



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFERSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

ÍTALO PRUDENTE RIBEIRO

ENTRE O AUTORITARISMO E A LEGALIDADE: uso das medidas provisórias na
governabilidade do presidencialismo à Bolsonaro (2019-2022)

Mossoró/RN

2023

Ítalo Prudente Ribeiro

ENTRE O AUTORITARISMO E A LEGALIDADE: uso das medidas provisórias na governabilidade do presidencialismo à Bolsonaro (2019-2022)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural Do Semi-Árido como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério Dos Reis

Mossoró/RN

2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

P971e Prudente Ribeiro, Ítalo.

Entre o autoritarismo e a legalidade: uso das medidas provisórias na governabilidade do presidencialismo à Bolsonaro (2019-2022) / Ítalo Prudente Ribeiro. - 2023.
141 f. : il.

Orientador: Ulisses Levy Silvério Dos Reis.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Direito, 2023.

1. desconstitucionalização. 2. erosão constitucional. 3. legalismo autocrático. 4. medida provisória. 5. neoliberalismo. I. Silvério Dos Reis, Ulisses Levy, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

Ítalo Prudente Ribeiro

ENTRE O AUTORITARISMO E A LEGALIDADE: uso das medidas provisórias na governabilidade do presidencialismo à Bolsonaro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis

Data de aprovação: 15/02/2023

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis
(Orientador)
Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral
(Examinador interno)
Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Prof. Dr. Raoni Macedo Bielschowsky
(Examinador externo)
Universidade Federal de Uberlândia

Mossoró/RN, 2023

Dedico à memória das minhas vizinhas, de
Tulipinha, minha prima Camila e meu querido
amigo João.

AGRADECIMENTOS

O tempo é uma dimensão humana implacável. Os prazos, as metas, os objetivos e a vida se entrelaçam até se tornarem um. Este autor viveu esta pesquisa por um bom tempo. Por fazer parte do meu cotidiano, acabou se embaralhando com fatos e pessoas de minha vida. Por isso destaco esta parte para agradecer a todos, nominalmente, que fizeram parte deste caminho.

Minha família e amigos são partes essenciais. Sem eles, nada seria possível, pois nada valeria o esforço. A começar pelos meus pais, dona Lourdinha e seu Auzeri. Ambos contribuíram bastante para que eu tivesse um ambiente quase sempre propício para produção desta pesquisa. A eles, acrescento meu irmão Victor e minha irmã Laís que exerceram, cada um ao seu próprio jeito, um papel importante para minha formação. Meus tios, Amélia e Beto sempre participaram com alguma motivação, assim como minha finada avó Jovina, que rezava todas os dias e noites para que eu alcançasse meus objetivos.

Entre poucos, mas ainda importantes colegas de turma, fica o registro dos que fizeram parte desta jornada de dois anos e, quem sabe, dos próximos anos. Sem eles as aulas não seriam a mesma coisa: os debates, as risadas, brincadeiras e momentos únicos que vivemos ou deixamos de viver por conta da pandemia de Covid-19. Em especial, Vinícius, parceiro de outros trabalhos e de edificação; Natália, Sarto e Grazi, pessoas da minha própria região que foram excelentes surpresas; Mariana, Rommel, Thalia, Thallys e tantos outros: pessoas agradáveis que apenas o mestrado poderia proporcionar. Ainda na esfera do Programa, meu agradecimento para o corpo docente, em especial meu orientador Ulisses, que sempre se fez presente e me deu o suporte necessário para conseguir concluir esta etapa; os professores Luiz Felipe, Felipe Castro e os Rafaelis (Cabral e Peixoto), que sempre contribuíram com conhecimento e experiências.

Por fim, mas obviamente importante, meus amigos de longa data. Eufrajola, Ricardo, Nilton, Karlota, Luiza Sedrinks, Luiza Thay, Shuliana, Mallu, Dantas, Beca, Dieguinho e Anderson que sempre estão presentes e me fornecem suporte cada um à sua maneira. Para todos eles, minha eterna gratidão. Destaco, especialmente, meu querido amigo João, uma pessoa ímpar, indiscutivelmente fantástica. Por onde Joãozinho passou sempre existiram sorrisos e provocações. Saudades, irmãozinho.

“Mas o que salva a humanidade é que não há quem cure a curiosidade.”

Tom Zé

RESUMO

A medida provisória é um instrumento legislativo privativo do Presidente da República para, urgentemente, alterar o ordenamento jurídico desde sua edição. Previsto na Constituição de 1988, é considerada um ato político. Tais aspectos levantam críticas sobre a possibilidade de um uso autoritário por parte do Executivo. A recente experiência ditatorial brasileira deixou marcas traumáticas pelo abuso dos decretos-leis, instituto de natureza jurídica semelhante à medida provisória. A relação entre o Legislativo e o Executivo proporcionou alterações formais e informais na medida provisória, sempre em busca de equalizar os poderes e ser mais democrática. Assim como toda ferramenta democrática, a medida provisória pode ser usurpada por um agente autoritário. Contemporaneamente, existe um movimento global de decadência democrática, muitas vezes por meio de um Executivo que degrada, incrementalmente, as instituições democráticas liberais. O Brasil não é exceção, mas é mais complexo do que o manual autoritário comporta: há uma decadência democrática multidimensional, envolvendo várias instituições, acarretando no que se classifica como erosão constitucional. Este movimento foi fundamental para a eleição do agente antissistema Bolsonaro. Ele pode ser classificado como um autoritário neoliberal que atua em busca de degradar a democracia e a Constituição. A medida provisória pode ser uma ferramenta fundamental na sua busca de desconstitucionalizar direitos, concentrar poderes e se perpetuar no poder. A pesquisa demonstra a relevância e importância de compreender o uso da medida provisória no Governo Bolsonaro, do começo de seu mandato até o dia 31/07/2022. Para tanto, partindo da teoria da ação unilateral e da delegação, pergunta-se: como o uso da medida provisória pelo Governo Bolsonaro atuou para sua governabilidade no processo de erosão constitucional brasileiro? Para auxiliar na resposta, elenca-se o seguinte objetivo principal: examinar o uso do poder normativo por Bolsonaro, em especial MP, no jogo da erosão constitucional brasileira. Os objetivos específicos são: demonstrar importância teórica da medida provisória para o Presidencialismo brasileiro marcado pelo multipartidarismo e fragmentação; entender a dinâmica que a medida provisória gera entre os Governos e Parlamentos, focando no Governo Bolsonaro; verificar o que os números podem revelar sobre o uso da medida provisória pelo Presidente Bolsonaro e sua relação com o Legislativo em um comparativo com demais Governos pós EC 32/2001. A pesquisa contou com uma abordagem dedutiva, pela qual, por meio de análise de fontes bibliográficas da literatura jurídica, legislativas, jurisprudenciais e base de dados explorou-se o tema. Ademais, necessitou-se de um procedimento quantitativo, em termos de catalogar as medidas provisórias. Conclui-se que o Governo Bolsonaro é o Executivo que mais editou medidas provisórias, mas não em uma tentativa de aumentar sua governabilidade; priorizou a busca de conflitos com o Legislativo, que, nesta disputa, saiu fortalecido, detendo primazia legislativa e cooptando o orçamento do Executivo. Entende-se que a agenda de Governo se encaixa nos ditames neoliberais, destacando-se por tentar desconstitucionalizar direitos sociais. No presidencialismo à Bolsonaro, tem-se um Presidente legalista autocrata que não governa.

Palavras-chave: desconstitucionalização; erosão constitucional; legalismo autocrático; medida provisória; neoliberalismo.

ABSTRACT

The provisional measure is a private legislative instrument of the President of the Republic to urgently change the legal system since its edition. Provided for in the 1988 Constitution, it is considered a political act. Such aspects raise criticisms about the possibility of an authoritarian use by the Executive. The recent Brazilian dictatorial experience left traumatic marks due to the abuse of decree-laws, an institute of a legal nature similar to the provisional measure. The relationship between the Legislative and the Executive will provide for formal and informal changes in the provisional measure, always seeking to equalize powers and be more democratic. Like any democratic tool, the provisional measure can be usurped by an authoritarian agent. Contemporaneously, there is a global movement of democratic decay, often through an Executive that incrementally degrades liberal democratic institutions. Brazil is no exception, but it is more complex than the authoritarian manual allows: there is a multidimensional democratic decay, involving several institutions, resulting in it not being classified as constitutional. This movement was fundamental for the election of the anti-system agent Bolsonaro. He can be classified as a neoliberal authoritarian who seeks to degrade democracy and the Constitution. The provisional measure can be a fundamental tool in its quest to deconstitutionalize rights, concentrate powers and perpetuate itself in power. The research demonstrates the conversion and the importance of understanding the use of the provisional measure in the Bolsonaro Government, from the beginning of his term until 07/31/2022. To do so, starting from the theory of unilateral action and guilt, the question is asked: how does the use of the provisional measure by the Bolsonaro Government act for its governability in the process of Brazilian constitutional erosion? To assist in the answer, the following main objective is listed: to examine the process of Brazilian constitutional control and its reflection on Bolsonaro's behavior towards the institutions, including the use of the provisional measure. The specific objectives are: to demonstrate the theoretical importance of the provisional measure for Brazilian Presidentialism marked by multipartyism and fragmentation; understand the dynamics that the provisional measure generates between Governments and Parliaments, focusing on the Bolsonaro Government; check what the numbers can reveal about the use of the provisional measure by President Bolsonaro and his relationship with the Legislative in a comparison with other governments after EC 32/2001. The research will have a deductive approach, through which, through the analysis of bibliographical sources of the legal, legislative, jurisprudential and database literature, the theme was explored. Furthermore, the need for a quantitative procedure is highlighted, in terms of cataloging the provisional measures, thus verifying the issues edited since Constitutional Amendment n. 32/2001. It is concluded that the Bolsonaro Government is the Executive that most edited provisional measures, but not in an attempt to increase its governability; prioritized the search for conflicts with the Legislature, which, in this dispute, came out strengthened, holding legislative primacy and co-opting the Executive's budget. It is understood that the Government's agenda fits in with neoliberal dictates, standing out for trying to deconstitutionalize social rights. In Bolsonaro-style presidentialism, you have an autocratic legalist president who does not govern.

Keywords: autocratic legalism; constitutional erosion; deconstitutionalization; neoliberalism; provisional measure.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Números de medidas provisórias editadas no período pré-EC 32/2001.....	44
Tabela 2: Quadro comparativo entre decreto-lei, medida provisória e a EC 32/2001.	51
Tabela 3: Paritipação individual de Ministros de Estado na edição de medidas provisórias. ..	94
Tabela 4: Média de medidas provisórias editadas por Governo pós EC 32/2001.....	97
Tabela 5: Temas das medidas provisórias editadas no Governo Bolsonaro.....	98
Tabela 6: Destinação de recursos suplementares das medidas provisórias sobre orçamento.	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma sobre procedimento legislativo da medida provisória.	54
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Projetos aprovados nos últimos 4 biênios.	79
Gráfico 2: Reatividade Congressual nos últimos quatro biênios.	80
Gráfico 3: Temas de medidas provisórias nos governos antes de Bolsonaro e pós EC 32/2001	101
Gráfico 4: Número de medidas provisórias aprovadas e não referendadas no Governo Bolsonaro.	104
Gráfico 5: Percentual de medidas provisórias aprovadas e não referendadas no Governo Bolsonaro.	104
Gráfico 6: Índice de comparação de aproveitamento entre Governos pós EC 32/2001.	105
Gráfico 7: Índice percentual de comparação de aproveitamento entre Governos pós EC 32/2001.	105
Gráfico 8: Número de vetos do Governo Bolsonaro.	107
Gráfico 9: Número comparativo de vetos antes do Governo Bolsonaro e pós EC 32/2001. .	107
Gráfico 10: Números comparativos de índice de não referenda de medidas provisórias pós EC 32/2001.	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI: Ação Direta De Inconstitucionalidade

ADPF: Ação De Descumprimento De Preceito Fundamental

CF: Constituição Federal

CM: Comissão Mista

CN: Congresso Nacional

DEM: Democratas

DF: Distrito Federal

EC: Emenda Constitucional

MC: Medida Cautelar

MP: Medida Provisória

MS: Mandado de Segurança

ONG: Organização Não-Governamental

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PL: Partido Liberal

PL: Projeto de Lei

PLV: Projeto de Lei de Conversão

PPS: Partido Popular Socialista

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSL: Partido Social Liberal

PT: Partido dos Trabalhadores

STF: Supremo Tribunal Federal

UF: União Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 MEDIDA PROVISÓRIA: UMA QUESTÃO POLÍTICA.....	15
1.1 MEDIDA PROVISÓRIA NOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS.....	15
1.1.1 Executivo e a sua governabilidade	16
1.2.2 Teorias sobre a medida provisória e o Legislativo	23
1.2 MEDIDA PROVISÓRIA EM CONSTRUÇÃO	28
1.2.1 Medida provisória na constituinte	30
1.2.2 Uso das medidas provisórias na governabilidade pré-EC 32/2001	37
1.2.3 Medida provisória entre o dever ser e o ser: do idealismo político à erosão constitucional brasileira na atual conjuntura política.....	47
2. O PRESIDENCIALISMO DE BOLSONARO	57
2.1 ASCENSÃO DE BOLSONARO	58
2.2 O PROBLEMA DA GOVERNABILIDADE BOLSONARISTA	68
2.3 DINÂMICA ENTRE OS PODERES NO PRESIDENCIALISMO DE BOLSONARO	74
2.4 USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO GOVERNO BOLSONARO: CASOS ESPECÍFICOS.....	81
3 MEDIDAS PROVISÓRIAS EM PERSPECTIVAS E NÚMEROS: um comparativo entre governos	91
3.1 O PERFIL DA MEDIDA PROVISÓRIA NO GOVERNO BOLSONARO	92
3.1.1 O superministro de Bolsonaro	93
3.1.2 Temas mais editados.....	97
3.2 EMENDAS DO LEGISLATIVO NOS GOVERNOS PÓS EC 32/2001.....	102
3.3 APROVAÇÃO, REJEIÇÃO E VETOS DO LEGISLATIVO NOS GOVERNOS PÓS EC 32/2001.....	106
3.4 O SALDO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO GOVERNO BOLSONARO	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS.....	121

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, juntamente com a Constituição Federal de 1988, já completou três décadas. Entre modificações de interpretação e metamorfoses institucionais, a relação harmoniosa entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passou por conflitos, disputas e alternância de protagonismo.

Na definição clássica de um Estado tripartite liberal, a divisão e limitação de poderes estatais é fundamental para que se valorize o indivíduo, os direitos de liberdade e propriedade. Entretanto, o Estado contemporâneo acumula funções que exigem a atuação estatal positiva na garantia de direitos. O Estado social emerge e modifica a estrutura clássica de divisão de poderes (MOREIRA, 2014).

O ordenamento jurídico brasileiro possui mecanismos para que, em situações excepcionais¹, o Executivo, na forma do Presidente da República, tome iniciativas que ultrapassem sua esfera habitual de poder. Os atos de Governo contam com a análise posterior do Congresso Nacional, podendo tais ações serem revistas pelo Judiciário, se provocado. Esta estrutura preza pela independência, pela harmonia e pelo equilíbrio entre os Poderes, evitando a sua concentração e o seu abuso (ABRAMOVAY, 2012).

Estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal e medidas provisórias são exemplos de instrumentos que podem ser adotados em casos de relevância e urgência de interesse nacional. Apesar de medidas extraordinárias, são democráticas em virtude de seu propósito – resguardar a ordem social – e da participação de várias instituições que validam o que, a princípio, poderia ser classificado como uma atitude autoritária por ser unilateral. Percebe-se, então, que, embora a decisão seja tomada por um agente, tal conduta é revisada e ratificada por outros (CAREY; SHUGART, 1998).

Entre os instrumentos citados, a medida provisória é amplamente discutida em literatura, casas legislativas e no Supremo Tribunal Federal. Destaca-se, em relação aos outros dispositivos, por ser um instrumento de urgência que é capaz de inovar o ordenamento jurídico de forma imediata. Logo, possui um uso mais corriqueiro, podendo ser classificada como um poder normativo do Executivo. Prevista no art. 59 da Constituição de 1988 como ato normativo com força de lei desde sua edição, a medida provisória encontra seus fundamentos, procedimentos e limitações no art. 62 da mesma carta constitucional. O art. 84,

1 Assim consideradas aquelas em que os meios democráticos ordinários não são suficientes para suprirem uma necessidade fulminante, podendo uma demora institucional burocrática comprometer o bom funcionamento da ordem social

XXVI, diz ser esta uma prerrogativa atípica privativa do Presidente da República. O Chefe do Executivo, como trata o art. 62, possui poder para, em situações de urgência e com relevância para o interesse nacional, editar norma com procedimento extraordinário (BRASIL, 1988a).

Em sua essência, a utilização de tal ato normativo pressupõe que a matéria abordada possua um conteúdo tão urgente e relevante que não seria oportuno e viável esperar que o Congresso Nacional deliberasse por meios ordinários. A relevância e urgência do instituto necessitam ser observadas no sentido estrito (CLÈVE, 2021).

As dificuldades econômicas enfrentadas pelos países latino-americanos no século passado desencadearam uma série de abusos por parte do Executivo, provocando, em alguns casos, a instauração de ditaduras (NEGRETTO, 2014). Quando criada, a medida provisória causou polêmica e controvérsias, tendo em vista que o Brasil acabara de sair de uma ditadura militar, na qual o Executivo possuía grande força normativa por decretos-leis, instrumento este que provocou grande concentração de poder apenas em um agente. Existia o receio que o Presidente da República, emanado de tal ferramenta, exercesse a posição de um ator autoritário (NUNES, 2021).

Muitos foram as discussões doutrinárias, embates no Congresso Nacional e provocações feitas ao Supremo Tribunal Federal. A legislação constitucional subjetiva proporcionou uma grande quantidade de interpretações, e a limitação material existente, dada conforme a interpretação lógico-sistemática da Constituição, se mostrou diversas vezes desrespeitada – assim como a limitação formal sobre relevância e urgência (ABREU JÚNIOR, 2002).

O Executivo passou por um processo de hipertrofia que sufocava o Congresso Nacional. O Presidente da República virou o principal legislador (ARIAS, 2001). Tais características provocaram insatisfação do Legislativo, que, através da edição da Emenda Constitucional n. 32/2001, realizou profundas modificações no texto constitucional referentes à medida provisória.

A MP, ainda assim, não deixou de ser usada com grande frequência (PEREIRA; POWER; RENNO, 2008). Ao longo do tempo foi modificando-se seu uso e sua recepção: conforme a conjuntura política brasileira do momento (BEDRITCHUK, 2021). A análise de medidas provisórias pode ser um bom exemplo de como um instituto jurídico pode ser, (e foi, e é) tão modificado ao longo do tempo; revelam-se, assim, traços de épocas, de atores do poder e de tendências dos três poderes. Em um jogo de interesses, as instituições democráticas brasileiras atuam ora em convergência, ora em divergência, podendo desfazer ou refazer entendimentos de acordo com a conveniência.

Essas características são inerentes ao poder normativo do Executivo. Duas teorias explicam que o Executivo pode agir unilateralmente, exercendo poder na agenda do Legislativo ou agir por delegação, quando o próprio Parlamento opta para que o Governo inicie o processo legislativo. Respectivamente, se tratam da teoria da ação unilateral (COX; MORGENSTERN, 2001) e a teoria da delegação (CAREY; SHUGART, 1998).

A medida provisória e os instrumentos análogos, embora sejam mais comuns no sistema político Parlamentarista, também se faz bastante presente no Presidencialismo (COX; MORGENSTERN, 2001). No Brasil, que adota o sistema Presidencialista multipartidário, marcadamente fragmentado, possui a medida provisória como uma alternativa para governabilidade do Presidente da República (GOMES; LUZ, 2019), sendo instrumento capaz de superar *veto players* e evitar a paralisação institucional (ABRAMOVAY, 2012).

De todo modo, a necessidade de ratificação e proposição de emendas por parte do Congresso Nacional indica que a medida provisória se encontra como um objeto democrático de disputa entre Legislativo e Executivo. A contenda ainda sofre controles por parte do Judiciário, que, quando possui independência, dá garantia na contenção de possíveis abusos do Executivo, fornecendo ao Legislativo a confiança de delegação da legislação de urgência para o Executivo promover um Estado eficiente (CAREY; SHUGART, 1998). O controle do Congresso Nacional sobre as políticas adotadas pelo governo, bem como a revisão judicial independente promovida no Judiciário, podem ser pilares fortes na manutenção da democracia (SCHEPPELLE, 2018).

O problema se encontra quando as instituições democráticas se mostram em crise ou são cooptadas por agentes autoritários. Existem riscos que um Executivo autoritário pode fornecer para democracia liberal, todavia, um processo de decadência democrática pode ser multidimensional, envolvendo vários atores e instituições. Na democracia constitucional liberal contemporânea, os riscos envolvendo intervenções militares, força bruta, golpes de estado e tomadas de poder abrupta são cada vez mais diminutos, comportando apenas exceções². O que se pode vislumbrar são processos mais lentos e graduais de decadência democrática (DALY, 2021).

Assim como outros Estados que vêm sofrendo com um processo de decadência democrática, o Brasil vem passando por um processo que Meyer (2021) compreende como de

² Em que pese esta premissa esteja verdadeira com base nos dados dos últimos anos, 2021 se tratou de um ponto fora da curva, havendo mais golpes de estado do que governos que atuem através da erosão democrática ou constitucional. Nos dados da V-Dem, foram cinco golpes militares e um autogolpe em 2021, o que se trata de um recorde para o século XXI, tendo em vista a superação da média de 1,2 golpes por ano. A revista destaca os golpes no Chade, Guiné, Mali e Mianmar (DEMOCRACY REPORT 2022, 2022).

erosão constitucional. Este processo se conceitua como uma série de fatores que dificultam o normal funcionamento do sistema político-constitucional. Essas circunstâncias acarretam um obstáculo para a plena manifestação da identidade constitucional. O termo erosão constitucional não exclui, mas se alia a outros como erosão democrática e decadência democrática, diferenciando-se apenas na abordagem de incluir direitos constitucionalmente tutelados, instituições constitucionalmente constituídas, direitos e identidade do Estado.

