exercício legítimo da oposição à maioria** de ocasião, a partir do uso de um conjunto de *regras* democraticamente estabelecidas e positivadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹⁴ Cf. BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020**. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Brasil: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-norma-pl.html>. Acesso em: 02 abr. 2021. E cf. BRASIL. **Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 7, de 2020**. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. Brasil: Senado Federal, [2020]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹⁵ Sobre o tema, cf. MELO, Teresa. Medidas Provisórias e estratégias anti-democráticas em tempos de Covid-19. Diminuição de prazo para deliberação não é compatível com ausência de previsão de comissões mistas. **JOTA**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/medidas-provisorias-e-estrategias-anti-democraticas-em-tempos-de-covid-19-14042020>. Acesso em: 02 abr. 2021.

decretos; e (ii) o *intra-institucional*, que opera horizontalmente, do Legislativo-situação contra o Legislativo-oposição, com apoio do Executivo, por meio de restrições ao direito de oposição parlamentar. A opressão de minorias sociais, culturais e econômicas pelo Executivo também se reflete pela diminuição do poder e da influência das minorias parlamentares no Legislativo. A judicialização da política, decorrente de uma aguda concertação majoritária, reduz a capacidade de o Judiciário controlar os arroubos autoritários do Chefe do Executivo.

1. LEGALISMO AUTORITÁRIO E O USO ABUSIVO DE DECRETOS PELO EXECUTIVO

A ascensão de líderes autoritários por meio do voto em países como Hungria, Polônia, Turquia, Venezuela, Filipinas e Estados Unidos renovou os estudos sobre crise da democracia e a nova onda de autocratização no mundo¹⁶. Em síntese, o fenômeno corresponde à subversão da democracia por dentro, a partir da utilização abusiva de instrumentos formalmente previstos pelas próprias constituições democráticas, com o objetivo de subverter o regime. O estudo da recessão democrática¹⁷, dessa forma, tem seu foco no enfraquecimento da democracia liberal.

Em paralelo, o legalismo autoritário desloca o foco da análise para os impactos da crise sobre o Estado de Direito. Alvin Cheung afirma que uma das formas de fugir ao escrutínio crescente sobre as táticas autoritárias é recorrer à utilização do direito infraconstitucional. Segundo o autor:

ao usar a lei ‘comum’ de maneiras que parecem consistentes com aspectos formais e procedimentais do Estado de Direito, os autocratas podem, no entanto, frustrar o Estado de Direito e consolidar o poder, ao mesmo tempo que evitam chamar atenção desfavorável para essa consolidação¹⁸.

¹⁶ Sobre o tema, conferir: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019; GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Contracorrente, 2020.; ABRANCHES, Sérgio et al. **Democracia em Risco? 22 Ensaio sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

¹⁷ Cf. DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, n. 26, 2015 e GINSBURG, Tom; HUG, Aziz Z. **How to Save a Constitutional Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

¹⁸ CHEUNG, Alvin. **For My Enemies, The Law: Abusive Legalism**. ICON-S, Conference p. 3-4 2018. Disponível em: <https://icon-s2018.law.hku.hk/for-my-enemies-the-law-abusive-legalism/>. Acesso em: 02 abr. 2021. No mesmo trabalho, Alvin Cheung apresenta a distinção do seu conceito para o “legalismo autocrático” de Kim Scheppele: “*Kim Lane Scheppele and Javier Corrales have both used the term ‘autocratic legalism’ to*

A noção pode ser aqui aplicada para descrever a estratégia de preferência pela edição de decretos pelo Executivo, editados com invasão da competência legislativa do Congresso Nacional.

Não é apenas o *número* de decretos editados pelo governo Bolsonaro que chama a atenção, embora quantitativamente seu governo só perca para o do ex-Presidente Fernando Collor¹⁹. A *Blitzkrieg* desregulatória²⁰ por si só já seria um problema, já que o volume desafia o capital político de tribunais, que não conseguem controlar de modo oportuno e abrangente os múltiplos desvios praticados pela profusão de atos infralegais.

O abuso da edição de decretos se caracteriza, principalmente, pelo aspecto *qualitativo*: são normas fabricadas com aparente consciência da ilegalidade (e da inconstitucionalidade), utilizando-se o Poder Executivo da competência constitucional de edição de decretos para produzir resultado inconstitucional. Essa tática se opera de duas formas: (i) via *decretos de inovação*, que veiculam direitos ou obrigações que apenas poderiam ter sido criados por lei em sentido formal e, por isso, interferem negativamente no exercício da função precípua do Legislativo – seja ao dissimular a delegação legislativa

describe a series of tactics used by electoral authoritarian regimes, although they define the term in different ways. Scheppele defines autocratic legalism as the use of electoral mandates and constitutional or legal changes in service of an illiberal agenda; Corrales instead refers to autocratic legalism as 'the use, abuse, and non-use... of the law in service of the executive branch.' I argue that both of these definitions fall wide of the mark in describing abusive legalism. Scheppele's definition continues to focus largely on constitutional changes, as evidenced by her concern with how autocratic legalism undermines constitutionalism. As a result, her account has much less to say about other tools that 'hide in the pluralism of legitimate legal forms', but that are also arguably inconsistent with a formal or procedural account of the rule of law"

¹⁹ Levantamento do jornal O Globo afirma que Jair Bolsonaro “foi o **presidente a editar mais decretos: 537**, contra 383 do primeiro ano de Luiz Inácio Lula da Silva, 240 do primeiro ano de Dilma Rousseff e 271 do primeiro ano de Michel Temer (considerado como primeiro ano o período de 12 meses depois de Temer ter assumido a Presidência em razão do afastamento de Dilma, que acabou deixando o mandato em definitivo em razão do processo de impeachment)”. Perde apenas para o ex-Presidente Fernando Collor, que editou mais de mil decretos no primeiro ano de governo. D’AGOSTINO, Rosanne; OLIVEIRA, Mariana; VIVAS, Fernanda. Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato. Em 2019, 30 ações questionaram atos do presidente. Levantamento considera os primeiros anos de governo desde 2001, quando passaram a vigorar as atuais regras para a edição de MPs. **Portal G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>. Acesso em: 02 abr. 2021.