Este processo se encontra em curso no Brasil em decorrência do abandono e desmantelamento do projeto social-democrata constitucionalmente protegido (MEYER, 2021). A prática multidimensional (DALY, 2021) tem início no *impeachment* da ex-presidente Dilma e pode encontrar seu afunilamento na eleição à presidência do autoritário Jair Bolsonaro.

O processo de erosão constitucional pode ser caracterizado pelas modificações constitucionais que descaracterizam a identidade constitucional, sendo possível, no Brasil, pelas emendas constitucionais; ou até mesmo a captura constitucional através da legislação ordinária, o que pode ser compreendido como um método de desconstitucionalização de direitos (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022). A partir de um processo de erosão constitucional, um instrumento democrático pode ter sua finalidade desviada. A eleição de um ator de índole autoritária, como o Presidente Jair Bolsonaro, pode proporcionar um uso autoritário da medida provisória, o que pode promover a condição de legalista autocrata, nos termos do conceito explorado por Scheppelle (2018).

Admirador da ditadura militar brasileira e assumindo o perfil neoliberal (ALMEIDA, 2019) que parte da população desejava ser implementado na administração pública brasileira (CAVALCANTE, 2020), o uso da medida provisória pode encontrar, na desconstitucionalização de direitos sociais (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022) seu aspecto mais autoritário.

O neoliberalismo praticado por Bolsonaro encontra, em seus Ministros de Estado, a tecnocracia que conflita diretamente com os aspectos de uma democracia liberal com participação popular (GARCÍA, 2019). Paulo Guedes, seu Ministro da Economia, encabeça um projeto político que sustenta o Presidente no seu posto, sendo importante agente para o Governo (GASPAR, 2018).

A própria manutenção de Bolsonaro no poder decorre da busca de alianças que, em um primeiro momento, parecia rejeitar (ABRANCHES, 2021). Criando um presidencialismo próprio, Bolsonaro parece em constante campanha para reeleição, dando continuidade ao seu perfil antissistema político que o elegeu em 2018. Neste sentido, busca conflitos institucionais

e parece não estar preocupado com sua governabilidade, mesmo que tenha se declarado um reformista em prol de uma agenda neoliberal (GOMES; LUZ, 2019).

Constantemente em crise com os demais poderes, acena para seus eleitores e cria narrativas de vitimização. Após os momentos agudos vividos na crise sanitária proporcionada pela falta de gestão da pandemia de Covid-19, buscou aliados para evitar processo de *impeachment*, todavia, proporcionou um protagonismo ao Parlamento como há muito não se via, promovendo uma independência, um poder inédito do Congresso Nacional sobre o orçamento do Executivo (WETERMAN; SHALDERS, 2022).

O uso de medidas provisórias pelo Executivo pode ser um medidor importante para revelar o grau e o tipo de relação do Governo com o Congresso Nacional. Analisando mais especificamente, pode-se observar qual o tipo de agenda e o tipo de uso que o Presidente da República fez em seu mandato. Prezando por esses aspectos, esta pesquisa intenciona responder a seguinte questão: partindo da teoria da ação unilateral e da delegação, como o uso da medida provisória pelo Governo Bolsonaro atuou para sua governabilidade no processo de erosão constitucional brasileiro? Para responder à pergunta elencada, tem-se como objetivo principal: examinar o uso do poder normativo por Bolsonaro, em especial MP, no jogo da erosão constitucional brasileira.

A primeira parte se atém a examinar a medida provisória em si, seu instituto enquanto ferramenta constitucional de governabilidade. O objetivo específico é demonstrar sua importância teórica para o Presidencialismo brasileiro, marcado pelo multipartidarismo e alto índice de fragmentação. Para tanto, expõe-se teorias sobre o poder normativo do Executivo, os poderes do Executivo e o protagonismo do Legislativo, passando pela história constitucional da medida provisória e seu uso demasiado na prática Executiva – que acarretou na EC 32/2001, uma reforma paradigmática. Assim, adentra-se a discutir as modificações no uso da medida provisória até 2019, em que se verifica uma fase da MP ambientada na ação de um legalista autocrata que necessita de respostas institucionais.

A segunda parte se aprofunda nas relações entre Executivo e Legislativo que envolvem a medida provisória. O objetivo específico é entender a dinâmica que a medida provisória gera entre os Governos e Parlamentos, focando no Governo Bolsonaro. Passando por todas as fases jurídico-institucionais, demonstrando os conflitos que envolvem o poder normativo do executivo, nos três poderes, chega-se à ascensão do Governo Bolsonaro, em que se demonstra o processo de erosão constitucional, a relação estabelecida com o Parlamento na dinâmica presidencialista do Presidente, e seu uso desconstitucionalizante das MPs, o que o classifica como um autocrata legalista.

A terceira parte analisa números do Governo Bolsonaro em relação às medidas provisórias. O objetivo específico é verificar o que os números podem revelar sobre o uso da medida provisória pelo Presidente e sua relação com o Legislativo. Para tanto, revela-se os principais agentes participativos nas políticas de Governo, os números relacionados a aprovações sem alterações, com modificações ou medidas não referendadas; os principais temas; os vetos e as rejeições de políticas tácita ou expressas. A comparação com os Governos eleitos após a EC 32/2001, excetuando-se o Governo Fernando Henrique Cardoso, será importante para se ter uma visão mais ampla sobre o uso da MP no Governo Bolsonaro.

Em termos metodológicos, a pesquisa contou com uma abordagem dedutiva, pela qual, por meio de análise de fontes bibliográficas da literatura jurídica, legislativas, jurisprudenciais e base de dados explorou-se o tema. Nesta análise, destacaram-se autores como Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, importantes para compreensão sobre o uso da medida provisória, as teorias que a englobam, bem como o aspecto fundamental na governabilidade no sistema presidencialista brasileiro; Sérgio Abranches como marco teórico notório para o entendimento das dinâmicas do sistema político brasileiro (em 1988 e em 2021), no que ele convencionou chamar de Presidencialismo de coalizão; Rodrigo Ribeiro Bedritichuk com seu efetivo trabalho em classificar as fases da medida provisória e como ela se insere, contextualmente, na relação estabelecida entre Legislativo, Executivo e Judiciário; Emílio Peluso Neder Meyer e Kim Lane Scheppelle que dão dimensão, respectivamente, sobre a erosão constitucional brasileira – ponto fulcral para dissertar sobre os atuais problemas institucionais que influenciam na governabilidade, e sobre a dimensão da atuação de um autocrata legalista.

Ademais, destaca-se a necessidade de um procedimento quantitativo, em termos de catalogar as medidas provisórias, verificando, então, os temas editados, as aprovações, rejeições, perda de vigência por decurso de prazo, vetos, rejeições de vetos e outros números desde a Emenda Constitucional n. 32/2001. A partir daí, passou-se a uma análise qualitativa sobre os dados obtidos. Neste processo, a pesquisa utilizou o acesso do banco de dados legislativos do CEBRAP, na intenção de se extrair os dados referentes às medidas provisórias, como: aprovações, aprovações mediante PLVs, rejeição, perda de vigência por decurso de prazo, vetos, rejeições de vetos, dentre outros números de todos os governos após a EC 32/2001 (excetuando o Governo Fernando Henrique Cardoso e os últimos seis meses de Governo Bolsonaro). Também se utilizou das informações presentes no Portal da Legislação³

³ Para acesso: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>.

e na Base de Legislação do Presidente da República⁴: o primeiro foi utilizado para colher informações complementares ao banco de dados legislativos do CEBRAP, assim como para verificar, analisando cada medida provisória individualmente, os Ministros de Estado participantes na elaboração das políticas de governo por medidas provisórias e a destinação de recursos em caso de MPs orçamentárias; o segundo sítio eletrônico foi importante para, verificando cada medida provisória isoladamente, colher dados sobre os temas mais editados.

A hipótese estabelecida pela pesquisa é de que, se o Presidente Bolsonaro for um autocrata legalista neoliberal antissistema, então rejeitará a governabilidade por meio do presidencialismo de coalizão – pois se comportará em constante conflito com as instituições, se valendo das medidas provisórias como uma ação unilateral para desconstitucionalizar direitos sociais e concentrar poderes.

⁴ Para acesso: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>.

2 MEDIDA PROVISÓRIA: UMA QUESTÃO POLÍTICA

A medida provisória é um instrumento jurídico-constitucional que surgiu de forma controversa. Após a promulgação da Constituição de 1988, não faltaram comparações com o decreto-lei utilizado na ditadura militar de 1964-1985: a medida provisória era apontada como resquício de um regime ditatorial (BALERA, 2009). Com o passar dos anos, as críticas foram observadas para além da teoria, com acusações de uma prática abusiva por parte de um Executivo em hipertrofia (ABREU JÚNIOR, 2002). Apesar disso, a medida provisória persistiu e se tornou um dos importantes instrumentos legislativos do país (ARIAS, 2001).

Tratando-se de um ato normativo de iniciativa do Presidente da República, a MP deve ter a necessária aprovação do Congresso Nacional para que seja convertida em lei e continue a produzir efeitos. Para além do diálogo entre Executivo e Legislativo, existe a possível fiscalização do Judiciário. A medida provisória pode envolver os três poderes, elevando o grau democrático e harmônico que a Constituição determina (art. 2º, CF, BRASIL, 1988a). Sendo assim, as MPs, ao longo do tempo, podem demonstrar a relação política e jurídica entre as instituições.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a medida provisória já foi alvo de disputas e acordos dos Poderes, passando por alterações formais e informais: seja no seu tipo de uso por parte do Executivo, seja nos entendimentos internos e alterações legislativas por parte do Congresso Nacional, ou por jurisprudência produzida pelo Supremo Tribunal Federal (RIBEIRO; MUNIZ, 2020).

Este capítulo intenta explorar o histórico de criação e uso da medida provisória, indicando os modos de utilização, as fases observadas ao longo do tempo até o período do Governo Bolsonaro. Aborda-se, ainda, teorias que versam sobre a influência que poderes normativos do Executivo possuem na governabilidade e no diálogo institucional constitucionalmente necessário entre Executivo e Legislativo. Partindo das teorias, busca-se encontrar, no uso histórico das medidas provisórias, como elas se tornaram instrumento legislativo de tamanha importância no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 MEDIDA PROVISÓRIA NOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

Existe uma tendência, na democracia dos séculos XX e XXI, de uma maior distribuição de poderes legislativos para o Executivo (PEREIRA; POWER; RENNO, 2005). Sobrinho (2017) relata que a tendência europeia de se promover um Executivo legiferante

advém de necessidades urgentes dos novos tempos que reclamam medidas excepcionais. Na redemocratização brasileira não foi diferente.

O próprio Parlamento consolidou poderes legislativos extraordinários ao Executivo através da Assembleia Constituinte (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Frisa-se que não se tratou de um modelo constitucional em que se constata um poder constituinte originário usurpado por um autocrata. A medida provisória é uma delegação do poder Legislativo para o Presidente da República, se confirmando como uma importante ferramenta de poder atípico que facilita a governabilidade (CAREY; SHUGART, 1998).

Como preconizam Figueiredo e Limongi (1997), a delegação deve atuar no intuito de amenizar o máximo de perdas possíveis e proporcionar o máximo benefício social disponível através de sua excepcionalidade. Visando esses benefícios e o controle do Executivo, quando existiu a oportunidade de modificação, através da EC 32/2001, o Legislativo – agora com a contribuição do Executivo na alteração constitucional (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005), voltou a dar ampla margem de delegação para o governo (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008), reafirmando a ideia, democrática, do instituto e da delegação do ato de legislar ao Presidente.

Entre as tendências existentes, esta parte da pesquisa se concentra nas teorias que envolvem a delegação, cita-se: a teoria da ação unilateral e a teoria da delegação. Ademais, esta subseção adentrará em uma visão geral das estratégias disponíveis ao Executivo para implementar suas políticas, destacando-se, assim, a relação e o diálogo institucional entre o Executivo e o Legislativo.

2.1.1 Executivo e a sua governabilidade

O Executivo brasileiro possui desafios para incrementar suas políticas. A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que dotou o poder Executivo de elementos capazes de proporcionar sua governabilidade, impôs a necessidade de um diálogo institucional e atuação harmoniosa entre os poderes. Isso se dá porque o sistema político constitucionalmente escolhido foi o Presidencialista, que funciona como uma estrutura cuja separação dos poderes deve ser dinâmica (ABRAMOVAY, 2012).

O Presidente da República, então, se encontra em uma situação em que acumula funções de Chefe de Estado e de Chefe do Governo, sendo auxiliado por seus Ministros de Estado, um extenso gabinete (BALERA, 2009) e um amplo rol de atribuições (BRASIL, 1988a). Cox e Morgenstern (2001) chegam a classificar o Presidencialismo brasileiro, e o

Latino-americano – respeitando suas diferenças, como algo mais próximo ao Parlamentarismo Europeu⁵ do que ao Presidencialismo Estadunidense⁶, devido à possibilidade de o Chefe do Executivo interferir na agenda do Parlamento através de proposições legislativas. Na ótica da organização constitucional, o Presidente é o representante do povo para administração de políticas internas e externas, devendo fazer cumprir o projeto político escolhido nas eleições (MOREIRA, 2014).

Apesar de se aproximar de um Parlamentarismo propriamente dito (COX; MORGENSTERN, 2001), o Presidencialismo brasileiro não possui um governo majoritário que expresse amplo apoio congressional, mas, sim, costumeiramente, se trata de um Presidente minoritário (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). Isso se dá em decorrência do sistema político brasileiro ter uma eleição proporcional para o Congresso Nacional e possuir como característica principal o multipartidarismo, que acarreta na fragmentação política e centralização de poderes de decisão em líderes de partido (COELHO, 2019). Embora a fragmentação possa ser compreendida como um entrave, para Abranches (1988), este elemento, por si só, não se trata de um problema, pois o sistema eleitoral regula a existência de legendas partidárias com incentivos e desincentivos a partir do sucesso eleitoral alcançado⁷. Ademais, o sistema de eleição proporcional acarreta na representação de segmentos sociais expressivos, limitando a existência de partidos de menor relevância. Para o autor, este ponto apenas fomenta a representatividade decorrente da pluralidade cultural brasileira, acarretando na eleição de minorias para o Parlamento, mas sem inibir a existência de maiorias.

⁵ Cox e Morgenstern (2001) comparam com o Presidencialismo Brasileiro com o sistema britânico de Presidencial-Parlamentarista do século XVIII, no qual o rei desempenhava o papel de Presidente diante do Parlamento.

⁶ “O presidente dos EUA não tem o direito de apresentar legislação diretamente em nenhuma das casas do Congresso. Até o orçamento do presidente deve ser apresentado por um membro do Congresso. Em contraste, a maioria dos executivos-chefes latino-americanos tem o poder de introduzir legislação diretamente e alguns (no Brasil, Chile, Colômbia antes de 1991, Uruguai) têm poderes exclusivos de introdução em áreas designadas. Os poderes de iniciativa dos presidentes latino-americanos estão, portanto, mais próximos daqueles normalmente exercidos pelos primeiros-ministros”. (COX E MORGENSTERN, 2001, p. 181, tradução nossa).

⁷ Nicolau (2020, s.p.) elenca as mais importantes modificações na lei eleitoral (lei 13 165/2015): “(...) a redução do prazo mínimo de filiação a um partido para que um cidadão possa disputar uma eleição; a diminuição do período o oficial de campanha e do horário eleitoral gratuito, e o fim do financiamento por empresas; em 2018, os candidatos puderam contar, pela primeira vez, com os recursos de um fundo exclusivamente criado para o financiamento das campanhas eleitorais (lei 13 488/2017). (...) A distribuição do tempo de rádio e televisão de 2018 foi, entre todas as disputas para presidente desde a redemocratização, a que conferiu menos tempo de divulgação para os candidatos das pequenas legendas.”. Assim, o autor conclui que as novas regras eleitorais buscavam fortalecer grandes partidos em detrimento das legendas partidárias de menor expressão.

Abranches (1988) retrata que as os dilemas enfrentados na política brasileira não se tratam de um reflexo do modelo político-institucional adotado⁸. A peculiaridade brasileira decorre da complexa heterogeneidade estrutural da sociedade, seja no plano macro-sociológico, macroeconômico, macropolítico e cultural que, por se demonstrarem elevados, possuem potencial para conflitos. A heterogeneidade é histórica e tende a proporcionar ciclos de instabilidade em decorrência de conflitos multidimensionais.

Deste modo, o multipartidarismo, em tese, proporciona uma maior representatividade e necessidade de diálogo institucional, mas, na prática, prevalece uma tensão na relação do Executivo-Legislativo que pode vir a ser um entrave para o Governo. A realidade revela que a estagnação governamental decorre da cumplicidade existente entre burocracia, beneficiários e desinteresse político de arcar com custos que alterem o *status quo* (ABRANCHES, 1988). Essa visão da política brasileira parte da ideia de que o Congresso Nacional atua em busca de atingir interesses paroquiais ou venais⁹, havendo, os partidos políticos, pouca gerência de seus filiados; enquanto o Presidente possui uma agenda de interesses nacionais. Com interesses antagônicos, seriam poucos os recursos a promoverem um diálogo institucional, o que provocaria uma “(...) paralisia decisória (...)” (GOMES; LUZ, 2019, p. 59). Para superar tal barreira, faz-se necessário recorrer ao presidencialismo de coalizão¹⁰: a busca por aliados partidários e regionais para governar (ABRANCHES 1988), em uma negociação que envolve um cálculo político de custos, cooperação e precisão de aceite nas ofertas realizadas (COELHO, 2019).

Além da coalizão, a Constituição buscou meios de proporcionar governabilidade ao Executivo, fazendo isso através de uma influência no poder de agenda legislativa do Congresso Nacional. A expansão dos poderes do Executivo encontra respaldo na necessidade de um Estado capaz de suprir necessidades concretas da sociedade, bem como para dar viabilidade, em um sistema político presidencialista multipartidário, a um projeto político eleito (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Seja por meio de coalizão (ABRANCHES, 1988), seja por meio de imposição de sua agenda de governo no Parlamento através de

⁸ “(...) as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política (...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões.” (ABRANCHES, 1988, p. 21).

⁹ Um Congresso venal se configura por dificultar os objetivos presidenciais em troca de vantagens pessoais, enquanto o Congresso paroquial postula por benefícios para seu eleitorado em específico (GROHMANN, 2017).

¹⁰ Ressalta-se que a busca por coalizão no presidencialismo brasileiro possui uma outra característica importante: a coalizão bifronte. A organização do Congresso Nacional faz com que o Presidente angarie apoio na Câmara dos Deputados e Senado Federal (COELHO, 2019).

poderes legislativos atípicos que possui (PEREIRA; POWER; RENNO, 2008), o Executivo lançará de estratégias constitucionais e político-partidárias para atingir seus objetivos e interesses.

Através de estratégias (poderes constitucionais), tem-se que o Executivo dispõe de poderes diretos e indiretos para influenciar a agenda do Legislativo (ABRAMOVAY, 2012). Os poderes diretos são: o decreto autônomo¹¹ (art. 84, VI, CF), a lei delegada¹² (art. 68, CF) e a medida provisória (art. 62, CF) (BRASIL, 1988a). Já os poderes indiretos são: a iniciativa legislativa privativa de determinadas matérias¹³ (art. 61, § 1, CF), o veto¹⁴ (art. 84, V, CF) e o poder regulamentar¹⁵ (art. 84, IV, CF) (BRASIL, 1988a). Por meio de tais ferramentas legislativas – umas mais, outras menos, o Presidente da República consegue ter certo poder de agenda sobre o Legislativo (ABRAMOVAY, 2012).

Apesar de o Executivo ter acesso ao poder normativo, este ainda conta com a opção de propor lei ordinária em regime de urgência¹⁶, conforme aduz o art. 64, § 1, da CF (BRASIL, 1988a). A Constituição não elenca o que seria necessário para que o governo compreendesse o projeto legislativo como passível de urgência, ficando a critério de sua discricionariedade e conveniência política.

A existência de tantas ferramentas constitucionais fortalece a teoria da ação unilateral. A teoria apresenta a ideia de que um Presidente frágil, sem apoio parlamentar,

¹¹ Apesar do regulamento autônomo ser uma ferramenta legislativa, ele não passa pelo controle do Legislativo (ABRAMOVAY, 2012). Todavia, o regulamento autônomo se resume a temáticas meramente administrativas, nas quais sequer pode aumentar as despesas, não chegando a “(...) inovar decisivamente o ordenamento jurídico (...)” (CLÈVE, 2020, p. 34-35).

¹² Apesar deste poder legislativo estar previsto na Constituição, trata-se de um instrumento que foi utilizado apenas em uma oportunidade: através da Resolução nº 1, de 1992-CN, foi decretada a lei delegada 12/92 (revogada pela MP 2.215-10/01) e a lei delegada 13/92, ambas versando sobre servidores. Sobrinho (2017) destaca que, assim como ocorreu na ditadura militar de 1964, o Governo prefere o poder normativo do Executivo ao pedido de delegação, tendo em vista sua praticidade.

¹³ A possibilidade de iniciativa privativa é uma forma de controlar, indiretamente, o poder de agenda do Legislativo, pois, caso o Executivo não planeje alteração sobre o rol de temas do art. 61, § 1, CF (BRASIL, 1988a), basta ele não propor legislação (PEREIRA; POWER; RENNO, 2008).

¹⁴ O veto é uma forma de controle, por parte do Executivo, das atividades típicas do Congresso Nacional, mas também uma forma de influenciar o poder de agenda do Legislativo, visto que pode barrar parcial ou totalmente legislação já aprovada (ARIAS, 2001). O veto deve ser justificado e é um instrumento de alto custo político para o Executivo, pois contraria o Congresso e setores da sociedade civil; em meio aos controles mútuos, o CN, em sessão conjunta, pode apreciar e rejeitar o veto pelo voto da maioria absoluta (art. 66, § 4, CF, BRASIL, 1988a). O custo político para o CN derrubar um veto também é alto (ABRAMOVAY, 2012).

¹⁵ Para Clève (2020, p. 33-34) “(...) No Brasil, o regulamento, em geral, substancia comando normativo secundário despido de aptidão para inovar válida e originariamente o ordenamento jurídico. Reside em lugar subordinado ao ocupado pela lei. (...)”.

¹⁶ A proposição de um PL sob regime de urgência sobrestará a pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, caso estes não se manifestem no prazo de 45 dias (art. 64, § 2º, CF, BRASIL, 1988a) – cada casa legislativa terá 45 dias para apreciação e votação, totalizando um lapso temporal de 90 dias. Somando-se a outros prazos de tramitação, o PL com pedido de urgência pode chegar a um período de apreciação de no máximo a 100 dias (ABREU JÚNIOR, 2002). Porém, Sobrinho (2017) alerta que tal prazo pode não ser cumprido, o que influencia, ainda mais, a opção do Executivo pela medida provisória.

deverá se amparar em atos unipessoais (como o poder normativo do Executivo) para exercer sua governabilidade e promover suas políticas; então, por esta teoria, o Presidente agiria unilateralmente, sem contar com o CN. Através do poder normativo do Executivo, o Governo evitaria adversários políticos e uma falta de cooperação do CN (COX; MORGENTERN, 2001). Em que pese esta teoria ser amplamente benéfica ao Executivo, e a medida provisória ser um ato unipessoal e monocrático (MOREIRA, 2014), tal poder normativo do Executivo deve passar sobre o crivo do Congresso Nacional, que realiza um controle jurídico e político (BALERA, 2009).

Para consolidar os seus poderes diretos, o Presidente deve lançar mão de outras táticas. Pereira, Power e Rennó (2008) indicam que existe uma supremacia orçamentária por parte do Executivo. Este fato, junto com a gestão de gabinete – presidencialismo de gabinete (COELHO, 2019), é determinante para o Executivo conseguir formar coalizão¹⁷ dentro do CN e ter suas propostas aprovadas (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). A partir de emendas orçamentárias, o Presidente consegue superar obstáculos impostos por um Congresso venal ou paroquial (GROHMANN, 2017).

A gestão de gabinete, por sua vez, se trata da ferramenta que o Presidente dispõe para fornecer cargos em troca de apoio político partidário (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Gomes e Luz (2019) compreendem como um ato do Executivo em dividir seu poder entre legendas partidárias em troca de apoio político na aprovação de sua agenda: trata-se de um método de formar coalizão¹⁸ (ABRANCHES, 1988). Neste jogo de interesses, um parlamentar que esteja afastado de suas funções legislativas por ocupar cargo ministerial constantemente, renuncia ao cargo para participar de votações importantes no Congresso Nacional, retornando ao gabinete após a votação (COX; MORGENTERN, 2001).

Essas estratégias podem ser poupadas se o governo conseguir aproximação político-partidária através de afinidade ideológica ou edição de medida provisória que atenda interesses de determinados parlamentares (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). A MP, então, é um instrumento legislativo que ganha espaço no cenário político brasileiro tomado por barganhas.

As barganhas são importantes para proporcionar governabilidade. Todavia, a barganha entre Legislativo e Executivo se dá de maneira horizontal, não através de uma

¹⁷ Abranches (2021, p. 73) retrata que a coalizão se consolida pela “(...) força do voto popular nacional que os elegeu, a liderança política, cargos e orçamento (...)”. A falta dos dois primeiros elementos sobrecarrega os dois últimos.

¹⁸ “Alguns ministérios de “direção política”, como Justiça, Trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário. Outros, que podem ser caracterizados como “ministérios de gastos” ou de “clientelas”, eram ocupados pelo critério regional.” (ABRANCHES, 1988, p. 25)

imposição vertical por meio do poder normativo do Executivo, como muitos supõem por ser um ato unilateral (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). O sistema político brasileiro é composto por um Congresso bicameral e multipartidário e esta formatação pode ser um entrave para a adoção de políticas por parte do Executivo que não busque coalizão (ABRAMOVAY, 2012).

Neste contexto, mesmo que a medida provisória seja um instituto capaz de superar *veto playres*¹⁹ (ABRAMOVAY, 2012), o sistema de freios e contrapesos pode inibir até mesmo esta tentativa de contornar o Congresso Nacional. O arranjo institucional força que o Governo tenha o mínimo de aceitabilidade congressional. Mesmo que a teoria da ação unilateral se verifique possível no ordenamento jurídico brasileiro, e em algumas tentativas presidenciais ao longo da história, não se trata de um método de atuação extremamente eficaz, tendo em vista a possibilidade de reação, controle e resistência do Parlamento (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

A criação de conflitos com o Legislativo não é benéfica para governabilidade do Executivo. Observando a teoria da ação unilateral, o Presidente minoritário que tenta se valer do poder normativo do Executivo para impor sua agenda política no Parlamento arca com os custos de sua rejeição. A rejeição de uma medida provisória pode resultar no fim daquela demanda do Governo, pois outra medida provisória, sobre a mesma matéria, não poderá ser proposta na mesma sessão legislativa. O Governo minoritário pode até ter uma taxa considerável de sucesso no uso impositivo de medidas provisórias, mas certamente terá uma taxa considerável, também, de fracassos (GOMES; LUZ, 2019).

Enquanto há coalizão, o Presidente ganha espaço e governabilidade, tornando-se predominante na produção legislativa do país, seja antes da EC 32/2001 (ARIAS, 2001) ou após ela (NUNES, 2021). Para Sobrinho (2017), a atuação preponderante do Executivo na função de legislar pode ser sinônimo de usurpação, o que encontra respaldo na teoria da ação unilateral. Em contrapartida, é até preferível que a iniciativa do processo legislativo se dê pelo Executivo, pois este possui mais recursos e meios de buscar informações para promover modificações supostamente mais adequadas (COX; MORGENSTERN, 2001).

Para Abramovay (2012), o problema da medida provisória não se trata de um déficit democrático oriundo de um Executivo legiferante, mas perpassa muito mais pela falta de participação popular. O processo acelerado de uma medida provisória proporciona pouca

¹⁹ Trata-se do número de agentes capazes de fiscalizar e controlar decisões. Quanto maior o número de agentes participando do processo democrático, maior a dificuldade de se aprovar medidas que alteram o *status quo* (ABRAMOVAY, 2012).

discussão pública sobre temáticas que passam modificar a sociedade desde o momento em que são publicadas no Diário Oficial da União. Essas características são estimulantes para o amplo uso da MP pelo Governo (BEDRITCHUK, 2021).

Neste viés, Barboza e Robl Filho (2018) indicam que os inúmeros mecanismos constitucionais de governabilidade não devem ser compreendidos como meios de mudanças sociais exclusivamente benéficas, mas como formas de privilegiar determinados setores corporativos. Todavia, o arcabouço jurídico-institucional proporciona que o protagonismo dado ao Presidente seja controlado por mecanismos de *accountability* horizontal²⁰ (BARBOZA; ROBL FILHO, 2018).

Este protagonismo presidencial se insere em um modelo institucional de hiperpresidencialismo²¹ que é prejudicial²² para democracia, seja através de um Presidente forte, com grande apoio parlamentar, seja com um Presidente fraco, minoritário (BARBOZA; ROBL FILHO, 2018). Em termos de coalizão, a partir de cenários de crise especulados por Abranches (1988), compreende-se que o Presidente pode delegar ou reafirmar autoritariamente seu poder – ambas situações são prejudiciais para a democracia²³. Entretanto, ainda que o Executivo possua todo este arsenal para tentar impor seus interesses até mesmo em desfavor dos congressistas, estes seguem sendo os agentes legislativos principais (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Mesmo com um Presidente de alta popularidade, Pereira, Power e Rennó (2005) compreendem que este fator possui pouca influência no Congresso Nacional.

²⁰ Barboza e Robl Filho (2018, p. 80) classificam *accountability* horizontal como o “(...) controle e interação dos órgãos instituídos e especialmente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (...)”. Contudo, Bonavides (2004b, p. 133) faz o alerta que o controle demasiado do Judiciário acarreta em uma jurisdição “(...) menos democrática, aberta, independente, judicial, ligada à cidadania (...)”, podendo sofrer com pressão e interferências do Poder Executivo.

²¹ Para Gargarella (2019, p. 134, tradução nossa), o hiperpresidencialismo é uma característica latino-americana associado a um legado conservador. O autor considera que o hiperpresidencialismo é incompatível com o sistema de freios e contrapesos, pois desequilibra os controles internos através de recursos e poderes em excesso atribuídos ao Executivo, logo, um Presidente poderia “(...) ganhar controle sobre o Congresso, colocar toda a burocracia administrativa sob sua autoridade discricionária (...)”.

²² A afirmação se insere no contexto posto por Barboza e Robl Filho (2018), no qual um Presidente forte concentra muitos poderes e pode realizar políticas que favoreçam interesses particulares em detrimento de interesses coletivos, pois evitaria ampla discussão temática através das medidas provisórias; em contramão, um Presidente fraco não contaria com apoio do Parlamento ou a ele estaria sujeitado por medo do risco de *impeachment*, tendo em vista que o Congresso prefere um Presidente cujo se utilize de seus poderes de barganha para promover interesses paroquiais ou venais. Em ambos os casos, existe prejuízo democrático.

²³ “A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial.” (ABRANCHES, 1988, p. 31).

Na América Latina²⁴, de uma maneira geral, o poder normativo do Executivo se faz presente em um sistema político em que o Parlamento é reativo²⁵ às políticas do governo (COX; MORGENSTERN, 2001). Entretanto, a existência de medidas provisórias não faz com que o Legislativo não participe do processo político ou seja menos importante; pelo contrário, tal conjuntura obriga que os governos busquem coalizão para formar maiorias no Parlamento, pois, de outro modo, podem ter suas propostas rejeitadas (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

Todos os recursos do Presidente ainda esbarram na necessidade de contar com maioria no CN. A taxa de sucesso do Governo depende da captação de apoio da maioria parlamentar (FIGUEIREDO, CANELLO; VIEIRA, 2012). Para tanto, o Executivo necessita de barganhar com o Legislativo. Neste sentido, passa a se observar o diálogo institucional pela ótica do Legislativo, o *veto player* de maior importância na delegação de poderes e na atuação de agente principal.

2.2.2 Teorias sobre a medida provisória e o Legislativo

O novo papel intervencionista do Estado, as novas e mais complexas relações sociais e as modificações institucionais reclamam por novas soluções legais (MOREIRA, 2014). Aumentam-se as atribuições estatais e cresce, também, a necessidade de produção legislativa para casos concretos, não apenas em normas gerais e abstratas (SOBRINHO, 2017).

As democracias contemporâneas passaram, então, a dotar o poder Executivo de instrumentos legais para produção legislativa e mecanismos para realizarem suas políticas. Esta alternativa modificou a relação entre o Executivo e Legislativo, pois o jogo de interesses, negociações e diálogo entre as instituições se tornou mais complexo (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). A partir disso, criaram-se teorias para explicar as novas relações entre Executivo e Legislativo. As teorias mais conhecidas são a da delegação e da ação unilateral. A realidade brasileira, analisada por Pereira, Power e Rennó (2005), aponta que nenhuma teoria consegue se apresentar de forma dominante. Para os autores, há um resultado misto, no qual, a depender do período analisado, pode se encontrar suporte para uma ou outra.

²⁴ “(...) poderes equivalentes aos das medidas provisórias (MPs) instituídas pela Constituição brasileira de 1988 vigoram em cinco outros países da região: Colômbia, Argentina, Chile, Peru e Equador.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 127).

²⁵ Com isso, Cox e Morgenstern (2001, p. 171, tradução nossa), querem dizer que as “(...) legislaturas normalmente não podem remover presidentes que não gostam e não têm recursos para elaborar suas próprias propostas legislativas.”. Embora tal afirmação seja verdadeira, a conjuntura político-institucional brasileira proporciona anomalias, fazendo com que a regra constantemente seja posta à prova.

O estudo de caso brasileiro fornece indícios de que a motivação para utilização de instrumentos de produção legislativa, como a medida provisória, perpassa por variáveis ambientais envolvendo o momento político e a relação entre Presidente e Congresso Nacional. Tais aspectos vão determinar qual teoria prevalece (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

Nesta perspectiva, infere-se a diferença entre delegação constitucional e delegação processual. Pereira, Power e Rennó (2008, p. 13, tradução nossa) retratam que “(...) O primeiro fenômeno é uma forma de desenho institucional e é mais rígido; a segunda é uma forma de processo político e é mais fluida. (...)”, logo, a simples previsão legal não determina como a delegação se adequará à prática, sendo este um fenômeno mutável de acordo com os atores envolvidos.

A delegação constitucional é aquela determinada pela Constituição, atribuindo, assim, poderes legislativos para o Executivo de um modo geral; no entanto, a utilização de tal atribuição depende de uma série de fatores, não se podendo confundir “(...) delegação à presidência e delegação a presidentes individuais. (...)” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 196, tradução nossa).

A delegação processual, por sua vez, classifica-se como aquela verificada na prática do diálogo institucional, em que o Congresso Nacional delega e acata políticas do governo do dia (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Mesmo existindo a possibilidade constitucional de legislar, o Executivo, na prática, pode encontrar dificuldades de realizar sua função legiferante, pois isto depende de sua relação com o Congresso Nacional (COX; MORGENSTERN, 2001).

A atuação do Executivo brasileiro encontra conformidade com os preceitos constitucionais, pois a medida provisória é prevista na Constituição de 1988. O Presidente da República, ao editar MPs, não está emitindo decretos paraconstitucionais (CAREY; SHUGART, 1998), pois a Assembleia Constituinte, composta por parlamentares constituintes, assim lhe delegou poder legiferante de urgência. O comportamento do Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição, é que será abordado neste momento.

A atuação do Poder Legislativo brasileiro, quando se fala de medida provisória, é bastante controversa entre os estudiosos. Há quem compreenda o Legislativo como omissor, tolerante e abdicante de sua missão constitucional: legislar (ARIAS, 2001). Neste ponto de vista, o Poder Executivo atuaria de maneira unilateral (NUNES, 2021).

A teoria da ação unilateral já foi citada. Considera que o Presidente pode atuar de modo impositivo através da legislação de decretos. Embora o Governo consiga impor sua

agenda, através da medida provisória, não significa que ele vá ter sucesso em todas suas tentativas. O Presidente não atua sozinho, mas conta com colaboração extensiva do Congresso Nacional. O processo de aprovação de uma medida provisória é fundamental para compreender as acusações de um Legislativo dócil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997) ou as refutações que tratam como um poder atuante, embora reativo (CAREY; SHUGART, 1998). O Congresso Nacional tem a prerrogativa de participar, mais ativamente, do processo de transformação da legislação provisória em definitiva. O Parlamento não somente aprova ou rejeita MP, ratificando a política do Governo, mas pode propor emendas no processo de consolidação da legislação efêmera.

A proposição de emendas é compreendida como uma forma de resposta ou um controle do poder de imposição de agenda do Executivo (ABRAMOVAY, 2012). O Executivo propõe as políticas que deseja, mas estas, costumeiramente, são alteradas e, inclusive, por muitas vezes na história legislativa do Congresso Nacional, utilizadas para inclusão de temas diversos²⁶ – algo que é inconstitucional (CABRAL, 2013).

Constata-se que a participação do Parlamento tem sido intensa no uso de emendas e, conseqüentemente, aprovação de Projetos de Lei de Conversão. Tal certificação fornece indícios de que o Legislativo não age de forma a abdicar de seus poderes, mas de delegar. O Parlamento atua de forma reativa em preferência de uma legislação excepcional, porém mais rápida, superando possíveis entraves do percurso ordinário, promovendo mais benefícios políticos para o Congresso Nacional e eficiência governamental (ABRAMOVAY, 2012).

Assim, adentra-se ao argumento da teoria da delegação e a do agente principal. A teoria da delegação indica que o Legislativo pode se beneficiar da atuação legiferante do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Entre os motivos, cita-se: o procedimento legislativo excepcional é mais célere do que o ordinário; terceirização de políticas impopulares²⁷; vencer barreiras impostas por um sistema multipartidário; utilizar da agenda

²⁶ Essa prática ficou conhecida como a implantação de jabutis (NUNES, 2021).

²⁷ Durante a vigência do texto original da Medida Provisória, o CN optou, em várias oportunidades, por sequer deliberar sobre alguma medida impopular necessária (ABREU JÚNIOR, 2002). O Governo arcava com os custos políticos e seguia reeditando a MP, sem que o CN se manifestasse e assumisse a responsabilidade, mas sempre aumentando seu poder de barganha (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Também é possível verificar uma política de terceirização de demandas polêmicas para o Judiciário. Lima (2014) aponta o exercício político do Judiciário, devido a inação do Executivo e Legislativo, em demandas controvertidas de alcance constitucional. O STF porta-se como o responsável pela última palavra em temas como “(...) separação de Poderes, direitos fundamentais, políticas públicas, constitucionalidade de planos econômicos, preservação ambiental, demarcação de terras indígenas e mesmo em questões do dia a dia.” (LIMA, 2014, p. 77). Para Bonavides (2004b), o uso político do judiciário decorre na utilização de ações do controle concentrado para constitucionalizar leis inconstitucionais e impopulares, realizando um mau uso de um Executivo hegemônico; já em outra visão, Lima (2014) verifica uma possibilidade de uma maior proteção a interesses coletivos. Neste sentido, Bonavides (2004b, p. 131) entende que “Com o advento do juiz constitucional, dos tribunais da

do Executivo para conquistar objetivos parlamentares; ganhos políticos através de barganha com o governo; pouco conhecimento temático, específico para alterações legais e recursos para adquiri-los (CAREY; SHUGART, 1998).

Consequentemente, a teoria da delegação indica que o Executivo fará maior uso da legislação de urgência quando ele dispuser de maior apoio parlamentar (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Assim, é comum que um Presidente, sendo minoritário, busque alianças para formar uma coalizão que forneça sustentação para promoção de suas políticas (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

A teoria do agente principal deriva da teoria da delegação: o Legislativo é o agente principal²⁸ que confia poderes ao agente secundário (Executivo) no intuito de estabelecer uma relação benéfica (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). O Legislativo, então, delega poder ao Executivo, mas não fica à sua mercê, pois possui, ao seu favor, um arcabouço institucional capaz de controlar possíveis abusos: o Governo é controlado pela Constituição e pela legislação determinada pelo próprio CN, que, inclusive, pode realizar alterações formais no ordenamento jurídico para conservar sua primazia.

Pereira, Power e Rennó (2008) indicam que o maior risco fornecido pela teoria é o do Parlamento se tornar apenas microgerente, perdendo o controle de suas vantagens para o Executivo, que pode buscar atender apenas seus interesses. Neste cenário, o Legislativo, ao perder este poder de agenda, deverá arcar com os custos políticos para revidar.

O revide não se trata de algo simples²⁹. Existe um alto custo político para reverter MPs. A medida provisória passa a produzir efeitos desde sua edição. Logo, uma MP que venha a retroagir direitos garantidos se traduz em uma instabilidade e insegurança jurídica para a sociedade (RENNÓ, 2010). Para além disso, é possível que haja represálias do governo, como cortes no orçamento e vetos em legislações à espera de sanção.

Ressalta-se que o Parlamento não se trata de um órgão coeso e unitário, o que pode dificultar a reação a abusos do Executivo e favorecer a cooptação. A divisão entre interesse institucional e em políticas públicas explica o possível comportamento individualista dos membros do Congresso Nacional. Por esta ótica, o interesse institucional se caracteriza como

Constituição, isto é, com a jurisdição constitucional se alargando, o juiz "legislador" assume cada vez mais nas estruturas judiciais contemporâneas o lugar do antigo juiz "servo" de lei e do juiz "intérprete" de textos".

²⁸ "A primazia da lei, portanto, carrega também um componente político da mais alta significação, na medida em que sua fonte não é o soberano, mas o Parlamento, depositário da soberania do povo. (...) Em disputa com o Poder Legislativo e o órgão que o detém, os outros dois poderes – e os órgãos que os titulam – ocupa posição nitidamente inferior." (SOBRINHO, 2017, s.p.).

²⁹ A exemplo de "(...) Quando os parlamentares tentavam votar projeto que inibisse a grande utilização de medidas provisórias, havia uma forte pressão da base de apoio governista para que a iniciativa não fosse adiante. A alegação era de que abalaria a governabilidade. (...)” (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 58).

os interesses do Legislativo como instituição. Por outro lado, os interesses em políticas públicas dividem o CN em várias partes que visam atender seus interesses políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Esta distinção resulta em um corpo congressional formado por parlamentares que passam boa parte do seu tempo tentando promover os seus interesses do que salvaguardar a própria instituição. Neste ponto, Carey e Shugart, (1998, p. 31) retratam que:

Os incentivos eleitorais dos legisladores podem não ser tais de forma a levá-los a defender as prerrogativas do legislativo no domínio da produção de políticas. Em diversos sistemas especialmente em regimes presidencialistas os legisladores podem ser eleitos de uma forma que não lhes dá incentivos para desenvolver e defender o legislativo como fórum de representação das preferências de política de suas bases eleitorais. As regras eleitorais ou a existência de máquinas partidárias que controlem as futuras carreiras dos legisladores podem levá-los a serem relativamente desinteressados pelas preferências de política de seus eleitores ou da própria instituição legislativa. (...).

Em qualquer cenário teórico, a medida provisória será uma ferramenta amplamente utilizada pelo governo: seja através de um Presidente fraco que tentará, através de atos unilaterais, aprovar suas políticas; seja por meio de um Presidente com maioria parlamentar³⁰ que terá apoio do CN para promover sua agenda.

Por fim, cabe pontuar que fatores econômicos e políticos são os mais determinantes para influenciar no grau de delegação (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). O período eleitoral também se trata de um momento em que o CN se encontra pressionado e costuma delegar mais ao Executivo a responsabilidade de algumas decisões legislativas importantes (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

A democracia é eficiente quando o projeto escolhido pelo eleitor é consolidado em práticas governamentais (ABRAMOVAY, 2012). Em vista disso, a cooperação, o diálogo entre os poderes – através de uma delegação do poder de legislar ao Executivo, pode ser benéfica (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997) e ser o melhor caminho para a consolidação e adequação de uma democracia plural com a vontade da maioria (ABRAMOVAY, 2012).