²⁰“Consiste na massiva edição de normas infralegais (resoluções, portarias) que afrouxam ou extinguem regras (ambientais). São normas fabricadas com a consciência da ilegalidade. Pelo volume, desafiam o capital político de tribunais, que não conseguem controlar de modo oportuno e abrangente. É uma espécie de ‘lawfare’ dentro do Estado. MENDES, Conrado Hübner. Bolsonaro convida Biden para desmatar. O antiambientalismo autoritário não pode cumprir o que promete. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2021/04/bolsonaro-convida-biden-para-desmatar.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2021.

vedada pelo art. 68, § 1º, da CF, ou ao exorbitar do poder regulamentar previsto no art. 84 da CF –; e (ii) via *decretos de revogação*, que promovem o retrocesso constitucional em diversos temas, valores, princípios e programas caros ao constituinte originário.

São exemplos de interferência do Executivo sobre o Legislativo via *decretos abusivos de inovação* os quatorze²¹ decretos que flexibilizaram o acesso a armas em desrespeito ao Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)²², sendo que alguns de seus artigos foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal²³. Outro conjunto em que se observa a inovação abusiva via decreto corresponde aos atos que interferem negativamente sobre as leis de proteção ao meio ambiente²⁴, como o Decreto 9.760/2019, que ao dispor sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações²⁵, representa desrespeito à Lei de

²¹ Balanço do Instituto Sou da Paz aponta a edição de *quatorze* decretos de promoção da política armamentista do governo Bolsonaro até a presente data. Encontram-se em vigor os decretos de número: 9.845/2019; 9.846/2019; 9.847/2019; e 10.030/2019. Estão parcialmente em vigor os decretos: 10.627/2021; 10.628/2021; 10.629/2021; e 10.630/2021. Por fim, foram editados e revogados os decretos: 9.685/2019; 9.720/2019; 9.785/2019; 9.797/2019; 9.844/2019; e 9.898/2019. No balanço há ainda 16 portarias e uma resolução sobre o tema, o que totaliza mais de trinta atos normativos infralegais. O tema também pode ser conferido na imprensa. Cf. RIBEIRO, Aline; VIDON, Filipe. Política belicista: armamento em poder de civis ultrapassa 1 milhão. Dados inéditos mostram que em dois anos de governo Bolsonaro, número de armas ativas no acervo do Exército e PF aumentou em 65%. **Portal OGLOBO**, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/politica-belicista-armamento-em-poder-de-civis-ultrapassa-1-milhao-24862673>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LOPES, Raquel. Há um ano, Bolsonaro derrubava portarias com avanços na fiscalização de armas. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/04/ha-um-ano-bolsonaro-derrubava-portarias-com-avancos-na-fiscalizacao-de-armas.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

²² BRASIL. **Lei nº 10.826, 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

²³ A Ministra Rosa Weber proferiu liminar em cinco ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6675, 6676, 6677, 6680 e 6695), e o Ministro Edson Fachin deferiu a cautelar pleiteada na ADIs 6119. Há diversas outras ações de controle concentrado pendentes de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre os decretos de flexibilização de armas.

²⁴ Sobre o tema vale conferir o projeto *Política por inteiro*, que monitora os atos infralegais sobre meio ambiente. POLÍTICA POR INTEIRO. **Projeto Política Por Inteiro**, 2019. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Monitor da Política Ambiental. **Portal da Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://arte.folha.uol.com.br/ambiente/monitor-politica-ambiental/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

²⁵ A propósito, afirmou o Secretário-Executivo do Observatório do Clima, Márcio Astrini: “O decreto das multas é uma espécie de balcão da impunidade. Para julgar as multas ambientais, o presidente criou uma nova instância que tem duas funções: substituir o Ibama e não funcionar. Quem foi flagrado cometendo crime ambiental ganha a possibilidade de recorrer eternamente e nunca ser efetivamente julgado”. GREENPEACE. Com novos decretos, governo abre as portas para impunidade ambiental. **Portal Greenpeace**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/com-novo-decreto-governo-abre-as-portas-para-impunidade-ambiental/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

Crimes Ambientais (Lei 9605/1988)²⁶. O decreto foi questionado no Supremo Tribunal Federal sob o argumento de que a alteração do processo sancionador ambiental via decreto do Executivo afronta os princípios da legalidade, do devido processo legal e da precaução²⁷.

A segunda categoria de decretos representativos do legalismo autoritário em curso no Brasil corresponde aos *decretos de revogação*, em sua maioria para suprimir a participação social na condução de políticas públicas e apresentados sob o invólucro da desburocratização ou da revisão regulatória. O governo de Jair Bolsonaro realizou o maior número de revogações (totais ou parciais) de decretos anteriormente em vigor: foram 2.019 revogações em 2019 e 1.038 revogações em 2020. Somente no ano de 2019, o Decreto 10.087²⁸ revogou (total ou parcialmente) 399 outros decretos sobre órgãos colegiados. Os Decretos 9.759/19²⁹ e 9.806/19³⁰ também foram responsáveis por extinguirem conselhos. Alguns foram reestabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, mas a política de revogação por atacado garante um balanço positivo ao final, já que as instituições de controle não costumam ter agilidade e energia institucional para reagir ao volume, bem como à velocidade das mudanças infralegais.