Há de se considerar que, devido ao fato de o sistema Presidencialista brasileiro ter um processo de governabilidade que se aproxima de um sistema Parlamentarista, a iniciativa legislativa do Presidente da República atuando em conjunto com os líderes partidários deve³¹

³⁰ O apoio do Parlamento ao Presidente pode advir de um “(...) governos de maioria, governos de coalizão majoritária e governos de partido majoritário simples. (...) esperamos maior poder de decreto no segundo do que no primeiro, e ainda maior no último dos três casos. (...)” (CAREY; SHUGART, 1998, p. 11).

³¹ Na disputa entre o ser e o dever ser, os fatores reais de poder (LASSALE, 1933) elevam os custos políticos de transação e modificação do status quo pró consolidação de direitos. O entrave governamental tende a surgir e a ser superado apenas com a consolidação de uma coalizão, tendo em vista a falta de capacidade da elite política assimilar a organização institucional com a heterogeneidade social (ABRANCHES, 1988).

buscar os interesses coletivos em detrimento dos paroquiais. Os Parlamentares teriam dificuldades em aprovar assuntos de interesses pessoais, locais ou paroquiais, o que cria uma tendência de o Congresso Nacional atuar em conjunto do Governo em prol de uma agenda de benefícios para ambos (GOMES; LUZ, 2019).

A medida provisória faz parte deste processo de diálogo institucional, caracterizando-se, não necessariamente, como um objeto que desvirtue a separação dos poderes ou o Estado Democrático de Direito, mas como “(...) instrumento estratégico para otimizar a relação Executivo/Legislativo” (BEDRITCHUK, 2021, p. 33). A melhor estratégia de seu uso perpassa pela manutenção de um bom relacionamento³² entre os poderes e inclusão de interesses de agenda de ambos do Governo e de maioria dos congressistas (GOMES; LUZ, 2019).

A partir desta compreensão, a depender da situação, do diálogo e da relação institucional, o Congresso Nacional brasileiro possui motivos para delegar poderes legislativos ao governo ou fazer oposição, buscar se fortalecer e revidar. Tudo depende do que for mais conveniente para o CN. De todo modo, o Legislativo não é inerte nem abdica de suas funções.

Assim sendo, o próximo tópico pretende sair da teoria sobre governabilidade e adentrar na real política brasileira, sem olvidar de apontar as principais características das medidas provisórias. Por meio de um estudo sobre a origem da MP e sua construção, pode-se compreender as imediatas relações traçadas entre Legislativo-Executivo, apresentando os motivos que proporcionaram a modificação que ensejou à EC 32/2001 e posteriores alterações (formais, informais e institucionais) até a atualidade.

2.2 MEDIDA PROVISÓRIA EM CONSTRUÇÃO

Para tratar das medidas provisórias, faz-se necessário elucidar algumas questões conceituais sobre qual o seu contexto jurídico. Carey e Shugart (1998) retratam a importância de diferenciar vários institutos que recebem a mesma terminologia (poder de decreto), tendo em vista que a confusão pode ser prejudicial para examinar a realidade. Para os autores (1998, p. 152), existem a “(...) regulação pelo executivo nas áreas de implementação de legislação, o poder de decreto delegado pelo legislativo, o poder de decreto estabelecido em Constituições

³² A coalizão pode ser importante para identificar quais as necessidades da maioria dos parlamentares. Quando o Presidente distribui seu poder através de suas estratégias político-partidárias, ele dá origem a uma coalizão. Neste sentido, o Presidente brasileiro possui governabilidade dividida com os partidos que fazem parte de sua coalizão (GOMES; LUZ, 2019).

e o poder atribuído aos presidentes durante estados de emergência ou exceção (...)”. A Constituição de 1988 prevê todos estes tipos de decreto³³, sendo a medida provisória aquela que se refere ao poder de decreto a ser utilizado em uma emergência ou exceção, mas com previsão constitucional (arts. 59, 62, 84, XXVI, CF, BRASIL, 1988a).

Todavia, a medida provisória se difere, ao menos na prática política e da governabilidade brasileira, de todos os demais. Entende-se que a melhor nomenclatura é a de poder normativo do Executivo, pois a Constituição inclui a medida provisória como instituto integrante do processo legislativo (art. 59, CF, BRASIL, 1988a). Em sua natureza jurídica, compreende-se que se trata de um ato normativo precário (BEDRITCHUK, 2021), tendo em vista sua transitoriedade decorrente de sua provisoriedade. Ademais, ainda pode se destacar que se trata de um ato normativo primário com “(...) força, eficácia e valor de lei, produzindo efeitos de pronto, instigando o Congresso Nacional a deliberar sobre a necessidade de se converter em lei o seu conteúdo.” (MOREIRA, 2014, p. 17).

Sobrinho (2017, s.p.) trata a medida provisória como “(...) espécie normativa ambivalente ou bifronte (...)”, pois possui força de lei desde sua edição, mas tramita no Congresso Nacional como se projeto de lei fosse – resguardada as devidas diferenças que o trâmite excepcional exige. Até mesmo por sua essência transitória e política, devendo ser aprovada pelo Parlamento, Moreira (2014) indica que a medida provisória tem força de lei, mas não se trata de lei.

Tal poder normativo do Executivo foi instrumentalizado pelo art. 62 da Constituição, que sofreu críticas, regulações pelo Congresso Nacional e alteração em seu texto através da Emenda Constitucional 32/2001 (BALERA, 2009). Em sua previsão, extrai-se que tal medida é um poder atípico e privativo delegado ao Presidente da República, devendo ser editada mediante o cumprimento dos requisitos formais de relevância e urgência.

O texto constitucional original foi criticado por conta de lacunas que se evidenciaram ao longo do tempo e da prática política do Executivo – este constantemente acusado de cometer abusos e extrapolar seus poderes (BEDRITCHUK, 2021). Todavia, a realidade é diversa do que a superficialidade da discussão aparenta. Logo, faz-se necessário entender a origem deste poder normativo do Executivo, demonstrando a necessidade teórica de sua

³³A quantidade de poderes legislativos atribuídos ao Executivo brasileiro destaca-se em nível global (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Na ordem estabelecida, tem-se que: O Presidente da República deverá expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (arts. 49, V; 84, IV, CF); o Presidente poderá elaborar leis delegadas desde que solicitada ao Congresso Nacional (arts. 59, IV; 68; 84, III, CF); o Presidente poderá dispor de decreto mediante situações administrativas e que versem sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos – regulamento autônomo derivado da EC32/01 (art. 84, VI, CF); o Presidente ainda poderá emitir decretos que versem sobre emergência ou exceção, como nos casos de Intervenção Federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio (art. 84, IX, X, CF) (BRASIL, 1988a).

existência, perpassando pela instituição da medida provisória na Constituição de 1988 e o seu uso até a EC 32/2001. Ademais, esta seção também dará dimensão das fases da medida provisória até o Governo Bolsonaro, percebendo seu caminho do idealismo político até a erosão constitucional em andamento.

2.2.1 Medida provisória na constituinte

Após 21 anos de repressão na ditadura militar, com a promessa de uma reabertura lenta, segura e gradual (CODATO, 2005), uma nova ordem constitucional era exigida. Para superar a crise de ausência de legitimidade de poder e de democracia, reformulou-se o Estado brasileiro, dando origem à Constituição cidadã de 1988³⁴. Destaca-se que “O constitucionalismo tem um papel importante a desenvolver na construção da solução dos conflitos internos de uma sociedade. Ele deve ter, necessariamente, os olhos voltados ao passado e ao futuro.” (LIMA, 2014, p.11)

O período autoritário reprimia demandas hoje exigidas socialmente e fornecê-las exige uma intervenção estatal (ABRANCHES, 1988) que a Constituição de 1988 estabelece como direitos fundamentais e sociais. A medida provisória surge neste contexto político de redemocratização no Brasil: trata-se de um instituto que olha para trás, encara o passado representado no decreto-lei utilizado no período de repressão, mas foca no futuro na tentativa de ser importante instrumento de governabilidade e eficiência estatal.

Embora legislações de urgência e poderes normativos próprios do Executivo já tenham integrado o ordenamento jurídico brasileiro, a medida provisória se diferencia por se ambientar em um contexto democrático. Enquanto decretos-lei, seja na ditadura de 1937 ou na de 1964, possuísem a intenção de impor a vontade do Executivo sobre o Legislativo, a medida provisória surge de uma necessidade de diálogo institucional entre tais poderes (NUNES, 2021).

Constitucionalmente, não existem institutos análogos à medida provisória nas Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946 (CLÈVE, 2022). Na Constituição “Polaca” de 1937³⁵, o Executivo, através do Presidente Getúlio Vargas, emitiu 9.908 decretos-lei³⁶

³⁴ “(...) Constituição Cidadã, como foi carinhosamente nominada pelo deputado Ulysses Guimarães, símbolo da atividade constituinte de então.” (LIMA, 2008, p. 2).

³⁵ A Constituição de 1937 não chegou a ser utilizada em sua totalidade pela ditadura do Estado Novo, tendo em vista que “(...) as eleições para o Parlamento Nacional, cuja dissolução foi determinada pelo artigo 178 da mesma Constituição, foram marcadas para depois de um plebiscito (artigo 187) que jamais foi utilizado” (SOBRINHO, 2017, s.p.). A Constituição foi utilizada a partir da conveniência governamental.

³⁶ Cita-se, como relevantes, o Código Penal, o Código de Processo Penal e parte da Legislação Laboral.

(SOBRINHO, 2017). O alto número de decretos presidenciais se dá pelo fato de o Presidente ter assumido a competência legislativa da União, pois o Parlamento não chegou a se reunir neste tempo (CLÈVE, 2022). O período ficou marcado como de grande declínio democrático, com a instauração de Estados autoritários não somente no Brasil, mas em países como Itália, Espanha e Alemanha, o que se configurou como a primeira grande onda reversa contra a democracia (HUNTINGTON, 1991).

A Constituição de 1946³⁷ não fez previsão do poder normativo do Executivo. Contudo, com o golpe militar deflagrado em 1964, o Brasil passava pela segunda onda reversa contra a democracia (HUNTINGTON, 1991), instituindo-se um Estado autoritário. O ato institucional de 9 de abril de 1964 deu início ao que foi uma sucessão de atos que anularam a compreensão jurídica do poder constituinte originário, pois “(...) institucionalizou politicamente a sua usurpação (...) com inteiro menosprezo do princípio da soberania popular e sua legitimidade.”. O primeiro ato institucional conservou a Constituição de 1946 em vigência apenas na teoria, pois na prática existia um poder constituinte em execução permanente por parte dos militares, fazendo com que a carta política ficasse suspensa na prática, se sujeitando às novas determinações impostas pelo generalato através dos atos institucionais (BONAVIDES, 2004a, p. 168).

O ato institucional nº 2, de 1965, se tratou de uma incongruência teórica que ainda manteve vigente a Constituição de 1946, mas com modificações que trouxe poderes normativos do executivo³⁸. O ato institucional nº 4, de 1966³⁹, para além de prever novamente o decreto-lei, trouxe à tona a expectativa de modificações constitucionais que indicavam uma reconstitucionalização, de acordo com Paulo Bonavides (2004a). Ainda assim, as modificações que culminaram na Constituição de 1967 se deram de maneira ilegítima, acarretando uma crise constitucional que, com o ato institucional nº 5, se sobrepunha à própria Constituição. Sucederam-se mais 12 atos institucionais até que a EC nº 1/1969 deu origem a uma nova Constituição (BONAVIDES, 2004a).

³⁷ “(...) a Constituição de 1946 refletiu os pactos políticos firmados, que tinham o objetivo de impedir que tiranos tivessem um poder imperial. Assim, não previu a edição de medidas provisórias” (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 24).

³⁸ Previsto nos arts. 30 e 31, § 1, os decretos-leis poderiam ser utilizados em matéria de segurança nacional e, em caso de recesso parlamentar, em todas as matérias previstas na Constituição e lei orgânica (BRASIL, 1965).

³⁹ Em que pese seja um ato institucional convocatório para a votação e promulgação de uma nova Constituição (1967), tal ato reforçava o já previsto no ato institucional nº 2. Acrescentou, na oportunidade, a previsão de edição de decretos-leis durante o período de convocação extraordinária do CN, sobre matéria financeira e, do final da convocação até a reunião ordinária do CN, sobre matéria administrativa e financeira (BRASIL, 1966).

Tanto a Constituição de 1967, quanto a Constituição de 1969⁴⁰ previram a edição de decretos-leis, ainda ambientados em uma ditadura (MOREIRA, 2014). O decreto-lei utilizado pela ditadura militar, em sua versão mais plena, ficou marcado pelo abuso do Executivo⁴¹ (ABREU JÚNIOR, 2002). A partir da previsão legal, após o prazo de 60 (sessenta) dias de edição do decreto, caso o Congresso Nacional não realizasse votação – fosse silente quanto ao decreto –, esse seria aprovado tacitamente por decurso de prazo (BRASIL, 1969). Bastava que a base congressista do Governo obstruísse a pauta para que a proposta fosse aprovada, ou, então, o Executivo poderia sobrecarregar o Congresso Nacional de decretos-leis, inviabilizando a possibilidade de deliberação e votação (SOBRINHO, 2017).

Caso o decreto-lei fosse rejeitado pelo CN, os efeitos produzidos eram mantidos em prol da segurança jurídica. Em termos de limitação formal⁴², o Executivo poderia editar decreto caso houvesse urgência ou interesse público (MOREIRA, 2014). Ademais, o decreto-lei possuía um rol fixo de assuntos⁴³ que poderia tratar, uma limitação material que era amenizada pela subjetividade de um de seus possíveis tópicos: a segurança nacional (FERREIRA FILHO, 2013).

Em busca de superar um passado de abusos do Executivo – e de repressão, a Assembleia Nacional Constituinte reuniu-se para discutir os novos rumos do país. Tinha-se em debate a imprescindibilidade de excluir o decreto-lei do ordenamento jurídico brasileiro, devolvendo, então, ao Congresso Nacional, seu protagonismo legislativo. Todavia era consenso a necessidade de um poder normativo do Executivo de urgência para atuação atípica no processo legislativo, embora sem as mesmas possibilidades de abusos que o decreto-lei dispunha (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

O argumento que sustentava a necessidade de um poder normativo do Executivo de urgência se baseava na busca por um Estado eficiente e moderno, pois a complexidade e a dinâmica da sociedade brasileira reclamavam por agilidade legislativa que o moroso Congresso Nacional poderia não conseguir ofertar em suas atividades ordinárias (SOBRINHO, 2017).

⁴⁰ “Com o regime militar de 1964, começou a surgir uma legislação que privilegiava o Executivo na atividade legislativa. (...)” (ABREU JÚNIOR, 2002, p.24). Na tentativa de fornecer uma aparência mais democrática, a EC 22/1982 alterou novamente o dispositivo que tratava dos decretos-leis (CLÈVE, 2020).

⁴¹ “(...) Até o ano de 1988, nunca a iniciativa do Legislativo foi superior a 30% de toda a produção legal” (ABREU JÚNIOR, 2002, p.27).

⁴² “Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa (...) (BRASIL, 1969)”.

⁴³ “(...) poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. (BRASIL, 1969)”.

Buscou-se com a medida provisória sanar um possível estado de necessidade legislativa⁴⁴. Denota-se que a demora para se modificar o *status quo* pode ser prejudicial à sociedade (MOREIRA, 2014). Então, nos debates constitucionais, a terminologia medida provisória foi inaugurada (NUNES, 2021) em busca de atender tal objetivo.

A percepção da Assembleia Constituinte não se tratou de algo isolado, mas de um movimento comum do século XX em busca de atingir os objetivos de um Estado Social (ABRAMOVAY, 2012). A permissividade excepcional para o Executivo legislar encontra exemplos como na Alemanha⁴⁵ e sua declaração de necessidade legislativa, em 1949; na França,⁴⁶ em 1958; em Portugal, no ano de 1976; no Parlamentarismo Monárquico Espanhol⁴⁷ (ABREU JÚNIOR, 2002); no Estado Italiano através do *provvedimento provvisorio* (conhecido como *decreto-legge*); e no Estado Argentino, em que há legislação de urgência desde a instauração do Presidencialismo (SOBRINHO, 2017).

Com tantos exemplos estrangeiros, a medida provisória buscou inspiração⁴⁸ no *decreto-legge*⁴⁹ utilizado na Itália – país que possui sistema parlamentarista (BALERA, 2009). Nas discussões da Constituinte, encontrou-se pouca resistência a uma medida provisória que seria integrada a um sistema político Parlamentarista⁵⁰. Porém, posteriormente o texto foi adaptado e aprovado para o sistema presidencialista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Tal fato decorreu de um movimento, entre os constituintes, para que se mantivesse o presidencialismo, ficando a cargo da população, por meio de plebiscito, cinco anos mais tarde,

⁴⁴ “(...) momento em que urge a produção de uma nova lei com o objetivo precípua de se executar uma ação pertinente e imediata a fim de evitar insegurança jurídica diante de excepcional interesse social relevante (...)” (MOREIRA, 2014, p. 28).

⁴⁵ Figura análoga a um decreto-lei é prevista desde 1850, sendo permitido na Constituição de Weimar e, após abusos do Governo nazista, consta na Constituição de 1949 apenas a declaração de necessidade legislativa (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁴⁶ Decretos de necessidade fizeram parte das Constituições Francesas de 1799 e 1814, sendo retirada na Constituição de 1830, voltando a ser utilizados em grande escala na Primeira e Segunda guerra mundial, mas deixando de fazer parte da realidade francesa, novamente, na Constituição de 1946. Todavia, o poder normativo do Executivo retorna através de lei e costume, onde acabou sendo consolidado na Constituição de 1958 por meio de ordenanças, regulamentos autônomos e de complementação (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁴⁷ Para Abreu Júnior (2002, p. 19) “O regime parlamentarista, por sua própria natureza, permite maior responsabilidade no uso do decreto-lei. E este é um dos principais motivos por que não ocorre seu uso abusivo na Espanha.”.

⁴⁸ “(...) ao longo dos debates na Subcomissão do Poder Legislativo foram citadas alternativas encontradas nas Constituições da Itália, Portugal, França, Alemanha, Grécia (...)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 133-134).

⁴⁹ De maneira semelhante, o decreto-lei, utilizado na ditadura de 1964, também já havia buscado inspiração no *decreto-legge* da Constituição italiana de 1947 (FERREIRA FILHO, 2011).

⁵⁰ Figueiredo e Limongi (1997) indicam que constituintes teriam indicado voto favorável às medidas provisórias somente em caso de o sistema adotado ser o Parlamentarista, mas foram vencidos na votação em segundo turno do texto Constitucional, conforme explicita Abreu Júnior (2002).

escolher qual sistema deveria vigorar – parlamentarismo ou presidencialismo (LIMA, 2008). O sistema escolhido foi o presidencialista⁵¹.

Apesar de parecer ser mais coerente em um sistema parlamentarista, tendo em vista o argumento de um fácil controle do Parlamento sobre o Executivo⁵² (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997), o uso de poderes de decreto, no Presidencialismo, não é algo incomum. Apontar que determinado sistema político se mostra mais centralizador, com tendência a usurpar os poderes legislativos, não se trata de uma premissa totalmente acurada (CAREY; SHUGART, 1998).

Superando os percalços, o texto submetido e aprovado tentava resistir às comparações e fugir do destino de ser um decreto-lei ditatorial repaginado, recauchutado e utilizado para que o Executivo cometesse abusos, invadindo a função típica do Legislativo (BALERA, 2009). Na teoria, apresentou-se como uma resposta possível para concretização de um Estado Social e eficiente. Intencionava superar os abusos cometidos no passado e buscava evitar a concentração de poderes pelo Executivo, promovendo, então, um forte diálogo institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Buscou-se não apenas um novo modelo de poder normativo para o executivo, mas uma revitalização nas instituições democráticas já existentes. O Congresso Nacional foi fortalecido para obstruir possíveis incursões autoritárias (NUNES, 2021) e o Judiciário⁵³ se tornou independente para arbitrar possíveis conflitos (LIMA, 2014).

Através de sua redação original, a medida provisória se mostrou como uma antítese do substituído decreto-lei: deveria ser deliberada e votada no prazo de 30 (trinta) dias; o silêncio do CN e o decurso de prazo revogavam a MP junto com todos os seus efeitos de maneira retroativa – salvo disposto o contrário em decreto legislativo; não possuía restrições materiais explícitas, embora possuísse limitações decorrentes da interpretação lógica-sistêmica da Constituição; e deveria demonstrar tanto relevância quanto urgência (BRASIL, 1988b).

O texto aprovado não foi um consenso do Parlamento nem na literatura jurídica, colecionando, então, vários críticos. Arias (2001, p. 32) exprime que “(...) há elementos que

⁵¹ Abranches (1988, p. 19) revela que “A grande maioria (76% : 13/17) dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra é parlamentarista. Na verdade, a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América”. Assim sendo, o autor ainda indica que não existem casos de outros países com uma democracia liberal estável que faça assimilação de “(...) representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.”, como no Brasil (ABRANCHES, 1988, p. 19).

⁵² Alguns constituintes “(...) argumentavam que haveria no parlamentarismo uma co-responsabilidade entre o Executivo e o Legislativo no processo de edição de medidas provisórias.” (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 29-30).

⁵³ Para além do Legislativo, existe a apreciação, quando provocado, de um Judiciário político, porém independente (SALGADO, 2018).

indicam uma continuidade da atual democracia com o regime militar. Nesse sentido, podemos afirmar que a prática das medidas provisórias pouco se diferencia dos decretos-leis do período militar. (...)”. O argumento contrário às medidas provisórias se baseia no possível desequilíbrio entre os poderes, em que o Executivo poderia cometer abusos legislativos, como aconteceu com o uso do decreto-lei (ABREU JÚNIOR, 2002). Assim também compreende Bonavides (2004b) que, ao menos até a EC 32/2001, verificava um Executivo como hegemônico na produção legislativa brasileira, esgotando as forças do Legislativo, ferindo princípios constitucionais e causando prejuízos para a sociedade e democracia. Para alguns, a Constituição de 1988, enfrentando a carga de uma transição-transação⁵⁴ (SHARE; MAINWARING, 1986), deveria dar destaque ao Congresso Nacional para afastar possibilidade de retorno a um Estado autoritário.

Para além do fantasma do passado, existia o receio da instabilidade jurídica que uma medida provisória poderia causar no ordenamento jurídico (ABRAMOVAY, 2012). Após decorrer o prazo de 30 dias, caso o Parlamento não aprovasse ou rejeitasse a medida editada, esta perderia sua eficácia desde o momento de sua edição, como se nunca houvesse existido. Assim, leis revogadas repristinavam e relações jurídicas formadas perdiam seu valor (SOBRINHO, 2017).

As medidas provisórias não receberam críticas apenas teóricas. Quando o instituto se tornou vigente, percebeu-se uma série de falhas e lacunas em sua previsão legal, banalizando a prática de edição de MPs (BEDRITCHUK, 2021). O curto texto contido no art. 62 da Constituição deixou dúvidas sobre o processo legislativo ao qual a MP deveria percorrer, a exemplo: sobre a possibilidade de emendas pelo CN – proibidas durante o período de vigência do decreto-lei – e possibilidade de reedições (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Após a aprovação do texto constitucional, houve um período de adaptação (BEDRITCHUK, 2021) no qual envolveram-se o Executivo, Legislativo e Judiciário em busca de soluções. O cotidiano das relações institucionais foi norteador dos passos seguintes das medidas provisórias, um instrumento em construção.

Um dos objetivos da medida provisória seria afastar as frequentes edições do abuso legiferante que o Executivo exercia através do decreto-lei. O curto prazo para deliberação, juntamente com a perda de eficácia após o decurso do prazo, deveria inibir o Executivo, que, sobrecarregando o Legislativo, não obteria êxito em suas políticas (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁵⁴ Conforme Share e Mainwaring (1986, p. 207) “(...) A denominação ‘transição pela transação’ refere-se a casos em que o regime autoritário inicia a transição, fixa alguns limites para a mudança política e permanece como uma força eleitoral relativamente importante durante a transição. A noção de ‘transação’ sugere negociação (normalmente implícita) entre as elites do regime autoritário e da oposição democrática.”

O debate constituinte indica que a reedição seria prática proibida, mas tal fato não foi expresso no texto, e a interpretação do Legislativo e do Judiciário foi de admissibilidade para reedição⁵⁵ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). A possibilidade de reedição proporcionou um novo tipo de relação entre Executivo e Legislativo. Quando o Presidente da República editava uma medida provisória, ele passava a acompanhar as discussões no Congresso Nacional, as emendas e o que seria necessário alterar para que sua política fosse aprovada. Este mecanismo passou a se chamar de “alarme de incêndio”. Neste sentido, existia um diálogo informal entre os dois poderes. Para evitar que a MP fosse rejeitada, o Presidente emitia nova MP com alterações que estivessem em conformidade com o desejo parlamentar⁵⁶ (CABRAL, 2013).

Todavia, com o reiterado uso de reedição de medidas provisórias, constatou-se a construção de um instrumento legislativo que possuía caráter efêmero, mas perpetuado pelo Executivo graças à omissão ou falta de tempo hábil para votação do Legislativo. A MP poderia ser revogada a qualquer momento, ocasionando, então, a perda de direitos consolidados. O prolongamento da MP pelo tempo tornava a legislação confusa e incerta (BEDRITCHUK, 2021).

Para amenizar os possíveis prejuízos de uma revogação de uma medida provisória perpetuada ao longo do tempo, o Executivo passou a reeditar medidas com cláusulas de convalidação⁵⁷ (SOBRINHO, 2017). As cláusulas constavam na nova MP editada e tornavam válidas todas as relações jurídicas construídas no período de vigência da medida anterior (ABREU JÚNIOR, 2002). Tal prática foi ratificada pelo STF através de decisão na ADI 1.533 (BRASIL, 1997b).

As emendas, por parte do Parlamento, também foram permitidas através da regulamentação realizada na Resolução 1/1989 (BRASIL, 1989). A forma de apreciação pelo CN foi definida por tal resolução, sanando algumas questões que o texto constitucional não foi capaz de explicitar, tais como: a instauração de uma comissão mista e seu funcionamento para oferecimento de emendas; emissão de parecer de admissibilidade total ou parcial a partir dos pressupostos formais e materiais; prazos; destaques em plenário e votação. Outras dúvidas

⁵⁵ Quanto ao Legislativo, assim se pode perceber através do parecer nº Parecer nº 1/1989-CN, da Comissão Mista (DCN - 1º de março de 1989) (ABREU JÚNIOR, 2002). Quanto ao Judiciário, Bonavides (2004b, p. 131) destaca ser um “(...) escândalo do meio jurídico (...)” a quantidade de medidas provisórias reeditadas sem a declaração de inconstitucionalidade pelo STF: neste sentido, o autor sugere haver uma cumplicidade entre o Judiciário e o Executivo.

⁵⁶ “(...) papel importante no processo legislativo nem sempre requer poderes proativos – a capacidade de iniciar a legislação e definir a agenda. Também deve resultar da capacidade de moldar ou matar propostas executivas. (...)” (COX; MORGENSTERN, 2001, p. 172, tradução nossa).

⁵⁷ Prática que se tornou comum na Itália, porém considerada inconstitucional pela jurisprudência local, ao contrário do Brasil, em que as cláusulas de convalidação contaram com o respaldo do STF (SOBRINHO, 2017).

tiveram que ser debatidas pelo STF: permitiu-se a instituição de tributos por MP, desde que houvesse respeito ao princípio da anterioridade (art. 150, III, *a*, BRASIL, 1988a); possibilidade de reedição das medidas provisórias e que se constasse cláusulas de convalidação nas mesmas – como já citado anteriormente. Por outro lado, foi impedido, pelo Judiciário, que se reeditasse MP já apreciada e rejeitada pelo Congresso Nacional (CLÈVE, 2022).

As alternativas encontradas pelos três poderes não foram satisfatórias, elevando, então, o debate no Parlamento sobre novas diligências para corrigir os rumos das medidas provisórias. Após deliberação e aprovação em dois turnos, em ambas as casas legislativas por votos de ao menos três quintos dos membros, no dia 11 de setembro de 2001, foi aprovada a Emenda Constitucional 32/2001.

Entretanto, existe um longo processo de relação político-institucional entre os poderes que as insatisfações formais expostas não conseguem traduzir. A EC 32/2001 foi uma necessidade decorrente da realidade do uso da medida provisória pelos Presidentes, em um lapso temporal que tem muito a revelar sobre o poder normativo do Executivo e a relação existente entre Governo e Parlamento.

2.2.2 Uso das medidas provisórias na governabilidade pré-EC 32/2001

Este subtópico possui a intenção de expor os fatos que deram razão para uma modificação da medida provisória por meio da Emenda Constitucional 32/2001. Entender o funcionamento da medida provisória, e as discussões que a envolvem, se faz fundamental para compreender o objeto desta pesquisa. Neste sentido, o debate existente sobre supostos abusos perpassam não apenas sobre a teoria da delegação, da ação unilateral ou pela viabilidade governamental presidencialista já exposta, mas, também, pela prática e pelo uso realizado e reiterado das MPs desde sua criação.

Abreu Júnior (2002) destaca que os abusos⁵⁸ do Executivo podem ser de maneira política, jurídica ou legislativa. Os abusos políticos decorrem da relação existente entre os

⁵⁸ Em estudo recente, verificou-se a existência de três teses que orientam o controle do STF ao lidar com abusos relacionados à medida provisória: insindicabilidade total (impede a análise do tribunal por se tratar a MP de um ato político), a sindicabilidade excepcional em caso de abuso pelo Poder Executivo, e a sindicabilidade total (permite o controle da medida provisória em qualquer circunstância). Em estudo realizado por Santos, Balbi e Klafke (2022), foi analisada a jurisprudência (em Ação Direta de Inconstitucionalidade) do ano de 1988 até 2018, cujo resultado encontrou uma tendência de acatar a sindicabilidade excepcional, pois permitiria uma atuação estratégica do Tribunal. Ainda vale salientar que medidas provisórias, cujo aspecto jurídico não atendam aos critérios formais e materiais exigidos na Constituição, mas são aprovadas por conveniência política, são inconstitucionais e dão origem a leis inconstitucionais (BALERA, 2009). Neste sentido, existe a compreensão do

poderes Executivo e Legislativo; os jurídicos no quesito dos parâmetros legais; e legislativo quando o abuso ocorre nos trâmites do procedimento. Assim sendo, o uso em excesso de medidas provisórias pode configurar em abusos políticos, pois indicam uma tentativa de usurpação de competência do Executivo em detrimento do Legislativo. A não observância dos aspectos formais ou materiais da medida provisória se configuram como abuso jurídico, no qual a relevância e urgência, fatores subjetivos, podem ser amplamente questionados quando observado o excesso de MPs no ordenamento jurídico; enquanto os aspectos materiais, objetivos, são mais fáceis de identificar quando ocorrem abusos. O abuso legislativo, por sua vez, pode ocorrer em benefício ou malefício do Executivo, quando o CN decide por se valer de meios fora da legalidade procedimental para viabilizar, ou inviabilizar, proposições, por exemplo.

Quando se trata de abusos jurídicos, o debate sobre a relevância e urgência das medidas provisórias é extenso. A Constituição de 1988, mesmo após a EC 32/2001, não esclareceu qual seria o critério objetivo, deixando a tarefa à mercê da discricionariedade do Presidente da República, do controle do Legislativo e do Judiciário. Na realidade, prepondera a conveniência política de edição de matéria.

A escolha do constituinte, assim como da EC 32/2001, em não especificar o que é urgente e relevante, pode ser assimilada como uma decisão racional de não tentar prever algo que se compreende como imprevisível: um fato urgente e relevante que necessita de atuação legiferante imediata (CLÈVE, 2020). Não se pode negar que, para além da intenção do constituinte, existem as questões políticas que envolvem o jogo de interesses entre Legislativo e Executivo. Tal atributo acarretou no uso desmedido das MPs, como pode se verificar ao longo do tempo. Os altos números do uso deste recurso legislativo fornecem indícios de que existe uma postura incoerente com sua perspectiva original (NUNES, 2021).

Arias (2001, p. 37) entende que a Constituição de 1988 elevou o Executivo a um patamar privilegiado em relação ao Legislativo, demonstrando mais aptidão para legislar do que o próprio órgão destinado para tal. Neste sentido, tem-se que, entre o Governo Sarney e o dia 02/12/1999, no Governo Cardoso, o “(...) tempo médio para que uma proposta seja sancionada pelo Congresso, que, no caso das propostas iniciadas pelo Executivo foi de 183 dias; e no caso das propostas do Legislativo e do Judiciário, este prazo estendeu-se para 1194

STF de que tal legislação aprovada ainda pode ser questionada juridicamente (MOREIRA, 2014). Isso pode ser aferido da jurisprudência produzida a partir da ADI 3.090/DF, cujo determina que “*A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos.*” (BRASIL, 2022b, p. 1-2).

e 550 dias, respectivamente. (...)”. Embora tal perspectiva seja temporalmente limitada, Nunes (2021) possui a mesma visão: a supremacia do ato de legislar pelo agente do Executivo. Isso é ratificado com dados de antes e depois da EC 32/2001 – os dados pós EC 32/2001 serão demonstrados no terceiro capítulo desta pesquisa.

Antes da EC 32/01, pode se destacar a atuação dos Governos com o Congresso Nacional e o uso das medidas provisórias. José Sarney, o primeiro Presidente na nova estrutura constitucional, necessitava da edição de decretos-leis para governar, e passou a continuar se utilizando das medidas provisórias como instrumento de governabilidade. O governo de Sarney se localiza em um momento de adaptação do uso das medidas provisórias (BEDRITCHUK, 2021). Marcado pela inauguração deste poder normativo do Executivo, Sarney também pode ser lembrado por suas reedições⁵⁹ (ABREU JÚNIOR, 2002).

Sarney ocupa a presidência em um momento crítico do país, pois era um período com relevante crise econômica e fiscal. O Presidente não contava com apoio popular e congressional (BEDRITCHUK, 2021). A alta inflação fez com que o Governo fizesse exercício da medida provisória para efetivar planos econômicos. No momento do primeiro uso, o Congresso Nacional foi surpreendido com o Plano Verão⁶⁰. Até o momento, não existia uma regulamentação adequada sobre o processo legislativo que a MP deveria percorrer, nem mesmo resposta sobre a possibilidade de emendas, modificações propostas por parlamentares – que era vetada na ditadura militar. O regimento do Congresso teve que ser alterado para permitir uma participação ativa do Legislativo no processo de conversão de medidas provisórias em leis (ABREU JÚNIOR, 2002).

Em busca de solucionar os problemas econômicos, o Parlamento foi flexível com o uso de medidas provisórias (BEDRITCHUK, 2021). As MPs que versavam sobre matéria econômica (orçamento; regulação; preços e salários; impostos e outros) foram a maioria neste período, sendo 61 MPs originais a tratar sobre a temática. MPs administrativas foram 24 que, somadas a MPs de naturezas diversas, resultam em 115 MPs originais. Em relação ao Congresso Nacional, no total, nove MPs foram rejeitadas (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Figueiredo e Limongi (1997), ao excluírem o período de janeiro a abril⁶¹, indicam que o CN operou para que 60% das MPs editadas em 1989 fossem modificadas e transformadas em lei em formato de PLV.

⁵⁹ Em 21 de fevereiro de 1989, Sarney reeditou a MP nº 29, cujo passou a vigor com o nº 39. A partir de tal ocorrência, o CN se manifestou através de Comissão Mista com relatoria do então Deputado Federal Nelson Jobim que, em seu Parecer nº 1/89, entendeu por ser válida a reedição (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁶⁰ Plano econômico que contou com a edição de nove MPs (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁶¹ A exclusão se dá ao fato da primeira PLV ter surgido apenas no mês de abril do ano de 1989 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Neste íterim, através do poder normativo do Executivo, se editou até mesmo homenagem⁶², o que configura um desvio de finalidade do instrumento, bem como a inconstitucionalidade por não compreender a necessária relevância e urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Existe a visão de que o uso realizado por Sarney se configura como de ação unilateral (BEDRITICHUK, 2021).

O Presidente seguinte foi Fernando Collor, cujo governo ficou marcado pela relação conflituosa com o Legislativo e por ser o primeiro presidente a sofrer *impeachment*⁶³ na história brasileira, inaugurando a onda de *impeachments* da América Latina que persiste até hoje (MAFEI, 2021). Em termos de medida provisória, realizou um grande uso no começo de seu governo⁶⁴, porém, sem sucesso em seus atos unilaterais, modificou a estratégia para o uso de Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição. Em outro turno, o então Presidente se sentiu desencorajando de utilizar MPs, tendo em vista a discussão legislativa em torno de um Projeto de Lei Complementar que visava regular as medidas provisórias; a aprovação, apenas na Câmara dos Deputados – nunca houve votação no Senado, bem como o debate que se criou sobre o tema, fez com que Collor não editasse um grande número de medidas provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Assim como seu antecessor, Collor era um Presidente minoritário e tentou realizar sua política econômica⁶⁵ através de medidas provisórias. No primeiro dia investido no cargo,

⁶² Trata-se da MP 105/89 que “(...) inscreve marechal Deodoro no quadro de heróis nacionais, freqüentemente utilizada pelo folclore político para exemplificar o uso indiscriminado e indevido desse instrumento.” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1997, p. 145).

⁶³ Mafei (2021) compreende que apesar de controvérsias surgidas durante o processo de *impeachment*, o mesmo foi cabível e coerente com a natureza do instrumento e com a lei dos crimes de responsabilidade. Em que pese a absolvição, pelo STF, do crime imputado de corrupção, isso “(...) em nada afeta a legitimidade de seu *impeachment*.”, pois o processo político do *impeachment* não pode ser comparado com instâncias cíveis ou criminais (MAFEI, 2021, p. 122). Quanto à acusação, Meyer (2021) explica que o Governo de Collor foi abalado após denúncia, pelo próprio irmão, de um esquema de corrupção gerenciado pelo seu tesoureiro de campanha eleitoral, Paulo César Farias. Através de CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito), foram apuradas provas que foram anexadas ao processo de *impeachment*. Figueiredo, Canello e Vieira (2012) relatam que Collor tentou formar coalizão, porém próximo do momento da exposição de corrupção que culminou no *impeachment* que não foi interrompido por ocasião de sua renúncia.

⁶⁴ Reside no início do mandato de Collor uma peculiaridade: a eleição presidencial se deu um ano antes da eleição dos parlamentares que fariam a composição do Congresso Nacional na continuidade de seu mandato. Preocupados com as eleições, os congressistas foram bastante permissivos com a administração de Collor (MAFEI, 2021). Neste contexto “(...) Collor fez uso das MPs de forma exagerada quando estava em período de lua de mel com o Congresso e a opinião pública. Quando essa relação foi tensionada, Collor não usou as MPs de forma unilateral. Essa dualidade mostra, à primeira vista, que o instituto das MPs é um instrumento que depende do estilo gerencial utilizado pelo Presidente.” (BEDRITICHUK, 2021, p. 34).

⁶⁵ Cabral (2013) identifica que as medidas provisórias editadas por Fernando Collor possuíam intenção de liberalizar a economia e promover privatizações. Mafei (2021, p. 85) verifica que o caminho adotado por Collor era de “(...) planos anti-inflacionários recessivos (...)” na busca de inserir a economia brasileira nos rumos do neoliberalismo, pois partia de um ponto em que “A inflação havia derrotado todos os planos econômicos implementados pela administração de José Sarney e ultrapassava os 80% ao mês quando Collor assumiu.”

editou 22 MPs⁶⁶ que tentou aprovar sem intervenção direta, por meio de emendas, do Legislativo (BEDRITCHUK, 2021). Tal atitude jogava para o Parlamento a responsabilidade de que, se alteradas, as políticas poderiam perder a efetividade desejada. Logo, o Legislativo ficava pressionado pela população que necessitava de que elas fossem um sucesso. As MPs (29, no total) faziam parte de seu plano econômico de estabilização denominado de “Plano Brasil Novo”, que ficou conhecido como “Plano Collor” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997) – menos de um ano depois apresentou-se o plano econômico que ficou conhecido como Collor II, causando reações contrárias e acusações de autoritarismo pelo então Presidente (MAFEI, 2021).

No governo de Fernando Collor foram cometidos abusos no uso das medidas provisórias. O presidente chegou a editar a MP nº 173 que impedia a suspensão de medidas provisórias por meio de tutelas de urgência – em sede de ADI, o STF deu respaldo ao Executivo (MAFEI, 2021). Também foi editada a MP nº 179/90 que disponibilizava veículo automotivo para o Vice-Presidente, Itamar Franco, o que configura um desvio de finalidade e inconstitucionalidade proveniente da não relevância e urgência do objeto (MOREIRA, 2014). Através da MP nº 153/90, Collor chegou a abordar crimes de abuso do poder econômico; na 156/90, crimes contra a Fazenda Pública – ambas revogadas por receio de que fossem impugnadas por inconstitucionalidade em decorrência de sua matéria penal (ABREU JÚNIOR, 2002).

O então Presidente também chegou a editar medida provisória (a MP nº 172/90) para alterar MP que havia editado há apenas 24 horas (a MP nº 168/90); esta MP foi convertida em lei (Lei Federal nº 8.025/90), mas teve vários dispositivos revogados pela MP nº 184/90, o que demonstra uma instabilidade política e um uso recorrente para mudar as diretrizes governamentais. Além disso, foi em seu mandato que o STF julgou a ADI 293-7/DF (BRASIL, 1990), que impugnou dispositivos da MP nº 190/90 por se tratar de reedição de medida provisória já rejeitada pelo Congresso Nacional (MP nº 185/90) (ABREU JÚNIOR, 2002).

O Governo Collor, então, editou 160 MPs ao todo, sendo 85 originárias e 75 reedições. Em seu relacionamento estabelecido com o CN, obteve o maior índice de medidas provisórias rejeitadas entre os Presidentes pré-EC 32/2001, sendo um total de 10. Em seus três anos de governo, a economia foi o tema mais recorrente em medidas provisórias originárias,

⁶⁶ “(...) o Congresso não ficou paralisado diante da enxurrada de propostas apresentadas por Collor em seu primeiro ano de governo. Das 22 MPs editadas no dia 15 de março, dezenove foram transformadas em lei no prazo constitucionalmente previsto (...)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 151).

totalizando 58; a administração pública foi responsável por outras 14 MPs, enquanto outras 13 versavam sobre assuntos genéricos (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

A atuação congressional chama atenção não apenas pelo *impeachment* ou pelo número de rejeições, mas, também, pelo número de MPs que foram emendadas antes de serem convertidas em lei: nos quase três anos de mandato, foram 70% das MPs convertidas em lei em formato de PLVs (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Figueredo e Limongi (1997) compreendem ser esta uma razoável capacidade de resposta por conta do Congresso Nacional. Diante do exposto, a gestão de Collor pode ser compreendida no aspecto da teoria da ação unilateral (COX; MORGENSTERN, 2001).

Na linha sucessória do impichado presidente Collor, o Presidente Itamar Franco inaugurou um novo período para as MPs: se estiveram em baixa ao fim do Governo Collor, voltaram à ascensão, principalmente na esfera econômica, na qual se destacou o Plano Real⁶⁷ (BEDRITCHUK, 2021). Trata-se de um período de virada na relação entre Legislativo e Executivo.

Em 1992 e 1993, começo do Governo interino de Itamar, o uso de MPs se demonstrou tímido, mas despontou a partir de 1994 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Consolidou-se a dependência governamental das medidas provisórias (BEDRITCHUK, 2021), bem como verificou-se um aumento das reedições e diminuição de atuação parlamentar na análise das MPs editadas⁶⁸ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Neste sentido, o ex-presidente pode ser compreendido na teoria da delegação.