A instrumentalização de ferramentas formalmente jurídicas para corroer direitos e instituições democráticas, fenômeno chamado de legalismo autoritário, indica também um governo sem base parlamentar que garanta a governabilidade. Pode-se dizer que a técnica

²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 755/DF**. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL), Partido dos Trabalhadores e REDE Sustentabilidade. Relatora: Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034288>. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁸ BRASIL. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

³⁰ BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

vem sendo utilizada no país como forma de se contornar os constrangimentos do presidencialismo de coalizão, tal como descrito pela ciência política³¹.

Há algo específico e diferente acontecendo nas relações entre Executivo e Legislativo no país. Em vez da troca de favores, ou a concessão de cargos e privilégios, degeneração típica do presidencialismo de coalizão, o Executivo prefere o exercício abusivo da atividade legislativa infralegal. Na maior parte das vezes, não geraram reação do Legislativo ou controle abrangente do Judiciário. Outras vezes, diante de alguma reação, o Executivo simplesmente os revoga, deixando para reeditá-los em momento mais oportuno³². Em outras palavras, a leniência de outras instituições abre ao Executivo um caminho alternativo, um meio eficaz de burlar a formação de maioria legislativa.

A participação – ou omissão – do Legislativo na estratégia é fundamental. Como a Constituição de 1988 prevê o cabimento de projeto de decreto legislativo (PDL) para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, existe instrumento hábil para o Legislativo barrar as táticas infralegais abusivas do governo. Mas o Congresso Nacional tem a prerrogativa de escolher *se e quando* pautar PDLs apresentados para sustar o abuso do poder regulamentar pelo Executivo. Apesar do alto número de PDLs protocolizados desde janeiro de 2019³³, apenas um chegou a ser pautado e aprovado na Câmara dos Deputados, (para sustar o Decreto

³¹ “A coalizão multipartidária é um requisito imprescindível da governabilidade no modelo brasileiro. Nem todos os regimes presidenciais multipartidários dependem tanto de uma coalizão majoritária. No Brasil, as coalizões não são eventuais, são imperativas. Nenhum presidente governou sem o apoio e o respeito de uma coalizão. É um traço permanente de nossas versões do presidencialismo de coalizão”. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

³² “Para escapar de controles do Congresso e do STF, que saem de férias, o presidente aprendeu a brincar de ‘edita e revoga’, uma espécie de pega-pega institucional: edita decreto e, antes que o invalidem, revoga-o por conta própria, dribla legisladores e juízes, reedita a mesma coisa e disfarça. Avança, recua e tenta de novo”. MENDES, Conrado Hübner. ‘Respeito todas as instituições, mas...’: Em seis meses de governo, Bolsonaro combateu o que sempre disse que combateria — as instituições, não a corrupção. **Época**, 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/conrado-hubner-mendes/respeito-todas-as-instituicoes-mas-23782739>. Acesso em: 30 abr. 2021.

³³ De acordo com pesquisa realizada no site da Câmara dos Deputados, nos dois primeiros anos do governo Jair Bolsonaro foram protocolizados 433 projetos de decreto legislativo para sustação de decretos do Presidente da República, contra 373 no período de 2016 a 2018 (últimos meses do governo Dilma e governo Temer); 48 PDLs nos dois primeiros anos do primeiro mandato do governo Dilma (2011-2012) e 43 PDLs nos dois primeiros anos do primeiro mandato do governo Lula (2003-2004).

9.690/2019³⁴, que restringia o alcance da Lei de Acesso à Informação³⁵, revogado antes de ser votado pelo Senado), e outro no Senado Federal (para sustar o Decreto 9.785/2019³⁶, que flexibilizava o acesso a armas³⁷, revogado antes do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal).

Nenhum outro PDL foi sequer pautado pelas Casas Legislativas – deslocando a responsabilidade e ônus de decisão para o Poder Judiciário. Uma hipótese para explicar a ausência de controle do Legislativo, que mereceria estudo posterior, está na existência de acordo tácito entre os poderes majoritários (ou entre seus presidentes), já que a abusiva edição de decretos pelo Executivo não torna a agenda do Legislativo dependente da agenda do governo, como ocorre com medidas provisórias. Assim, o parlamento fica com maior espaço para aprovação de suas proposições legislativas.

Estudos sobre o exercício de atividade legislativa pelo Poder Executivo historicamente priorizam a análise de medidas provisórias (MP), mas a atual estratégia do Executivo legislar, via decreto, tem se mostrado mais eficiente que a veiculação de MPs, principalmente em razão do menor custo político (pois opera fora do presidencialismo de coalizão) e do menor controle do Legislativo. Medidas provisórias têm seu conteúdo discutido e passível de alteração pela comissão mista, o que força o governo a fazer acordos e discutir o texto final – o que não acontece com os decretos. E o controle, como dito anteriormente, acaba ficando sob a responsabilidade quase exclusiva do Poder Judiciário,

³⁴ BRASIL. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília: Vice-Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova suspensão de decreto sobre sigilo de documentos. Decreto do governo Jair Bolsonaro ampliou o rol de pessoas autorizadas a classificar documentos secretos e ultrassecretos. Para autor do projeto, a medida reduz o alcance da Lei de Acesso à Informação. **Portal Câmara de Deputados**, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552179-camara-aprova-suspensao-de-decreto-sobre-sigilo-de-documentos/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

³⁶ BRASIL. **Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Brasília: Câmara dos Deputados [2019]. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9785-7-maio-2019-788081-norma-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

³⁷ SENADO FEDERAL. Plenário aprova projeto que anula decreto que flexibiliza posse e porte de arma. **Portal Senado Federal**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/18/senado-derruba-decreto-sobre-armas>. Acesso em: 14 abr. 2021.

que, como já dissemos, não tem procedimentos para reverter, com a desenvoltura que a estratégia exige, atos abusivos infralegais editados em série pelo Executivo³⁸.