No mandato de Itamar Franco, pode-se observar que a economia ainda foi um alvo contumaz: foram 85 MPs com a temática; 33 tratando da Administração Pública e 23 outras, de um total de 141 medidas provisórias originárias. Somando com o número de reedições, Itamar se utilizou de 505 MPs, das quais o Legislativo não rejeitou nenhuma, mas transformou apenas 72 em lei (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Ainda nesta gestão, foi

⁶⁷ A esfera econômica era (e ainda é) o tema favorito entre os presidentes (ABREU JÚNIOR, 2001). Todavia, é sempre bastante questionável o nível de modificação para um processo tão célere quanto a MP, por exemplo “(...) os Planos Verão (01/89), Collor (03/90), Collor II (02/91) e Real (06/94). Todos esses planos foram questionados nos tribunais.” (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 54).

⁶⁸ “(...) das 35 MPs transformadas em PLVs de 1993 a 1995, 25 levaram mais de sessenta dias no Congresso, sendo que vinte destas tramitaram por mais de noventa dias. Alonga-se o tempo de tramitação das MPs ao mesmo tempo que diminui a participação do Congresso. Note-se que em 1994, ano do Plano Real, o Congresso apresenta PLVs para apenas 14,2% do total de MPs emitidas e para 20,9% das que se transformaram em lei. Este é o novo padrão de relações entre os dois poderes no que diz respeito às MPs. (...)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 154).

possível verificar abusos como na MP 449/94, que dispôs pena de prisão na situação em que se categorizasse depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública⁶⁹ (BRASIL, 1994).

Até o Governo de Itamar Franco, as medidas provisórias passavam por um período de adaptação, que Bedritichuk (2021) denomina de primeira fase da medida provisória. O autor indica que Fernando Henrique Cardoso consolida o costume de reedição das MPs e inaugura o que ele considera a segunda fase das medidas provisórias, denominada de: fase das reedições frequentes. Apesar do número de medidas provisórias aumentarem com Itamar Franco, foi com Fernando Henrique Cardoso que a MP ganhou outras proporções (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Cardoso utilizou bastante da medida provisória em seu período de gestão. Tal uso é atribuído a uma alta taxa de popularidade – devido ao sucesso do Plano Real que contou com sua liderança enquanto Ministro da Fazenda do Presidente Itamar Franco – e de apoio maciço do Parlamento⁷⁰. Havendo aprovado a emenda da reeleição (BRASIL, 1997a), Fernando Henrique ainda foi o primeiro presidente reeleito para um mandato de quatro anos, o que apenas consolidou um Congresso Nacional que lhe desse suporte para governar (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

Com uma coalizão grande, sólida e bem gerida, o então Presidente tinha poucos conflitos com o Legislativo, proporcionando um mandato de maior segurança política do que os anteriormente destacados (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Tal compreensão, a partir da teoria da ação unilateral, poderia passar a impressão de que Cardoso, então, não se utilizaria do poder normativo do Executivo para governar, mas esta ideia se mostrou equivocada na prática. Em um ambiente institucional favorável, Fernando Henrique Cardoso se encaixou melhor na teoria da delegação⁷¹ em decorrência do grande uso de medidas provisórias com a aquiescência do Congresso Nacional (BEDRITICHUK, 2021).

Em dois mandatos presidenciais, Cardoso editou um total de 4.730 medidas provisórias, sendo 227 originárias. O tema mais editado foi economia, com 141 MPs originárias; foram, ainda, 51 administrativas e 35 sobre demais temas. Mesmo com tantas MPs editadas, sua boa relação com o Parlamento lhe rendeu apenas uma MP rejeitada e 157 convertidas em lei (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

⁶⁹ Tal medida provisória foi julgada inconstitucional pelo STF, mas acarretou em prisões sem o devido processo legal, ampla defesa e transido em julgado (ABREU JÚNIOR, 2002).

⁷⁰ “(...) foi a primeira vez desde 1950 que eleições presidenciais e legislativas foram simultâneas. (...)” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 195 tradução nossa).

⁷¹ Em um estudo realizado antes da EC 32/2001, Arias (2001) indica que a atuação do Congresso ficara restringida em detrimento do Executivo Nacional. “(...) ao longo da legislatura 1995-98 (...) foram 648 propostas iniciadas pelo Executivo (...) 141 propostas iniciadas pelos parlamentares (...)” (ARIAS, 2001, p. 37).

Em síntese, os números⁷² das medidas provisórias no período pré-EC 32/2001 são demonstrados por meio da tabela a seguir:

Tabela 1: Números de medidas provisórias editadas no período pré-EC 32/2001.

Presidente	Nº Originárias	Nº Reedições	Economia	Administração Pública	Outras	Rejeitadas	Total
Sarney	115	23	61	24	30	9	138
Collor	85	75	58	14	13	10	160
Franco	141	364	85	33	23	0	505
Cardoso	227	4.503	141	51	35	1	4.730

Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002, p. 12-13).

No período de vigência do texto original, constata-se que foram editadas 568 (quinhentas e sessenta e oito) MPs, ocorrendo a publicação de 4.965 (quatro mil novecentas e sessenta e cinco) reedições (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). O uso excessivo indica uma falta de critério – ou até mesmo um desrespeito constitucional –, por parte do Executivo, do que se reputa como relevante e urgente (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Pretendia-se, através das medidas provisórias, fornecer ao Executivo um poder normativo moderno, ágil, excepcional e eficaz, mas acima de tudo democrático, pelo qual não se verificasse os abusos que aconteciam no período em que se fez vigente o decreto-lei ditatorial. Todavia, o que se verifica é a mesma dependência da legislação extraordinária para se ter governabilidade (ABREU JÚNIOR, 2002).

Embora a literatura jurídica indique haver um abuso e uma hipertrofia do Executivo por conta do recorrente uso do poder normativo do Executivo, Tsebelis (1997, p. 13) indica se tratar de um número bastante comum

“(…) em mais de 50% de todos os países, os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior do que 0,8.”

Percebe-se, ainda, que a matéria econômica foi a mais editada em todos os governos, sendo a economia um fator chave para o uso da medida provisória no ordenamento jurídico brasileiro. Outro fator determinante é a política e a relação estabelecida entre o Congresso Nacional e o Governo Federal, que variou conforme os atores envolvidos, possibilitando um

⁷² Os números possuem divergências entre os mais variados autores que já escreveram sobre a temática, logo, a pesquisa optou por recorrer, como fonte, o trabalho de Amorim Neto e Tafner (2002), em decorrência de se utilizar como fonte os dados oficiais do Planalto, bem como por ser uma pesquisa bastante utilizada no meio acadêmico.

cenário viável para teoria da ação unilateral e da delegação, ou seja, misto (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Embora seja apenas um caso, percebe-se que o Presidente minoritário, se não buscar aliados pontuais ou ceder ao Legislativo, possui riscos de perder o próprio cargo, como se deu com Collor após diversos conflitos com o CN e escândalos: após uma articulação de oposição que “(...) fazia o presidente parecer dispensável (...)” (MAFEI, 2021, p. 94), chegando a cogitar articulação em prol de um sistema parlamentarista, Collor acabou sofrendo *impeachment* por ter “(...) procedido “de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”(...)” (MAFEI, 2021, p. 125).

A experiência brasileira pré-EC 32/2001 dá respaldo tanto para a teoria da ação unilateral (Sarney e Collor) quanto para teoria da delegação (Franco e FHC), uma teoria mista, como afirmam Pereira, Power e Rennó (2005). A relação entre Executivo e Legislativo se modificou ao longo do tempo. Verifica-se, em primeiro momento (quando colocada em prática a ação unilateral), uma postura ativa/reativa do Parlamento em evitar que o Governo viabilize suas políticas apenas por medidas provisórias. Ainda que sobrecarregado com o uso excessivo do poder normativo – que pode, sim, ser considerado um abuso político e até mesmo jurídico –, o Congresso Nacional respondeu com uma taxa considerável de PLVs aprovadas. Também é possível verificar manifestação no sentido de tensionar a relação com o Presidente ao discutir Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição para limitar o uso de MPs.

No período marcado como o das reedições (BEDRITCHUK, 2021), percebe-se que o Legislativo passou a delegar o poder de legislar para o Executivo, pois a coalizão formada permitia uma boa relação e trâmite do Governo no Congresso Nacional. A formação de coalizões proporcionava a satisfação de demandas do Executivo e de parte do CN (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012). Todavia, a situação de um Executivo extremamente legiferante não agradava a todos integrantes do Legislativo, tendo em vista que minorias parlamentares pouco se beneficiavam dessa dinâmica (MOREIRA, 2014).

Apesar da coalizão facilitar as reedições, estas eram impulsionadas por mecanismos como o alarme de incêndio, que passava a impressão de que o Executivo tinha mais gerência no Parlamento do que deveria (ABRAMOVAY, 2012). Outra ação possível seria através de uma base aliada de congressistas para que obstruíssem a votação⁷³ de MPs; nesta hipótese, as MPs continuavam produzindo efeitos a partir de uma nova reedição (CABRAL, 2013). Isso explica o grande número de medidas provisórias publicadas, pois o excesso de reedições se

⁷³ Abromavay (2012) compreende que, na prática, o Executivo legislava sem a apreciação real do CN, o que, para o autor, aproxima este modelo de medida provisória do decreto-lei.

mostra mais gravoso e abusivo do que o número expresso em edições com o texto original (ABROMAVAY, 2012). Nesta perspectiva, durante a vigência do texto original, chegaram a existir medidas provisórias, como a MP 470/1994, que perdurou por sete anos e cinco meses, sendo reeditada 89 vezes (ABREU JÚNIOR, 2002).

Mesmo que a perpetuação deste modelo fosse benéfica e conveniente para o Parlamento, a ideia que se passava era de que inexistia uma concreta separação dos poderes. Com a omissão delegativa do Legislativo, os excessos cometidos pelo Executivo ficavam explícitos e a larga produção legislativa do Governo⁷⁴ fez com que a contribuição democrática do Legislativo se tornasse impraticável⁷⁵ (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Criou-se, com isso, um cenário de instabilidade jurídica e de legislação extraordinária-ordinária que sobrecarregava o CN de MPs sem serem votadas (ARIAS, 2001). Mesmo que se conseguisse reagir, rejeitar e emendar as propostas, os rumos do instituto não eram ideais. Com isso, surgiram tentativas de mudança do texto constitucional⁷⁶.

Foi no segundo mandato de Cardoso que o poder normativo do Executivo foi constitucionalmente modificado drasticamente⁷⁷ com o intuito de se frear o uso desmedido da medida provisória pelo Governo. O então Presidente ainda conseguiu garantir, no curso da PEC n° 472/1997, que as medidas provisórias em vigência durante o processo de transição para nova regra permanecessem em vigor durante tempo indeterminado, ou até que o Congresso Nacional as votasse. Neste período, Fernando Henrique editou setenta e duas MPs com vigência especial ou de transição (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008).

A Proposta de Emenda à Constituição n° 472/1997 foi debatida durante cinco anos (SOBRINHO, 2017), contando com participação do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Foi aprovada como Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro 2001, data que guarda relevância, também, pelas mudanças de rumo da

⁷⁴ “(...) Como mais de 75% de todas as leis do Brasil tiveram origem no poder executivo durante esse período, muitos parlamentares concluíram que o Congresso havia efetivamente cedido o controle da agenda legislativa ao presidente. (...)” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008, p. 6, tradução nossa).

⁷⁵ Primeiramente se constata um alto grau de aprovação do CN, das MPs, pois “(...) 1994 e 2001, 74% das medidas provisórias foram expressamente avaliadas pelo Congresso (...)”, todavia, analisando mais a fundo, “(...) o número de medidas provisórias expressamente rejeitadas: (...) menos de 1% no período de 1994-2001 (...)”, sendo ainda mais perceptível a delegação, quando se vislumbra que entre “(...) as medidas provisórias convertidas, apenas 20,6% se tornaram Projetos de Lei de Conversão, ou seja, apenas nesses casos alguma das casas conseguiu aprovar uma alteração no texto enviado pelo Executivo. (...)” (ABROMAVAY, 2012, p. 78-81). Neste sentido, se afere uma omissão por delegação, tendo em vista que as políticas governamentais propostas pelo Executivo eram aprovadas, na maioria das vezes, na íntegra; outras vezes eram perpetuadas pelas reedições frequentes.

⁷⁶ Em consulta ao site da Câmara dos Deputados, constatou-se as seguintes Propostas de Emenda à Constituição voltadas ao tema: 2 (1989); 1(1990); 2 (1991); 10 (1995); 2 (1997); 1 (1999); 1 (2000) e 1 (2001).

⁷⁷ No primeiro mandato de Fernando Henrique, a EC 06/1995 já teria realizado limitações materiais relevantes para o uso da medida provisória (BRASI, 1995).

geopolítica global, em decorrência do atentado das torres gêmeas, no *World Trade Center*, Estados Unidos (BBC NEWS BRASIL, 2016). A atual conjuntura política que envolve as medidas provisórias será o objeto do próximo tópico.

2.2.3 Medida provisória entre o dever ser e o ser: do idealismo político à erosão constitucional brasileira na atual conjuntura política

Existe a visão de que a medida provisória, por se tratar de um ato de iniciativa unilateral, produzindo efeitos de imediato, seja incompatível com o ideal liberal de democracia (BALERA, 2009). A EC 32/2001 aparece como uma reação do Congresso Nacional no intuito de preservar coesa a relação entre os poderes, assegurando a primazia do Legislativo em legislar e amenizando a arbitrariedade do Executivo em editar medidas provisórias (MOREIRA, 2014). Ao mesmo tempo em que a modificação promoveu uma maior fiscalização dos congressistas de oposição, também aumentou o poder de agenda do Governo (GOMES; LUZ, 2019).

A EC 32/2001 se trata apenas de uma etapa no percurso das medidas provisórias e o relacionamento entre Executivo e Legislativo. O fato é que a dinâmica política brasileira se altera rapidamente, promovendo modificações na relação estabelecida entre os poderes. Bedritchuk (2021) indica a existência de cinco momentos paradigmáticos no diálogo entre Executivo e Legislativo no uso da medida provisória. Tais fases indicam a volatilidade que o instrumento apresenta diante da instabilidade política brasileira. A primeira fase tem duração de seis anos; a segunda de sete anos; a terceira fase, a mais estável, doze anos; a quarta durou apenas sete anos; a última, ainda em andamento, contempla, especialmente, o Governo Bolsonaro.

A PEC nº 472/1997 se tornou a Emenda Constitucional nº 32/2001, publicada no dia 11 de setembro (BRASIL, 2001). Tal emenda deu ensejo a dois outros expedientes importantes para o uso de medidas provisórias: o Regulamento nº 1/2002 (BRASIL, 2002b), do Congresso Nacional, que regulamenta os procedimentos para apreciação da MP, e o Decreto nº 4.176/2002 (BRASIL, 2002a), que versa sobre o procedimento pré-congressual a ser observado pelo Executivo. No ano de 2017, o então Presidente Michel Temer revogou o Decreto nº 4.176/2002 por meio do Decreto nº 9.191 (BRASIL, 2017a).

Michel Temer, ainda enquanto constituinte, falou, junto ao Deputado Adylson Motta, contra a adoção de medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro: argumentava-se que se tratava de um instrumento autoritário que diminuiria a atuação do Legislativo (ABREU

JÚNIOR, 2002). Ainda alertou para a falta de responsabilidade do Governo na edição das medidas, elemento típico do presidencialismo (LEITE, 2017). Todavia, com o advento da EC 32/2001, verificou-se um instituto mais democrático (BALERA, 2009), iniciando-se, então, a terceira fase da MP: Fase do Relator de Plenário, que durou de 2001 até 2012 (BEDRITCHUK, 2021).

Esta fase é considerada juridicamente a mais estável da medida provisória. O período ficou marcado por um Executivo ainda dominante, pois o uso da medida provisória permitia o controle da pauta do Legislativo. Isso se deu em decorrência das modificações provocadas pela EC 32/2001 (BEDRITCHUK, 2021).

Entre as principais mudanças, destacam-se: o prazo de vigência muda de trinta dias para sessenta, prorrogáveis, automaticamente, por outros sessenta dias⁷⁸; criou-se o dispositivo de sobrestamento de pauta; estipularam-se limitações materiais, para além das institucionalizadas através da interpretação lógico-sistêmica da Constituição; proibiu-se a sua reedição na mesma sessão legislativa; manteve-se a perda de eficácia da MP retroativa, mas os direitos adquiridos foram consolidados, em caso de silêncio do CN na disciplina do assunto⁷⁹.

O prazo da MP começa a contar de sua publicação no Diário Oficial da União. Diferentemente do texto original, caso o CN esteja em recesso, este não é convocado de forma urgente para apreciar a MP editada. Esta se tratou de uma inovação até mesmo para a legislação italiana, inspiração para a construção da medida provisória na constituinte. Tal previsão reflete diretamente na contagem do prazo de eficácia da MP, tendo em vista que este fica suspenso durante o recesso do Parlamento. Com todas as possibilidades de suspensão de prazo, uma MP pode ter vigência expandida por até seis meses (SOBRINHO, 2017). A perspectiva, com tais modificações, era a de que o Executivo tivesse cautela na edição de MPs, pois poderia não ter sua política efetivada, perdendo-a após este período.

As alterações foram bem recepcionadas pelos juristas e cientistas políticos. No entanto a emenda não surtiu o efeito esperado (SOBRINHO, 2017). O Executivo passou a editar medidas com uma frequência ainda maior (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). Se, por um lado, o Governo não contava mais com a possibilidade de reeditar MPs, ele tinha em seu favor o sobrestamento de pauta congressional, utilizando isso para controlar a agenda do

⁷⁸ Prazo que era verificado no decreto-lei, mas este não possuía prorrogação.

⁷⁹ Os efeitos da medida provisória retroagem apenas quando o CN emite decreto legislativo disciplinando as relações no período de vigência. Neste sentido, existe o consenso de que a rejeição, ou a perda de eficácia por decurso de prazo, das Medidas Provisórias, apenas afetarão os direitos adquiridos se o CN se manifestar neste sentido, não ocorrendo a retroatividade de maneira tácita.

CN (NUNES, 2021). Isso se dá porque, caso o Parlamento não realize a votação em até quarenta e cinco dias, a MP entra em regime de urgência e ficam sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando – seja a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal (art. 62, § 6º, CF, BRASIL, 1988a). O Presidente passou a ser mais dependente e estimulado a editar MPs (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008).

A relação que o Executivo deveria estabelecer com Legislativo para aprovar suas políticas se modificou neste novo período. No trâmite da MP, após sua edição e o recebimento de emendas, ela se encaminhava para o plenário, local em que o Presidente da Câmara dos Deputados⁸⁰ determinava um deputado federal como relator de plenário. Antes o Governo possuía um saldo positivo em decorrência das reedições e do mecanismo de alarme de incêndio; agora, o sobrestamento da pauta mudava a dinâmica, pois, para além de ter a segurança de votação em até cento e vinte dias para pautar suas políticas, deveria apenas negociar com o relator da medida e dialogar com os líderes partidários (BEDRITCHUK, 2021).

Em que pese o Legislativo oferecer um elevado grau de resposta das MPs⁸¹ e participação⁸², o trancamento de pauta limitou a atuação do Congresso Nacional que, para legislar, deveria responder às edições de medidas provisórias. O alto número de edições de MP interferia no normal funcionamento do Parlamento (ABROMAVAY, 2012). Isso acarretou insatisfações por parte do Legislativo e criou tensões na relação existente com o Executivo. Existia o sentimento de que a EC 32/2001 havia falhado em seu escopo de fortalecer o Parlamento (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008). A sensação de impotência por parte do CN proporcionou reações por meio de modificações informais em busca de retomar o poder de agenda.

⁸⁰ “No que diz respeito à política interna da Assembleia, os presidentes tiveram amplo sucesso em influenciar a liderança e a seleção de comissões dentro do Congresso: apenas uma vez na memória recente o Executivo não conseguiu vencer a eleição de seu candidato preferido para presidente da Câmara dos Deputados (em 2005 a eleição foi vencida por Severino Cavalcanti, que foi substituído nove meses depois)” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008, p. 25, tradução nossa).

⁸¹ “Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32 e até o final de 2008, foram editadas 432 medidas provisórias, das quais 88% foram convertidas em lei e 7% foram expressamente rejeitadas pelo Congresso. Isso significa que em 95% dos casos o Congresso se pronunciou expressamente sobre a matéria em menos de 180 dias após a edição da medida provisória. (...) Também é significativa a taxa de 7% de rejeição (...)” (ABROMAVAY, 2012, p. 77).

⁸² “No período de 2001-2008, 54,8% das medidas provisórias tornaram-se Projetos de Lei de Conversão. Retiradas as medidas provisórias de crédito, este número vai a 68%. Isso significa que na grande maioria das medidas provisórias editadas pelo Executivo existe um debate ativo dentro do parlamento. Não se trata de mero processo homologatório, mas de colaboração no processo legislativo.” (ABROMAVAY, 2012, p. 80) e “A média de emendas por medida provisória desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 é de 43,2, o que denota uma grande contribuição dos parlamentares no debate legislativo” (ABROMAVAY, 2012, p. 84).

O sobrestamento da pauta tornava a Câmara dos Deputados importante para a tramitação das medidas provisórias. Todavia, ao Senado Federal restava o papel de apenas ratificar o decidido na Câmara dos Deputados, pois o curto prazo fazia com que a medida provisória chegasse no Senado já sobrestada e com curto prazo para discussão. Este problema se estendeu até o ano de 2009, quando foi contornado pela nova interpretação dada pela Reforma Temer (BEDRITICHUK, 2021). Enquanto foi Presidente da Câmara dos Deputados, no período compreendido entre 2009-2010, Michel Temer foi responsável por responder à Questão de Ordem nº 411⁸³, que versava sobre quais deliberações legislativas estariam subordinadas ao trancamento de pauta (RENNÓ, 2010). Em sua resposta, Temer expressou que

(...) a interpretação que se dá a essa expressão “todas as deliberações legislativas” são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas, estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania, e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

Esta interpretação, como V.Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. (...) (BRASIL, 2009, s.p.).

A partir de então, apenas as Propostas de Lei Ordinária devem ser bloqueadas para que seja votada a MP que esteja em seu 45º dia de tramitação, conforme determina a interpretação constitucional. Mas apenas serão bloqueadas as Propostas de Leis Ordinárias cujo temática possa ser também abordada através de medida provisória. A modificação interpretativa ficou conhecida como Reforma Temer (RENNÓ, 2010).

A nova perspectiva gerou movimentação por parte dos líderes da oposição (em destaque o Partido Popular Socialista, Democratas e PSDB) que realizaram questionamento, no STF, por meio do Mandado de Segurança 27.931/DF (BRASIL, 2017b). A oposição acreditava que a interpretação tomada por Temer não era a ideal, pois deixava de compreender uma gama de PLs apresentadas que seguiriam bloqueadas; não apresentava solução para outros bloqueios realizados pela Constituição, como PLs presidenciais com

⁸³ Este não foi o primeiro nem o último revés do Executivo quanto às medidas provisórias. Destaca-se que o CN realizou ativamente, através de questões de ordem, tentativas de modificar a interpretação constitucional. Também houve atuação reativa quanto ao recebimento de MPs, seja através de emendas ou de rejeições (MOREIRA, 2014). Destaca-se a Questão de Ordem 536/2005. As atuações na MP 445/2008, 615/13, 1.068/21 entre outras. As mais variadas PECs, qual merece destaque a PEC 91/19, cujo encontra-se aprovada em ambas as casas, mas sem promulgação, tendo em vista “(...) desentendimento entre a Câmara e o Senado a propósito da natureza de suposta emenda de redação aprovada pelo último. Reclama a Câmara Baixa a necessidade de nova apreciação. (...)” (CLÈVE, 2020).

pedido de urgência (art. 64, § 1) e apreciação de vetos presidenciais (art. 66, § 4) (BRASIL, 1988a); e argumentavam que o sobrestamento de pauta era uma importante ferramenta para as minorias parlamentares (RENNÓ, 2010). Todavia, o STF considerou acertada a interpretação do Presidente da Câmara, ratificando-a e dando-lhe respaldo jurídico.

Peculiarmente, a EC 32/2001, na tentativa de ampliar resposta do Legislativo, retomou alguns pontos procedimentais já verificados no Decreto-Lei de 1964 (SOBRINHO, 2017). Prezando pela síntese, elenca-se, através da Tabela 2, quais as principais diferenças entre os poderes normativos do executivo utilizados no Brasil que guardam relevância no estudo exposto.

Tabela 2: Quadro comparativo entre decreto-lei, medida provisória e a EC 32/2001.

	Decreto-lei	Medida Provisória	EC 32/01
Prazo	60 dias.	30 dias	60 dias prorrogáveis por mais 60 dias.
Sobrestamento de pauta	Não.	Não	Sim, no 45º dia de tramitação.
Segurança Jurídica	Se rejeitado, os efeitos produzidos não retroagem.	Rejeitado ou decorrido o prazo sem votação, a MP perde eficácia desde sua edição.	Rejeitado ou decorrido o prazo sem votação, a MP apenas perde eficácia, desde sua edição, caso assim determine decreto legislativo.
Decurso de prazo	MP aprovada tacitamente.	Não existe aprovação tácita.	Não existe aprovação tácita.
Reedição	Não há necessidade	É possível	Não é possível na mesma sessão legislativa.
Limitações Formais	Interesse público ou urgência	Relevância e urgência	Relevância e urgência
Limitações Materiais	Existe um rol de permissividade de temas.	Existe limitações institucionais decorrentes de uma interpretação lógico-sistêmica da Constituição.	Existe um rol de proibição de temas.
Possibilidade de emendas	Não	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Constituições de 1967, 1988 e texto da EC 32/2001.

A terceira fase da medida provisória só foi superada em 2012, com a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso das Comissões Mistas. Em que pese ser uma previsão constitucional (art. 62, § 9), regulamentada na resolução nº 1/2002, as comissões não funcionavam na prática (BRASIL, 1988a). O que ocorria era que se formavam comissões para apreciação de cada MP em específico: após quatorze dias, mesmo sem o parecer de uma

comissão mista, a MP seguia para o plenário⁸⁴, onde o relator de plenário possuía bastante poder para determinar seu destino. O STF decidiu pela obrigatoriedade de estabelecimento de comissões mistas para apreciação legislativa das MPs – na ADI 4029/DF⁸⁵ (BRASIL, 2012), inaugurando a quarta fase: a fase das comissões mistas que durou até o ano de 2018 (BEDRITCHUK, 2021).

O então curso da medida provisória se define assim: o Presidente da República deve motivar⁸⁶ a relevância⁸⁷ e urgência⁸⁸ do seu ato normativo (CLÈVE, 2020), demonstrando a situação fática que ensejou a necessidade legislativa que manifeste o interesse público⁸⁹ relevante e urgente. Editada a medida provisória, esta deve ser encaminhada para Comissão Mista formada para realizar os controles jurídico⁹⁰ e político⁹¹ da MP (NUNES, 2021).

Os congressistas possuem, então, até seis dias para propor emendas ao presidente da CM. Após a apreciação da CM⁹², a MP segue para votação no plenário da Câmara dos Deputados com relatoria recomendando a aprovação, rejeição ou aprovação com modificações – neste último caso, trata-se de um PLV, não mais um MP. A partir de então, a

⁸⁴ “Ao longo desses mais de dez anos, nenhuma comissão mista aprovou o parecer antes do envio da matéria à Câmara.” (BEDRITCHUK, 2021, p. 28).

⁸⁵ Com a decisão, determinou-se obrigatoriedade de se formar comissão mista para apreciação de medidas provisórias e de que as mesmas deveriam emitir parecer antes que a medida fosse votada em plenário (BRASIL, 2012).

⁸⁶ A relevância e urgência, por se tratarem de “(...) conceitos jurídicos indeterminados (...)” (BALERA, 2009, p. 36) tornam-se objeto de discricionariedade do Presidente, o que se denota sobre relevância e urgência é que são conceitos de natureza política, pois não é possível estabelecer critérios objetivos (SOBRINHO, 2017). Apesar disso, a discricionariedade de seu uso deve seguir princípios como o da razoabilidade. Ademais, o agente é livre para escolher, mas é condicionado a observar o preceito de relevância e urgência (BALERA, 2009). O pressuposto da relevância está atrelado à urgência.

⁸⁷ Define-se por relevante aquilo que é de interesse público (BALERA, 2009). Mais do que isso, considera-se que a relevância deve ser “(...) extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentalidade, imprevisibilidade.” (CLÈVE, 2020, p. 73).

⁸⁸ Por urgente, entende-se como uma necessidade legislativa incomum, que merece um tratamento célere, especial, posto que, caso contrário, provocará danos pela demora – *periculum in mora* (CLÈVE, 2020). Logo, a modificação no *status quo* deve ser inadiável, o resultado a ser produzido deve ter eficácia instantânea (BALERA, 2009). A demanda deve ser urgente a ponto de justificar a excepcionalidade, devendo gerar satisfação imediata de interesse coletivo (MOREIRA, 2014). Ademais, não existe possibilidade de edição de MP com produção de efeitos futuros (CLÈVE, 2020) – salvo a hipótese levantada por Sobrinho (2017), sobre a previsão do art. 62, § 2º (BRASIL, 1988a), o qual prevê que a possibilidade de instituição ou majoração de impostos produzindo efeitos apenas no exercício financeiro seguinte, se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

⁸⁹ O interesse público não pode ser qualquer um, pois, se assim o fosse, deveria seguir o rito ordinário, com a competência típica do Legislativo, não a atipicidade do Executivo (MOREIRA, 2014). Por si só, a própria temática não é suficiente para aferir relevância, posto que a relevância deve se qualificar pelo fato motivador: a urgência (CLÈVE, 2020).

⁹⁰ Por controle jurídico, tem-se em questão um juízo de admissibilidade sobre a constitucionalidade, um controle de constitucionalidade preventivo da MP que pode se tornar lei (MOREIRA, 2014). Critérios formais, como a relevância e urgência, bem como os limites materiais, devem ser levados em consideração neste momento (BALERA, 2009).

⁹¹ O controle político se trata da segunda etapa de análise, sendo necessário, apenas que se avalie se tal legislação é conveniente e oportuna (BALERA, 2009).

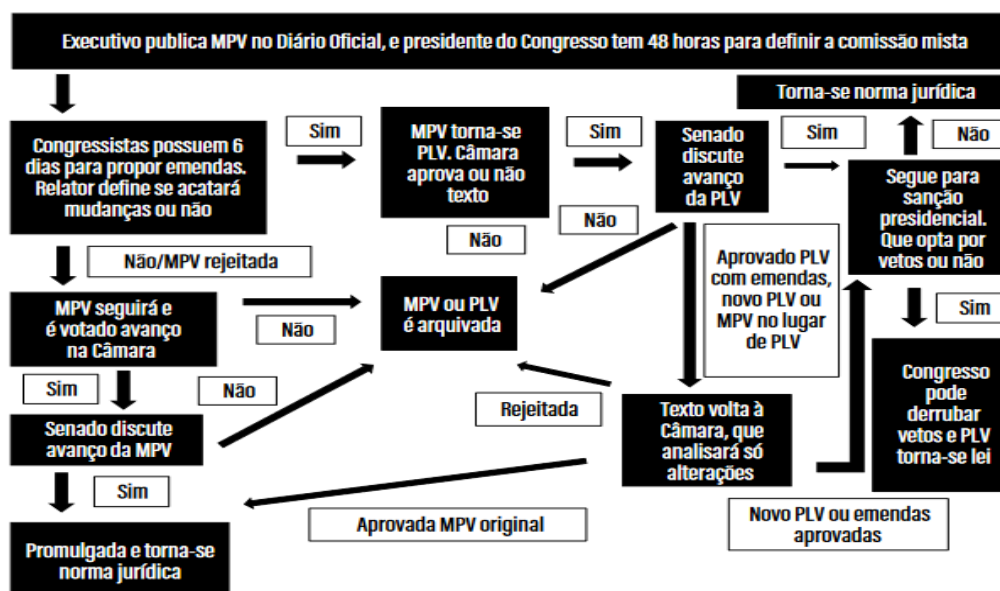
⁹² “(...) formada por 12 deputados e 12 senadores (além de 12 suplentes de cada Casa), imposta e escolhida pela Mesa Diretora do Congresso Nacional.” (GOMES; LUZ, 2019, p. 64).

Câmara dos Deputados possui três caminhos a serem decididos por maioria simples: aprovação da MP, aprovação de MP com emendas (PLV) ou rejeição e arquivamento. Caso a MP seja aprovada na Câmara dos Deputados, com ou sem emendas, deve seguir para deliberação e votação, também, no Senado Federal (GOMES; LUZ, 2019).

No Senado Federal, são quatro caminhos possíveis: aprovação da MP ou PLV sem proposição de novas emendas; aprovação de MP com seu texto original, retirando as emendas propostas pela Câmara dos Deputados; proposição de novas emendas ou rejeição com o respectivo arquivamento. No primeiro caso, se o Senado Federal aprovar MP, esta deverá ser publicada pelo próprio Presidente do Senado Federal; caso seja aprovado PLV, o projeto deverá seguir para sanção ou veto presidencial. No segundo caso, a MP, com seu texto original, retornará para nova votação na Câmara dos Deputados, onde deverá ser decidido pela sua aprovação, na íntegra, ou rejeição, sem possibilidade de novas emendas: caso aprovada, será publicada, em forma de Lei Ordinária, pelo Presidente do Congresso. No terceiro caso, o PLV deverá ir para deliberação e votação na Câmara dos Deputados, sem a possibilidade de fazer novas alterações, devendo apenas rejeitar ou aprovar: caso aprovado, o projeto se encaminha para sanção ou veto presidencial. No último caso, seja a rejeição no Senado Federal, seja na Câmara dos Deputados, o Presidente do Congresso emitirá um decreto legislativo regulando os efeitos produzidos no momento da edição da MP, caso não o faça em 60 dias, conservam-se os efeitos da MP até a perda de vigência (GOMES; LUZ, 2019).

Ressalta-se que os possíveis vetos realizados pelo Presidente da República podem, ainda, serem derrubados pelo Congresso Nacional (GOMES; LUZ, 2019). Para melhor descrição, utiliza-se do fluxograma da Figura 1.

Figura 1: Fluxograma sobre procedimento legislativo da medida provisória.



Fonte: Gomes e Luz (2019, p. 65)

A obrigatoriedade das comissões acarretou no aumento de custos políticos para o Executivo aprovar uma medida provisória. Com o fim do relator de plenário, encerrou-se, também, o poder discricionário dos Presidentes da Câmara e do Senado. Os relatores das comissões passaram a realizar as negociações envolvendo as MPs. O sistema de coalizão para aprovar uma MP teve que ser modificado, visto que o Presidente da República deveria negociar não somente com os líderes partidários e o extinto relator de plenário, mas lidar também com os parlamentares de modo individual (BEDRITCHUK, 2021).

A mudança acarretou em uma perda de poder presidencial e um acúmulo de vantagens para diversos congressistas. O processo se tornou mais transparente, especializado, participativo, democrático e as relatorias distribuídas entre vários partidos acarretou em uma pluralidade benéfica para a oposição e minorias parlamentares. A Câmara dos Deputados também obteve prejuízos com a utilização do procedimento, pois viu seu protagonismo ser dividido com o Senado, que agora também era beneficiado com relatorias. A limitação temporal passou a ser um problema não apenas para o Senado, mas também para a Câmara dos Deputados (BEDRITCHUK, 2021).

A princípio, todo este movimento acarretou em uma mudança de postura do Governo que passou a preferir o uso da via ordinária, provocando em um enfraquecimento da ferramenta do poder normativo do Executivo. Para além desta consequência, o Governo Dilma teve uma crescente taxa de rejeição legislativa, promovendo, deste modo, uma alta tensão com o Parlamento, inviabilizando sua governabilidade. O Governo Temer, por sua vez,

adaptou-se rapidamente às modificações e conseguiu uma coalizão propícia para o retorno do uso de medidas provisórias, mesmo que isso elevasse os custos políticos e não resultasse em sucesso em todas as políticas que o Presidente pretendia incrementar (BEDRITCHUK, 2021).

Ainda quanto às comissões mistas, recentemente houve importante decisão na ADPF 663/DF (BRASIL, 2021e). Em meio à pandemia da Covid-19, que fez necessário o distanciamento social para evitar a propagação viral (BERMUDEZ; LEINWEBER, 2020), o Congresso Nacional passou a se reunir, deliberar e realizar votações por meio do Sistema de Deliberação Remota. Nesta situação, o relator da MP pode apresentar parecer diretamente no plenário, invés de apresentar na comissão mista. Na ocasião, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, requeria a suspensão do prazo decadencial de 120 dias da medida provisória, pois argumentava que o sistema remoto seria análogo ao recesso parlamentar. O pedido foi negado. Autorizou-se, excepcionalmente, o trâmite especial. Todavia, tal pedido, por parte do Presidente da República, demonstra um anseio de usurpar poderes do legislativo (MEYER, 2021).

Ao longo dos anos, muitas foram as alterações que a medida provisória sofreu, seja no seu conteúdo formal, seja na interpretação do melhor procedimento para sua deliberação e votação, seja na maneira de se utilizar do poder normativo do Executivo. Certo é que Legislativo, Judiciário e Executivo tiveram participação ativa nesse processo de modificação que pode ser melhor organizado em fases (BEDRITCHUK, 2021).

A quinta e atual fase decorre da ascensão do Presidente Bolsonaro, eleito em meio ao processo de erosão constitucional brasileira. Tal fenômeno decorre de vários fatores que merecem destaque e aprofundamento, mas cita-se: a eleição de um partido regressista⁹³ e a contestação das eleições presidenciais de 2014; processos judiciais ilegais decorrentes da operação lava jato; *impeachment* da ex-presidente Dilma; prisão do ex-presidente Lula no contexto da reinterpretação, pelo STF, da presunção de inocência, dentre outros fatores. A

⁹³ Trata-se de expressão comum, na literatura recente, o uso do termo conservador para classificar o fenômeno envolvendo Bolsonaro. Sobre a onda conservadora que tomava de conta o cenário político e social, valem alguns apontamentos: ser conservador não reflete, necessariamente, em religiosidade, na realidade, se trata da união de diferentes forças políticas (ALMEIDA, 2019); apesar de ser um termo amplamente utilizado, Löwy (2019) compreende que a utilização, no Brasil, não segue os aspectos convencionais, encontrando pouca conexão com o termo em seu aspecto tradicional, mas se assemelhando ao fato de ser autoritário, repressivo, atual e neoliberal. A crítica de Löwy reflete na percepção de Almeida (2019), em que o termo é utilizado de maneira muito abrangente e equivocada: “Conservadorismo é um conceito associado a processos e contextos históricos específicos. Todavia o termo tornou-se comum nos debates públicos brasileiro e mundial contemporâneos (...) por vezes, é identificado de modo excessivo e impreciso com fascistas, se na política, ou com fundamentalistas, quando na religião. (...) muitas coisas são chamadas de conservadoras ou arroladas enquanto tais em um mesmo grande movimento.” (ALMEIDA, 2019, p. 186). Neste sentido, esta pesquisa opta por onda regressista (por buscar retroagir direitos conquistados, se contrapondo aos progressistas), neoliberal ou, ainda, globalista.

economia, a crise política-institucional, desconfiança dos poderes, mídia parcial fizeram com que o nome de Jair Bolsonaro ganhasse força para vencer as eleições (MEYER, 2021).

Neste sentido, a quinta, e mais recente, fase apontada por Bedritichuk (2021) é denominada de: limitações institucionais. Tal fase tem início no ano de 2019 e segue até 2022, compreendendo o Governo de Jair Bolsonaro, cujo trabalho deve se debruçar a partir do próximo capítulo.

3. O PRESIDENCIALISMO DE BOLSONARO

Analisando os movimentos institucionais do Legislativo, Executivo e Judiciário, foi possível denotar uma alteração na dinâmica que envolve a medida provisória e outros fatores correlatos à governabilidade. As modificações e a relação entre os poderes aos poucos foram se deteriorando em torno de interesses pessoais e projetos de poder da elite neoliberal (DALY, 2021), ao ponto de se criar uma erosão constitucional no Brasil e a eleição do Presidente Jair Bolsonaro (MEYER, 2021).

Jair Bolsonaro, diferentemente dos outros Presidentes da Nova República⁹⁴, pode ser caracterizado como um ator autoritário (DALY, 2021). Tal posição gera preocupação com sua posição de Chefe de Governo capaz de editar medidas provisórias com intenções não democráticas⁹⁵. O fato é que o poder legiferante do Executivo é apresentado como necessário, mas preocupa acerca do ponto de vista do seu exercício (SOBRINHO, 2017). Carey e Shugart (1998) alertam que, mesmo em nações com ordenamento jurídico e instituições democráticas, o Executivo pode se valer de instrumentos constitucionais, ou paraconstitucionais⁹⁶, de modo autoritário.

A instauração de um governo híbrido⁹⁷ (TUSHNET, 2015) perpassa pela experiência individual de cada nação, sua história e cultura política, na qual a Constituição pode, sim, ser explorada por autocratas, mesmo que os dispositivos nela previstos sejam democráticos (GINSBURG, 2014). Frankenberg (2019) aborda que medidas de exceção, normalmente, são a justificativa para implementação de um governo híbrido. O poder normativo do Executivo se encaixa na modalidade de medidas excepcionais⁹⁸ que um governo necessita adotar imediatamente para que, de forma cautelar, altere o *status quo* prontamente, evitando possíveis danos à sociedade (MOREIRA, 2014).

⁹⁴ A Nova República se trata de o período inaugurado com o fim da ditadura militar brasileira (1964-1985). Caracterizado como o novo regime institucional, o período se inaugura com a eleição (indireta) de um civil, José Sarney, provocando uma ruptura paradigmática institucional imposta pelo velho regime. Assim, o atual período brasileiro ficou marcado pela promulgação da Constituição de 1988, onde consagrou-se o Estado Democrático de Direito e o projeto de Social-Democracia. Abranches (1988, p. 8) entende que “A transição, inaugurada com a instalação da Nova República, correspondeu ao esgotamento do modelo político anterior e à falência do conjunto das instituições específicas do regime autoritário. Vivemos, em função do quadro econômico-social e da derrocada da velha ordem; uma situação de alta propensão à instabilidade.”.

⁹⁵ As ameaças à democracia não diminuem a importância da existência de tais institutos de urgência. Trata-se de ser mais viável o combate aos autoritários e o fortalecimento das instituições (SCHEPPELLE, 2018) do que a ausência de ferramentas necessárias para promoção de um Estado efetivo (SOBRINHO, 2017).

⁹⁶ “(...) decretos que representam iniciativa presidencial pura mas não são claramente compatíveis com a Constituição (...)” (CAREY; SHUGART, 1998, p. 8)

⁹⁷ Opta-se por este termo considerando a experiência observada em países em que possuíam apenas a estrutura democrática liberal, mas governos nitidamente autoritários (CAREY; SHUGART, 1998).

⁹⁸ Ao lado da legislação de urgência, pode-se citar Estado de Defesa, o Estado de Sítio e a Intervenção Federal (ABREU JÚNIOR, 2002).

Tais ferramentas, de fato, são democráticas, mas podem ser usurpadas pelo Executivo em uma jornada autoritária (SCHEPPELLE, 2018). Assim como democracias frágeis podem sofrer com a consolidação de governos híbridos, é possível reparar democracias consolidadas resistindo a tentativas de deturpação da ordem democrática (DALY, 2019). Diferentemente do que se espera, os novos líderes autoritários costumam destruir a democracia internamente: elegem-se democraticamente e, a partir disso, promovem erosão constitucional por meio de cooptação, aparelhamento das instituições, reformas constitucionais e desconstitucionalização de direitos (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022).

Neste sentido, a teoria da delegação ou da ação unilateral, no Presidencialismo brasileiro, não excluem a atuação de um ator autoritário. Muitos agentes autoritários contam, até mesmo, com a maioria parlamentar. Assim, Cox e Morgenstern (2001) compreendem que é mais fácil, para um Presidente com ideais autoritários, buscar apoio congressual do que apenas tentar impor sua agenda política. Estrategicamente é menos custoso conseguir formar uma maioria congressual do que decretar leis e sofrer controle institucional.