Sob o ponto de vista do Executivo, portanto, decretos apresentam ganhos em relação a todos esses fatores: não obedecem ao processo legislativo das medidas provisórias (menos ainda dos métodos ordinários ou mesmo de urgência), têm seu texto mantido apenas com o compromisso dos presidentes das casas legislativas de não pautarem os PDLs apresentados contra a sua edição, e não conseguem ser controlados em série pelo Judiciário. É um ato normativo unilateral, não submetido ao Congresso Nacional, que prescinde de adesão ou formação de consensos, e atrai menos controle do Judiciário.

Tem-se a tempestade perfeita: edição de decretos ilegais e inconstitucionais pelo Executivo, leniência e inação do Legislativo, falta de equipamento e resposta adequada do Judiciário. Nesse cenário, a razão de o governo de Jair Bolsonaro ser mais questionado perante juízes e tribunais não está no fenômeno da “judicialização da política”, mas na forma como põe em prática o seu projeto, que conjuga supressão de direitos com um estilo autoritário confrontacional de se relacionar com os demais poderes da república.

2. ENFRAQUECIMENTO DO EXERCÍCIO DA OPOSIÇÃO E AUTORITARISMO LEGISLATIVO

O segundo aspecto da crise da democracia com impacto direto no Poder Legislativo diz respeito às práticas de silenciamento do direito de oposição parlamentar. O tema passa abaixo do radar da esfera pública, seja porque as vozes da minoria não reverberam como as da maioria, seja porque o questionamento judicial do enfraquecimento da oposição esbarra na jurisprudência do STF, que o qualifica como “*questão interna corporis*” – aquela que, por se restringir à interpretação de dispositivos do regimento interno, é insuscetível de controle judicial. Dessa forma, a maior parte das denúncias da oposição contra o enfraquecimento de

³⁸ Levantamento realizado pelo jornal O Globo concluiu que Jair Bolsonaro é o presidente com o maior número de decretos e medidas provisórias questionadas perante o Supremo Tribunal Federal no primeiro ano de mandato. D’AGOSTINO, Rosanne; OLIVEIRA, Mariana; VIVAS, Fernanda. Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato. Em 2019, 30 ações questionaram atos do presidente. Levantamento considera os primeiros anos de governo desde 2001, quando passaram a vigorar as atuais regras para a edição de MPs. **Portal G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>. Acesso em: 02 abr. 2021.

seus direitos como minoria parlamentar sequer tem seguimento no STF, como no caso de mandado de segurança impetrado por parlamentares contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que, sozinho e sem atribuição regimental para tanto, anulou decisão de convocação de Ministro de Estado por comissão da Câmara dos Deputados³⁹. Mesmo diante da jurisprudência defensiva, o problema continua a existir e tem escalado no contexto da erosão democrática.

Muitas demandas da oposição, de fato, deveriam ser em primeiro lugar discutidas pelo próprio Legislativo. Mas por outro lado, a qualificação de toda e qualquer demanda política, regimental ou partidária como questão *interna corporis* bloqueia a possibilidade de recorrer a uma arena imparcial para decidir sobre as exigências democráticas ao processo legislativo. Ao tratar do funcionamento do Congresso Nacional, comissões, reuniões, procedimentos etc., os regimentos internos das casas legislativas muitas vezes concretizam e corporificam dispositivos e valores previstos na Constituição de 1988, merecendo uma análise mais profunda do que o simples carimbo de delegação judicial à luz da questão *interna corporis*.

O Congresso Nacional foi desenhado para exercer importante freio ao Executivo⁴⁰. Por isso, a manutenção da jurisprudência defensiva de questões *interna corporis* bloqueia as tentativas de reação do Legislativo-oposição contra o Legislativo-situação. No momento presente, o Congresso Nacional vem sendo alvo da tática padrão da crise da democracia: o uso de instrumentos e regras formais do Parlamento para sabotar e erodir o próprio sistema

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 37760/DF**. Impetrante: Alessandro Vieira e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 14 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6129512>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Tratava-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por deputados federais em face de decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que declarou nula a aprovação de requerimento pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) que convocava à comissão o Ministro de Estado da Defesa. Os deputados argumentavam que o Presidente da Casa não possui atribuição regimental para anular decisão de comissão permanente da Câmara, em desrespeito direto à prerrogativa parlamentar prevista no art. 50 da CF, que garante a convocação de ministros para prestar esclarecimentos perante o Plenário ou as comissões das casas legislativas. O mandado de segurança foi monocraticamente extinto, sob o seguinte fundamento: “a apreciação da questão em análise não inspira desfecho distinto, que justifique desconsideração da autonomia organizacional da Câmara dos Deputados: uma vez que, no caso concreto, não foi demonstrado que a interpretação regimental combatida fere norma constitucional alguma, afigura-se premente assentar o seu caráter *interna corporis*”.

⁴⁰ “No primeiro ano de governo, o Congresso Nacional exerceu imprescindível função moderadora, sem se converter em força de obstrução à atividade governamental”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em Crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.

representativo. A forma como se deu a eleição da Mesa Diretora do segundo biênio do governo Bolsonaro é exemplo característico da erosão do sistema representativo *por dentro*.

A eleição da Mesa Diretora segue o princípio da proporcionalidade partidária e, por isso, somente podem ser candidatos a cada cargo da Mesa os parlamentares filiados ao partido a quem cabe a indicação para a vaga em disputa – ou para quem o partido que indica cedera a vez. Em regra, definidos quais partidos terão direito a cada cargo da Mesa, o partido apresenta um único candidato e a votação ocorre, principalmente, para efeito de verificação de quórum. A novidade da eleição da Mesa comandada pelo deputado Arthur Lira se refere à apresentação de dois candidatos por todos os partidos da oposição com assento na Mesa: um oficial (escolhido pelo partido, de acordo com as regras que o próprio partido definira) e um outro candidato “avulso” (pertencente ao mesmo partido, mas que não fora escolhido pela agremiação para a disputa do cargo da Mesa).

Embora não exista proibição à apresentação de candidaturas avulsas para os cargos da Mesa Diretora (até porque o regimento fala em “eleição” e não em “indicação”), a prática, sem dúvida, enfraquece os partidos, por dividirem a bancada e por serem “representados” na Mesa por filiados não escolhidos de acordo com critérios partidários. O assento da oposição na Mesa acaba existindo apenas *pro forma*. Ou seja: se o deputado ou senador é ideologicamente mais próximo ao governo ou ao Presidente da Mesa, mas se elegeu por um partido de oposição, candidata-se de forma avulsa à vaga da Mesa que cabe ao partido que o elegeu, mas é eleito para a Mesa com os votos dos demais deputados e senadores que compõem o Plenário⁴¹.

A contextualização ilustra o fato de que uma Mesa Diretora integrada por parlamentares de oposição não escolhidos por seus próprios partidos se reflete na forma como a minoria parlamentar é tratada ao longo do biênio. Diminui-se o anteparo de proteção e a possibilidade de influência na condução dos trabalhos da Casa. Esse tipo de *sequestro da oposição* aponta para o fenômeno do *autoritarismo legislativo*. No dia a dia parlamentar, direitos da oposição, previstos do regimento interno e na própria Constituição (ou diante da própria omissão do regimento), têm sido atacados.

⁴¹ Essa prática, não proibida pelo regimento, burla a regra da proporcionalidade partidária responsável pela distribuição das vagas das Mesa Diretora. Como resultado dessa eleição, por exemplo, os candidatos avulsos do PT e do PSB venceram as eleições, contra o candidato do seu próprio partido. O candidato avulso do PDT, se não tivesse retirado a sua candidatura, provavelmente também teria sido vencedor.

O enfraquecimento do exercício da oposição corresponde a uma das formas de erosão do sistema representativo, das regras do jogo democrático e do Estado de Direito. O ataque às minorias parlamentares representa, ainda, afronta às minorias sociais que elegeram os parlamentares de oposição, além de aumento da desigualdade política. Diversas práticas expressam o argumento aqui sustentado, das quais destacam-se: (i) bloqueio de direitos da oposição, como no caso de não-instalação de CPIs quando presentes todas as exigências constitucionais; e (ii) tentativas de limitação do que se convencionou chamar de “kit obstrução”.

Em primeiro lugar, o bloqueio de direitos das minorias parlamentares encontra na negativa de instalação de CPIs o seu exemplo por excelência. Embora não haja discricionariedade dos Presidentes da Câmara ou do Senado em relação à decisão de instalar a CPI, quando presentes os requisitos do art. 58, § 3º, da CF, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os órgãos diretivos e a maioria parlamentar insistem na tese contrária.

A discussão política e judicial sobre a não-instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 demonstra que o tema está longe de ser resolvido. Mesmo com jurisprudência firmada em outros casos e contra outros governos, o Presidente da Casa, em conjunto com a maioria que o elegeu, fez uma aposta contra a minoria e contra o STF, forçando a oposição a ingressar com uma ação judicial para fazer prevalecer o precedente, e o STF a assumir o ônus de constranger o Presidente do Senado recém-eleito.

Em segundo lugar, há tentativa de silenciamento da minoria toda vez que se ameaça restringir o cabimento de requerimentos e outros instrumentos que compõem o que se apelidou, retoricamente, de “*kit obstrução*”. A ameaça, antes velada, foi encampada pela atual Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados – CCJ, Deputada Federal Bia Kicis (PSL-DF), que, em entrevista, afirmou que colocará em votação medidas de restrição ao exercício da oposição:

A esquerda sempre fez obstrução. Aliás, isso é uma coisa que a gente quer mexer no regimento, para que a Casa seja realmente governada pela maioria, dando espaço para minoria. Mas em uma democracia, é a maioria que vence. Hoje, nosso regimento

permite que a minoria acabe sempre vencedora. Isso acaba sendo muito ruim para o País⁴².

A obstrução representa um mecanismo fundamental para o processo legislativo por dois motivos principais: (i) diminui o ritmo de discussão para que a matéria tenha chance de ser conhecida pela sociedade e pelos estudiosos do tema, gerando maior participação e recebimento de informações e subsídios necessários para o melhor resultado; e (ii) pressiona o governo a negociar acordos e formar consensos, resultando em proposições legislativas com maior adesão – ou menor resistência⁴³. Ainda que se deva alocar e calibrar adequadamente tais poderes de veto e obstrução das minorias, a redução da discussão à necessidade de prevalência, sem maiores qualificações, de maiorias sobre minorias, revela compreensão autoritária do processo legislativo democrático.

Por esse ângulo, uma “vitória” da oposição não se deve, propriamente, ao número de deputados que votaram a favor ou contra determinada proposta. Conquistas da oposição costumam ser qualitativas, derivadas do poder de negociação e de convencimento, a partir da renúncia ou do uso estratégico dos instrumentos legitimamente previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para o processo legislativo. Nesse sentido, o que se costuma chamar de “obstrução” consiste, na verdade, em exercício legítimo do direito dos parlamentares de fazer oposição à maioria da ocasião, a partir de um conjunto de regras democraticamente estabelecidas e positivadas no Regimento Interno da respectiva casa⁴⁴.

⁴² ESTADÃO. Os deputados tentam aprovar a proposta que limita a atuação de oposicionistas na Câmara. **Portal Estadão**, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,promessa-de-lira-deputados-tentam-aprovar-proposta-que-limita-a-atuacao-de-oposicionistas-na-camara,70003618009>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁴³ A propósito, cf. OGLOBO. Após ameaça de obstrução de pauta, Lira e oposição selam acordo para a Mesa Diretora da Câmara. **Portal OGLOBO**, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-ameaca-de-obstrucao-de-pauta-lira-oposicao-selam-acordo-para-mesa-diretora-da-camara-24866237>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁴⁴ Em síntese, estão contidas no famigerado “kit obstrução”: (i) exigências referentes às verificações de quórum e de duração da sessão; (ii) questões de ordem; (iii) utilização de tempo de liderança durante as sessões das comissões e do Plenário (para tornar públicos pontos polêmicos e divergências); (iv) realização de orientação partidária para todas as matérias em votação (texto base, destaques ao texto base, requerimentos, *etc*); (v) apresentação de requerimentos como o de votação nominal da retirada de pauta, de retirada de pauta em si, de adiamento de discussão por até dez sessões, de votação da modalidade de discussão (por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos), de quebra de interstício, *etc*; e, por fim, (vi) a exigência da efetiva realização de todas as fases da proposição legislativa, com a leitura da ata da sessão, leitura do parecer do relator, réplica, discussão e votação. Como se pode deduzir, o fiel cumprimento de todas as previsões dos Regimentos Internos leva ao aumento exponencial do tempo de votação e discussão das matérias legislativas. Tomando como exemplo a Reforma da Previdência, caso a oposição fizesse uso de todos os requerimentos formalmente previstos, provavelmente sequer o texto base da PEC 06/2019 teria sido votado. Por isso, não cabe a defesa da

A polarização leva à qualificação do uso de instrumentos legislativos como *meramente obstrutivos*. Além de não sustentar empiricamente tal afirmação, a naturalização desse juízo superficial põe em risco um dos fundamentos do processo legislativo democrático. Se a democracia pressupõe consensos, e se estes não podem abafar a voz da minoria, é fundamental reservar poderes de obstrução à oposição⁴⁵.

A real contenção exercida pelo Legislativo sobre o Executivo nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, bem como o protagonismo assumido pelo Legislativo durante a pandemia do novo Coronavírus, não devem inibir críticas pertinentes à atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Todos os exemplos aqui mencionados (não-inclusão em pauta de projetos de decretos legislativos que visam sustar o abuso do poder regulamentar; não-instalação de CPI; diminuição da obstrução; apoio da maioria às candidaturas avulsas da oposição para os órgãos diretivos, etc.), são partes de um movimento que parece apontar para um crescente *autoritarismo legislativo*.

É parte desse movimento, também, o atropelo do processo legislativo de propostas de emendas à Constituição e de medidas provisórias, por ocasião da pandemia da COVID-19. Para ficar apenas no último caso, comissões mistas de medidas provisórias deixaram de ser instaladas após transcorridos mais de um ano de pandemia, embora as comissões permanentes e o próprio Plenário já funcionassem de forma virtual. Não há justificativa operacional ou técnica capaz de sustentar a ausência de funcionamento das comissões mistas exigidas pelo art. 62, § 9º, da CF, e determinadas por decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal⁴⁶. A principal hipótese para a ausência de comissões mistas diz respeito a uma opção

“obstrução por obstrução” ou do “quanto pior, melhor”, devendo ser pensados limites à sua utilização, em benefício da própria sociedade. O exercício abusivo de qualquer direito deve ser rechaçado.

⁴⁵ Outro equívoco da Deputada Federal Bia Kicis é associar a obstrução à esquerda. Legendas como o Partido NOVO, insuspeito de pertencer à esquerda, fazem uso da obstrução sempre que querem firmar posição para o eleitorado, buscar a inclusão em pauta de projetos de seu interesse, ou exteriorizar discordância com a proposição legislativa em discussão e votação. A propósito, cf. NOVO NA CÂMARA. Nota da Bancada do NOVO na Câmara – Obstrução da pauta. **Portal do Partido NOVO 30 – Na Câmara**, 2019. Disponível em: <https://novonacamara.com.br/nota-da-bancada-do-novo-na-camara/https://novonacamara.com.br/nota-da-bancada-do-novo-na-camara/>. Acesso em 21 abr. 2021. Acesso em: 21 abr. 2021.

FREY, João. NOVO barra votação de isenção de tarifa elétrica no AP e projeto para entregadores de Apps”. **Portal Congressoemfoco**, 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/novo-barravotacao-de-isencao-de-tarifa-eletrica-no-ap-e-projeto-para-entregadores-de-apps/https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/novo-barravotacao-de-isencao-de-tarifa-eletrica-no-ap-e-projeto-para-entregadores-de-apps/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029/DF**. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA-ASISBAMA Nacional. Interessado:

política que consagra o retorno do “*império do relator de plenário*”, mais uma vez contra a oposição – e em desrespeito à decisão do Supremo.

Na ausência de uma comissão mista, o relator do projeto de lei de conversão da medida provisória tem poder quase absoluto: pode, sozinho, inadmitir, acolher ou rejeitar emendas apresentadas ao projeto. Além disso, pelo fato de seu parecer ser votado diretamente em Plenário, não precisa negociar o texto com a oposição, e nem buscar o consenso. A ausência de instalação de comissões mistas para apreciação de medidas provisórias gera, por fim, um desequilíbrio de forças no Congresso Nacional: como a disputa pela relatoria da matéria na Câmara e no Senado é muito acirrada em função da concentração de poderes nas mãos do relator, dificilmente a designação cabe à oposição.

A pandemia não impediu a continuidade dos trabalhos parlamentares, mas ressuscitou o atropelo do processo legislativo quando conveniente. Junto com o contexto brasileiro de erosão democrática, responsável pela hipertrofia de decretos de inovação e pelo enfraquecimento dos direitos da oposição, temos um cenário de invasão da atividade legislativa típica do Legislativo pelo Executivo e, ao mesmo tempo, de crescimento do autoritarismo dentro do Congresso Nacional.

CONCLUSÃO

Embora o estudo sobre crise da democracia no Brasil concentre grande foco no Judiciário, porque tribunais constitucionais têm sido alvo preferencial dessa onda de autocratização, é necessário perceber como o projeto também opera sobre o Legislativo de forma particular, seja a partir da (i) estratégia governamental de edição de decretos executivos de inovação e de revogação, burlando a competência legislativa do Congresso Nacional e suprimindo direitos sem a correspondente reação legislativa ou judicial; ou a partir do estímulo ao (ii) enfraquecimento dos direitos da oposição no seio do processo legislativo.

A avalanche de decretos que sobrecarregam as instituições de controle e enfraquecem a atividade legislativa típica do Parlamento insere-se como exemplo do *legalismo autoritário*. O fenômeno descreve o uso do direito *infralegal* com o objetivo de aumentar a concentração

Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 08 de março de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595890>. Acesso em: 20 abr. 2021.

de poder, tática autoritária que produz menor escrutínio que eventuais alterações no texto constitucional ou nas leis. Dessa forma, o legalismo autoritário opera como instrumento e método da erosão da democracia, além de contornar as formas de composição política do presidencialismo de coalizão.

Há algo específico e diferente acontecendo nas relações entre Executivo e Legislativo no país. Em vez de negociar cargos e políticas públicas, prática típica do presidencialismo de coalizão, o Executivo prefere o exercício abusivo da atividade legislativa *infralegal*. Em outras palavras, o Executivo não está preocupado com a ausência de base parlamentar ou em formar coalizão porque arranjou um meio eficaz de burlar a formação de maioria legislativa.

Em segundo lugar, a recessão democrática tem atingido o Poder Legislativo por meio do sequestro de direitos e prerrogativas da oposição, como no caso de não-instalação de CPIs quando presentes todas as exigências constitucionais, e nas tentativas de restrição dos requerimentos e instrumentos previstos no regimento interno das casas legislativas, que possibilitam o exercício legítimo da oposição ao governo. A obstrução representa mecanismo fundamental para o processo legislativo, porque diminui o ritmo de discussão da matéria, com o objetivo de gerar maior participação, e força o governo a negociar acordos e formar consensos, resultando em proposições legislativas com maior adesão – ou menor resistência.

O cenário descrito comprova a existência de dois vetores da crise da democracia com impacto no Legislativo: um *inter-institucional*, que opera do Executivo contra o Legislativo, a partir do uso abusivo de decretos; e outro *intra-institucional*, que opera horizontalmente, do Legislativo-situação contra o Legislativo-oposição, com apoio do Executivo, diminuindo *accountability* democrática dentro do próprio Legislativo e produzindo um tipo de autoritarismo legislativo.

Se o governo de Jair Bolsonaro tem sido mais questionado perante juízes e tribunais, a explicação não está apenas no fenômeno genérico e já consolidado da “judicialização da política”. Mais plausível é observar como põe em prática, em termos jurídicos, o seu projeto de poder, ao conjugar supressão de direitos com um estilo autoritário de se relacionar com os demais Poderes da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio *et al.* **Democracia em Risco?** 22 Ensaio sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BOHMAN, James. Representation in the deliberative system. *In:* PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Ane (eds.). **Deliberative Systems:** Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative Democracy.** Essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

BRASIL. **Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 7, de 2020.** Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. Brasil: Senado Federal, [2020]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília: Vice-Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019.** Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Brasília: Câmara dos Deputados [2019]. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9785-7-maio-2019-788081-norma-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília: Presidente da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.826, 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020.** Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Brasil: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-norma-pl.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6675/DF.** Requerente: Partido Socialista Brasileiro-PSB. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6111946>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6676/DF.** Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6113002>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6677/DF.** Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6113004>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6680/DF.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6113468>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6695/DF.** Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6118324>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucional 6119/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro-PSB. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 11 de maio de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5674482>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029/DF**. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA-ASISBAMA Nacional. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 08 de março de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595890>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 37760/DF**. Impetrante: Alessandro Vieira e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 14 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6129512>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 755/DF**. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL), Partido dos Trabalhadores e REDE Sustentabilidade. Relatora: Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034288>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova suspensão de decreto sobre sigilo de documentos. Decreto do governo Jair Bolsonaro ampliou o rol de pessoas autorizadas a classificar documentos secretos e ultrassecretos. Para autor do projeto, a medida reduz o alcance da Lei de Acesso à Informação. **Portal Câmara de Deputados**, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552179-camara-aprova-suspensao-de-decreto-sobre-sigilo-de-documentos/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CHEUNG, Alvin Y. H. **An introduction to abusive legalism**. LawArXiv Papers, 2018. Disponível em: <https://osf.io/preprints/lawarxiv/w9a6r/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CHEUNG, Alvin. **For My Enemies, The Law: Abusive Legalism**. ICON-S, Conference 2018. Disponível em: <https://icon-s2018.law.hku.hk/for-my-enemies-the-law-abusive-legalism/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CHRISTIAN, Hérica. Rodrigo Pacheco descarta CPI e diz que prioridade é compra de vacinas. **Rádio Senado Federal**, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/03/10/rodrigo-pacheco-descarta-cpi-e-diz-que-prioridade-e-compra-de-vacinas>. Acesso em: 02 abr. 2021.

D'AGOSTINO, Rosanne; OLIVEIRA, Mariana; VIVAS, Fernanda. Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato. Em 2019, 30 ações questionaram atos do presidente. Levantamento considera os primeiros anos de governo desde 2001, quando passaram a vigorar as atuais regras para a edição de MPs. **Portal G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e->

presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghml. Acesso em: 02 abr. 2021.

DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, n. 26, 2015.

ESTADÃO. Os deputados tentam aprovar a proposta que limita a atuação de opositores na Câmara. **Portal Estadão**, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,promessa-de-lira-deputados-tentam-aprovar-proposta-que-limita-a-atuacao-de-oposicionistas-na-camara,70003618009>. Acesso em: 02 abr. 2021.

FARKAS, Johan; SCHOU, Jannick. **Post-truth, fake news and democracy: mapping the politics of falsehood**. Oxfordshire: Routledge, 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. Monitor da Política Ambiental. **Portal da Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://arte.folha.uol.com.br/ambiente/monitor-politica-ambiental/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FREY, João. NOVO barra votação de isenção de tarifa elétrica no AP e projeto para entregadores de Apps”. **Portal Congressoemfoco**, 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/novo-barra-votacao-de-isencao-de-tarifa-eletrica-no-ap-e-projeto-para-entregadores-de-apps/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

GINSBURG, Tom; HUG, Aziz Z. **How to Save a Constitutional Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018.

GREENPEACE. Com novos decretos, governo abre as portas para impunidade ambiental. **Portal Greenpeace**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/com-novo-decreto-governo-abre-as-portas-para-impunidade-ambiental/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ISTOÉ. ‘Com a caneta eu tenho mais poder do que você’, diz Bolsonaro a Maia. **Portal ISTOÉ**, 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/com-a-caneta-eu-tenho-mais-poder-do-que-voce-diz-bolsonaro-a-maia/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

ISTOÉ. Questionado sobre suposta fraude em 2018, Bolsonaro não prova que aconteceu. **Portal ISTOÉ**, 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/questionado-sobre-prova-de-fraude-em-2018-bolsonaro-cita-dados-publicos-do-tse/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

JORNAL JOVEM PAN. Maia defende instauração de CPI para investigar crimes de Pazuello durante a pandemia. O parlamentar disse que o atual ministro da Saúde cometeu crimes de responsabilidade e garantiu que a PGR irá investigar o comandante da pasta. **Portal Jornal Jovem Pan**, 2021. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/politica/maia-defende-instauracao-de-cpi-para-investigar-crimes-de-pazuello-durante-a-pandemia.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOPES, Raquel. Há um ano, Bolsonaro derrubava portarias com avanços na fiscalização de armas. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/04/ha-um-ano-bolsonaro-derrubava-portarias-com-avancos-na-fiscalizacao-de-armas.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MELO, Teresa. Medidas Provisórias e estratégias anti-democráticas em tempos de Covid-19. Diminuição de prazo para deliberação não é compatível com ausência de previsão de comissões mistas. **JOTA**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/medidas-provisorias-e-estrategias-anti-democraticas-em-tempos-de-covid-19-14042020>. Acesso em: 02 abr. 2021.

MENDES, Conrado Hübner. ‘Respeito todas as instituições, mas...’: Em seis meses de governo, Bolsonaro combateu o que sempre disse que combateria — as instituições, não a corrupção. **Época**, 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/conrado-hubner-mendes/respeito-todas-as-instituicoes-mas-23782739>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MENDES, Conrado Hübner. Bolsonaro convida Biden para desmatar. O antiambientalismo autoritário não pode cumprir o que promete. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2021/04/bolsonaro-convida-biden-para-desmatar.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NOTÍCIAS STF. Nota oficial. Leia a íntegra de nota da Presidência do Supremo Tribunal Federal. **Portal STF**, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445439&ori=1> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445439&ori=1>. Acesso em: 20 abr. 2021.

NOVO NA CÂMARA. Nota da Bancada do NOVO na Câmara – Obstrução da pauta. **Portal do Partido NOVO 30 – Na Câmara**, 2019. Disponível em: <https://novonacamara.com.br/nota-da-bancada-do-novo-na-camara/>. Acesso em 21 abr. 2021. Acesso em: 21 abr. 2021.

OGLOBO. Após ameaça de obstrução de pauta, Lira e oposição selam acordo para a Mesa Diretora da Câmara. **Portal OGLOBO**, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-ameaca-de-obstrucao-de-pauta-lira-oposicao-selam-acordo-para-mesa-diretora-da-camara-24866237>. Acesso em: 15 abr. 2021.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representacion**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985.

POLIARQUIA. Os senadores vão ao STF para obrigar Pacheco a instalar CPI da COVID-19. **Portal Poliarquia**, 2021. Disponível em: <https://poliarquia.com.br/2021/03/11/senadores-vao-ao-stf-para-obrigar-pacheco-a-instalar-cpi-da-covid/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

POLÍTICA POR INTEIRO. **Projeto Política Por Inteiro**, 2019. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

PORTAL TERRA. Sem provas, Bolsonaro questiona resultado das eleições. **Notícias portal Terra**, 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/sem-provas-bolsonaro-questiona-resultado-das-eleicoes,d23deb79a305b5aac3d6e363b472334433dnsdkd.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

RIBEIRO, Aline; VIDON, Filipe. Política belicista: armamento em poder de civis ultrapassa 1 milhão. Dados inéditos mostram que em dois anos de governo Bolsonaro, número de armas ativas no acervo do Exército e PF aumentou em 65%. **Portal OGLOBO**, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/politica-belicista-armamento-em-poder-de-civis-ultrapassa-1-milhao-24862673>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SENADO FEDERAL. Plenário aprova projeto que anula decreto que flexibiliza posse e porte de arma. **Portal Senado Federal**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/18/senado-derruba-decreto-sobre-armas>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em Crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Contracorrente, 2020.