Este capítulo intenciona explorar os motivos que levaram a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República, sua atuação e governabilidade por meio do uso de medidas provisórias. Além disso, parte da erosão constitucional promovida por Bolsonaro vem de sua atitude, conceitualmente diagnosticada, de autocrático legalista (SCHEPPELLE, 2018), pois se utiliza de medidas provisórias e decretos presidenciais para desconstitucionalizar direitos. Assim, merecem atenção algumas medidas provisórias que foram editadas pelo Governo Bolsonaro, bem como sua relação com o Congresso Nacional, que alterou a dinâmica da política de uma maneira ainda não vista.

3.1 ASCENSÃO DE BOLSONARO

O *curriculum vitae*⁹⁹ do Presidente Jair Bolsonaro, após quase quatro anos de mandato, se demonstra bastante extenso. Ele se notabilizou por sua ascensão meteórica. Partiu de uma carreira política medíocre¹⁰⁰, que colecionava passagem por diversos partidos

⁹⁹ Recomenda-se a leitura de Mendes (2022).

¹⁰⁰ Até o ano de 2013, Bolsonaro era visto apenas como o candidato dos militares, o que mudou foi que passou a integrar as pautas dos costumes, conservadores ao lado da bancada evangélica e de seus líderes (DIEGUEZ, 2022). Um ano antes das eleições de 2018 (no ano de 2017), Bolsonaro até mesmo se candidatou à presidência da Câmara dos Deputados, mas recebeu apenas quatro votos (incluindo o seu), o que dá dimensão do seu isolamento (NICOLAU, 2020).

políticos¹⁰¹, conseguiu se aproveitar de um momento de crise institucional democrática, ou uma decadência democrática multidimensional, para se eleger Presidente (DALY, 2021). Concentrou, ao seu favor, votos do que se pode considerar decorrentes de uma onda conservadora (ALMEIDA, 2019), regressista, neoliberal ou, ainda, globalista. Bolsonaro não se trata de um fenômeno em si, mas fruto, ou melhor, oportunista de uma crise que questionava a credibilidade as instituições democráticas do país (DALY, 2021). Classificando-se como um candidato antissistema, elegeu-se com por um partido de pequena expressão¹⁰², o Partido Social Liberal (PSL), em 2018, com 55,13% dos votos válidos, totalizando 57.797.847 votos (CALVACANTE, 2020).

Bolsonaro realizou o improvável ao conseguir se eleger com um gasto equivalente à campanha de um Deputado Federal; com um tempo de propaganda eleitoral insignificante e sem apoio de bases estaduais. Ao seu favor: a reforma eleitoral que tornou a disputa mais curta; a prisão de seu principal concorrente – como se verá com mais detalhes neste subtópico; o atentado com uma faca¹⁰³ que fora sofrido em campanha e lhe deu visibilidade nacional em várias mídias (retirando visibilidade de adversários), bem como o demoveu de debates que poderiam prejudica-lo (NICOLAU, 2020).

Tão impressionante quanto seu feito foi o fato de conseguir eleger diversos aliados, sendo o PSL responsável pela eleição de 52 Deputados Federais (na legislatura de 2015, o partido possuía apenas oito deputados), quatro Senadores e três Governadores. Outros candidatos que não fazem parte do partido conseguiram se beneficiar ao fazer uso da imagem do capitão reformado: o número de parlamentares associados a questões de segurança pública foi de 18 para 73; o número de deputados e senadores evangélicos subiu para 84 e sete, respectivamente. As modificações aparentavam ser profundas, mas pode ser vista apenas como uma tendência já vista nas eleições de 2014 (ALMEIDA, 2019). Ao dizer de Abranches

¹⁰¹ Eleito filiado ao Partido Democrata Cristão (PDC) para o mandato de deputado federal entre 1991-1995; ao Partido Progressista Reformador (PPR – junção das siglas PDC e PDS, Partido Democrático Social) para o mandato de deputado federal entre 1995-1999; ao Partido Progressista Brasileiro (PPB – junção das siglas PPR e PP, o Partido Progressista) para o mandato de deputado federal entre 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019. Frisa-se que, a partir do ano de 2003, o então PPB passou a se chamar apenas de Partido Progressista (PP). Entre os mandatos, consta-se, ainda, que se filiou ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB, entre 2003 e 2005), ao Partido da Frente Liberal (PFL, durante o ano de 2005), Partido Social Cristão (PSC, entre 2016 e 2018) e o Partido Social Liberal (PSL, entre 2018 e 2019), ficando sem partido até o ano de 2021, quando se filiou ao Partido Liberal (PL) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

¹⁰² Na realidade, é relevante destacar que Jair Bolsonaro não possui um partido orgânico, uma identificação com uma ideologia específica ou bandeira partidária determinada (LÖWY, 2019). Para a eleição de 2018, se filiou ao Partido Social Liberal (PSL) apenas meses antes da eleição (CAVALCANTE, 2020). Além disso, se desfilou do PSL em 2019, permanecendo mais da metade do mandato sem partido, filiando-se ao Partido Liberal (PL) ao final do ano de 2021 com ambição de disputar a reeleição, (GOMES, *et al.*, 2021).

¹⁰³ Ainda em recuperação, Bolsonaro chegou a manifestar para aliados próximos que “É só não fazer mais nada que a eleição está ganha” (DIEGUEZ, 2022, s.p.).

(2021, p. 67), as “(...) eleições de 2018 foram disruptivas (...)”, rompeu-se com a polarização positiva entre PT e PSDB para uma polarização assimétrica (BRUGNAGO; CHAIA, 2014) entre uma esquerda moderada e uma direita radical. Os partidos tradicionais foram rejeitados e a hiperfragmentação¹⁰⁴ verificada em 2014 se ampliou (ABRANCHES, 2021).

Em 2018 se inaugurou o que se pode chamar de bolsonarismo¹⁰⁵, cujo elemento central é o próprio Presidente da República, Jair Bolsonaro (MEDEIROS, 2022). Esse movimento se trata de um grupo classificado como de extrema-direita, cujas semelhanças podem ser encontradas em uma análise de um fenômeno global¹⁰⁶, que Daly (2021) até compreende que não necessariamente se trata de algo tão abrangente, mas que certamente alcança uma vasta gama de países que passaram a sofrer ataques à democracia. Todavia, apesar de se tratar de uma recém estrela política, Bolsonaro e o bolsonarismo não se explicam sozinhos, pois possuem raízes em uma crise institucional de antes das eleições de 2018. Bolsonaro não se trata do precursor da erosão constitucional brasileira, mas um agente que vem atuando para aprofundá-la (DALY, 2021).

Os primeiros sinais de uma radicalização são oriundos do ano de 2013¹⁰⁷, quando protestos de rua heterogêneos (CAVALCANTE, 2020) reivindicavam mais políticas contra as desigualdades socioeconômicas, uma melhor gestão do dinheiro público e o fim da corrupção (DALY, 2021). As insatisfações também giravam em torno do desejo, de parte dos manifestantes, de que deveria existir menos política e mais tecnicismo dentro do Estado – pauta da nova direita que passou a participar de protestos (CAVALCANTE, 2020). A pressão das manifestações encontrava na mídia um alvo: o Partido dos Trabalhadores (PT), pois, decorrido dois mandatos do ex-presidente Lula, e metade do Governo Dilma, a elite brasileira

¹⁰⁴ “Em 1994 (...) os cinco maiores partidos controlavam 70% das cadeiras. Em 1998, atingiram o máximo de concentração da representação, com 79% das cadeiras. Em 2014, já haviam caído para 51% das cadeiras e, em 2018, as cinco maiores bancadas ganharam apenas 41% das cadeiras.” (ABRANCHES, 2021, p. 70).

¹⁰⁵ Bolsonarismo se trata de um termo que contempla várias novas direitas brasileira, “(...) colocou sob um mesmo guarda-chuva grupos tão díspares como os conservadores nos costumes, os liberais na economia, os defensores da intervenção militar e os caçadores de corruptos nascidos na Operação Lava Jato.” (DIEGUEZ, 2022, s.p.). Ainda “(...) pode ser compreendido como uma filosofia abertamente autoritária e hostil aos valores democráticos liberais. Tal filosofia possibilitou o retorno dos militares aos cargos estratégicos do governo (...)” (MEDEIROS, 2022, p. 168). Neste sentido, o PSL, em 2018, é alçado a um forte partido político radical da extrema-direita brasileira (DALY, 2021).

¹⁰⁶ Jairo Nicolau (2020) destaca a vitória de Donald Trump, à presidência dos Estados Unidos, bem como a indicação positiva na votação do Brexit (Reino Unido) como dois eventos improváveis de ocorrer, mas aconteceram e se classificam como força da extrema direita ao redor do mundo.

¹⁰⁷ “(...) a partir de 11 de junho de 2013 quando tem início manifestações sociais contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos. Desde então, até o momento em que essas páginas são escritas, novembro de 2013, manifestantes de diversas causas e matizes não deixaram as ruas, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. (...) constituído por integrantes da classe média (...) Dessa vez, como em anos anteriores, a polícia não iria tirar os manifestantes das ruas.” (MARICATO, 2015, p. 47-48).

tinha a certeza de que o país estava pior, mais corrupto e com uma administração ruim (MARICATO, 2015).

Neste momento, era possível verificar uma classe média insatisfeita, descontente com a condução do Governo, desejando mais benefícios do que os já alcançados (MARICATO, 2015). Cavalcante (2020) trata os protestos de 2013 como o momento em que se deu início ao processo de fascistização da sociedade, sendo marcante a participação da classe média¹⁰⁸: esta passou a ser cada vez mais dominante nos protestos, não aceitando a bandeira de partidos políticos, pois classificava-se como apolítica (DIEGUEZ, 2022).

Alfonsin *et al.* (2020) chegam a afirmar que, as mudanças decorrentes deste início do processo de erosão democrática brasileira configuram o fim da Nova República. Os acontecimentos de 2013 refletiam em uma crise de representação e insatisfação política que desaguarão no ano de 2014 (MARICATO, 2015). Era ano de eleições presidenciais e o resultado foi de uma sociedade polarizada, representada entre dois candidatos no segundo turno: Dilma Rousseff (eleita com 51,64% dos votos válidos, totalizando 54,5 milhões de votos) e Aécio Neves (segundo lugar com 48,36% dos votos válidos, totalizando 51,041 milhões de votos) (G1, 2014). A apuração fez com que o adversário derrotado e seus apoiadores adotassem um discurso golpista, pois não existiu aceitação do revés, e sim uma radicalização (MAFEI, 2021). O resultado foi contestado e a confiança das urnas eletrônicas questionada, sendo levantadas dúvidas quanto ao sistema eleitoral brasileiro (FERNANDES; MELO, 2022).

Para além das eleições presidenciais, no Congresso já se percebia mudanças decorrentes das manifestações de 2013: houve uma onda regressista que fez com que políticos ligados à pauta de segurança pública (policiais, militares), religiosos e ruralistas fossem eleitos e tornassem o Congresso o mais regressista da história do Brasil (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018) até aquele momento. Entre as pautas que agregaram votos, Cioccari e Persichetti (2018) citam que os parlamentares eleitos prometiam, em sua grande parte, revisar o Estatuto do Desarmamento, reduzir a maioria penal e intentar uma punibilidade mais rigorosa. Este mesmo Parlamento proporcionou um agravamento da crise institucional

¹⁰⁸ Em termos não generalizantes, pois Cavalcante (2020, p. 129) recorda que “Assim como a classe trabalhadora não é necessariamente revolucionária, a classe média não é necessariamente reacionária ou fascista (...)”, a classe média que participou dos protestos conecta-se, idealmente, com um grupo que direciona suas frustrações no Estado, pois criticam a alta carga tributária e a falta de segurança para as suas propriedades privadas. A classe média brasileira, neste sentido, vai de encontro com a ideologia neoliberal e regressista. Almeida (2019) compreende que as políticas sociais, inclusão e diversidade que emponderaram os mais pobres, relaciona-se, diretamente, com a revolta e fascistização da classe média.

brasileira com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e todas as manifestações produzidas em plenário a favor do procedimento¹⁰⁹ (ANDRADE, 2022).

Após o pedido de auditoria pelo então candidato derrotado, Aécio Neves, nas eleições presidenciais de 2014¹¹⁰, o ambiente institucional ficou mais instável com a deflagração da operação Lava Jato¹¹¹, ainda em 2014. A Operação teve como alvo principal o PT (DALY, 2021), o que aprofundou um antipetismo na classe média brasileira. É notável que o Judiciário atuava fora da legalidade¹¹², utilizando-se de métodos de exceção para combater a corrupção – o próprio Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que a operação “(...) não precisa seguir as regras dos processos comuns.” (CONSULTOR JURÍDICO, 2016, s.p.). Todavia, a Lava Jato ganhou apelo midiático e apoio de parte da população: eclodiram novas manifestações no ano de 2015 – estendendo-se para o longo do ano de 2016 (CAVALCANTE, 2020).

A Operação acarretou escândalos de corrupção de diversos Parlamentares. O comportamento de Dilma prezava pela independência das instituições, sem realizar interferências ou resistência ao andamento das investigações, demonstrando passividade e a indicação para recondução de Rodrigo Janot ao posto de Procurador-Geral da República (personagem ativo na operação Lava Jato). Em busca de proteção e sobrevivência política, surgiu a perspectiva – externada, principalmente, pelo ex-senador e há época presidente do antigo PMDB Romero Jucá, de que o *impeachment* de Dilma poderia ser a solução (MAFEI, 2021). O Congresso eleito trouxe o tom das ruas e da cobertura da mídia aos protestos para o campo institucional (MEYER, 2021). A mídia tornou tudo um grande espetáculo para atrair atenção do público, aumentar a discussão e diminuir a popularidade da ex-presidente

¹⁰⁹ “Durante a sessão em que a Câmara dos Deputados encaminhou o processo de impeachment ao Senado Federal, os deputados puderam fazer breves considerações. Entre estes, houve discurso de ódio substancial contra o presidente. Nenhum dos discursos dos parlamentares, no entanto, justificou as acusações. Esses discursos evidenciaram a ausência de tratamento adequado das instituições e processos constitucionais.” (MEYER, 2021, p. 207, tradução nossa).

¹¹⁰ A auditoria realizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do candidato derrotado, Aécio Neves, não encontrou nenhum indício de fraude eleitoral (TSE, 2015).

¹¹¹ “A Operação Lava Jato foi trazida à tona no contexto dos 13 anos de governo do PT. (...) foi, de fato, enorme. (...) foi a principal iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil. (...) . Envolveu suborno em vários contratos com a Petrobras (...) que se espalharam por outros investimentos estatais. As investigações ocorreram em pelo menos três estados e tribunais superiores brasileiros e 12 países. Empreiteiras como a Odebrecht supostamente agiram para fraudar a administração pública ao violar as regras dos leilões públicos para que apenas eles se beneficiassem. Essas trocas supostamente financiaram campanhas eleitorais. Somente na cidade de Curitiba, onde a operação começou, ocorreram 263 prisões preventivas, US\$ 890 milhões foram recuperados para o erário e estima-se que a reapropriação poderia chegar a US\$ 3,19 bilhões.” (MEYER, 2021, p. 89, tradução nossa).

¹¹² Recentemente, pode-se constatar “(...) uma onda de autocritica entre membros da magistratura e do Ministério Público Federal que apoiaram a operação, e até mesmo atuaram em casos a ela conexos.” (VASSALO, 2022, s.p.).

(CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018). O início do segundo mandato de Dilma escancarou um conflito entre Executivo e Legislativo¹¹³. A sua atitude de não proteger membros do Parlamento, bem como o sentimento de má condução da Economia, decisões equivocadas na administração pública, crescimento do antipetismo, pressão popular e midiática com os casos de corrupção acarretaram em seu *impeachment*, no ano de 2016 (MEYER, 2021). Neste sentido, a Lava Jato se consolidou como um processo político-jurídico (CAVALCANTE, 2020) e a mídia, junto com a classe média, deram legitimidade ao *impeachment* de fraca base jurídica (ALMEIDA, 2019).

No Congresso, parlamentares eleitos na onda regressista se apoiaram nos protestos para possibilitar a deposição de Dilma. Entre alguns protagonistas do processo, identifica-se Michel Temer (então vice-presidente) e Eduardo Cunha (então presidente da Câmara dos Deputados), ambos do MDB (Movimento Democrático Brasileiro)¹¹⁴. A postura do MDB, em oposição à ex-presidente Dilma, até então aliada¹¹⁵, rendeu 34 tentativas frustradas de pedidos de *impeachment* (DALY, 2021). A oposição se formava por dois fatores: o primeiro é decorrente das investigações da Lava Jato, em que foram citados, em delações premiadas, Michel Temer e Eduardo Cunha (MEYER, 2021); e econômicas em prol de uma agenda neoliberal a que Dilma se fazia resistente (DALY, 2021).

Andrade (2022), ao observar os números do instituto V-Dem (*Varieties of Democracy*)¹¹⁶, percebe que o ano de 2016 foi um ponto inicial para decadência democrática

¹¹³ Abranches (2014) chama de os três ciclos ou fases da coalizão para explicar os conflitos entre Executivo e Legislativo. Se valendo de termos da física, indica que a primeira fase é representada pela força centrípeta, na qual a presidência é dominante com alta popularidade e uma coalizão estável – a força da presidência faz com que o Parlamento atue como coadjuvante, atraído pelo Executivo; a segunda fase é chamada de ambivalência, onde a força do CN e da presidência se anulam: a força de atração da presidência diminui pela queda de popularidade em decisões políticas equivocadas do Executivo, neste caso, a oposição começa a ser mais atuante e a coalizão passa ser mais conturbada; por fim, a terceira fase é denominada de centrífuga, na qual a força da presidência não mais atrai o CN, pelo contrário, repele o mesmo em uma situação de coalizão colapsada, havendo paralisia decisória e uma crise acentuada – chega-se a este ponto quando o quadro da ambivalência não é revertido. O caso da Presidente Dilma perpassa por esta teoria, acrescentando-se ao fato de que a mesma atuava em conjunto com o Parlamento de maior fragmentação do mundo.

¹¹⁴ À época, a sigla se chamava PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), consolidando a modificação do nome do partido no ano de 2018 (TSE, 2018).

¹¹⁵ A relação entre MDB e PT é antiga. Meyer (2021) recorda que o PT chegou ao Poder Executivo em 2002, ganhou ainda as eleições de 2006, 2010 e 2014, mas sempre com MDB como aliado, sendo a força necessária para conseguir coalizão e governabilidade. Foi através do MDB, e não do próprio PT, que o Governo conseguiu propor sua agenda. A ruptura entre PT e MDB, em 2016, significou, então, para Dilma, o fim de sua coalizão para governar.

¹¹⁶ Instituto que mede a qualidade da democracia através de índices. Andrade (2022, p. 236) aponta que o “V-Dem fornece uma base de dados ampla – com cerca de 450 indicadores no total – que busca refletir diferentes ideias de democracia – liberal, deliberativa, eleitoral, igualitária e participativa. Em seguida, é salutar frisar que seus indicadores têm por base informações obtidas por meio de documentos oficiais e da análise de cerca de 2.500 especialistas em questões relacionadas às ciências políticas. Por fim, explica-se que a avaliação é feita em uma escala de 0 a 1, sendo o 0 correspondente a um regime ditatorial completo e o 1 equivalente a uma democracia plena.”. Para mais informações sobre o trabalho do instituto, acessar: <https://www.v-dem.net/>.

brasileira. Entre os números apresentados pelo autor, a partir do *impeachment*, a democracia deliberativa, democracia igualitária, democracia eleitoral e democracia liberal apresentaram decadência entre os anos de 2016 e 2020. O índice de democracia participativa sofreu queda em 2016, mas uma leve melhora em 2020.

Fernandes (2022) entende que, o *impeachment* da ex-presidente Dilma se insere em um dos momentos de largo aprofundamento da instabilidade e crise institucional vivenciado, direcionando a democracia brasileira para um destino antidemocrático. É importante salientar que o processo de *impeachment*, apesar de ser político¹¹⁷, deve ter como base um argumento legal (FERNANDES; MELO, 2022). Questionamentos sobre a legalidade do processo foram levantados. Muitos juristas compreendem que ocorreu um golpe parlamentar; enquanto outros entendem que, pelo fato de o processo ter seguido o procedimento com correções do STF, mesmo que a base jurídica seja controversa¹¹⁸, não se caracterizaria um golpe, quando muito, seria um “jogo duro constitucional”¹¹⁹ (DALY, 2021). Mafei (2021) rejeita a expressão golpe, mas entende ser um *impeachment* ilegítimo.

A ferramenta do *impeachment*, então, se encontra em uma posição de conflito entre os poderes constituídos. Daly (2021) verifica no seu uso inadequado uma fragilização do sistema presidencial, tendo em vista que o uso político do instituto jurídico cerceia a atuação do Presidente da República. Compartilhando da mesma opinião, Meyer (2021) argumenta que existe uma parlamentarização do presidencialismo latino-americano, pois, a exemplo do que se passou com a ex-presidente Dilma, existe uma um elevado grau de atuação política, como

¹¹⁷ “A defesa de Dilma Rousseff foi cautelosa ao tentar distinguir o processo de impeachment de uma moção de desconfiança. Ainda que o julgamento do Senado seja um elemento político do processo de impeachment, esse fato não afeta a necessidade de a acusação apresentar uma delimitação clara dos crimes graves perpetrados na linguagem jurídica. Em outras palavras, o Senado faz julgamentos políticos com base jurídica. A defesa também acrescentou a vasta gama de atos que comprometeriam a imparcialidade de deputados e senadores, principalmente os praticados pelo então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha.” (MEYER, 2021, p. 111, tradução nossa).

¹¹⁸ Meyer (2021, p. 207, tradução nossa) explana que eram duas acusações contra a ex-presidente: “A primeira dizia respeito a modificações no orçamento que pudessem violar normas constitucionais e estatutárias.(...) quatro decretos presidenciais que ultrapassaram o teto da dívida estipulado no Ato Orçamentário Anual. (...) O segundo elemento dizia respeito ao empréstimo de ativos de um banco sindical, o Banco do Brasil (Banco do Brasil), a fim de fornecer dinheiro para um programa social rural, o Plano Safra (Plano Safra). (...) A acusação argumentava que as operações estavam causando instabilidade fiscal, de modo que os bancos públicos seriam privados de seus supostos créditos.”. Para Fernandes e Melo (2022, p. 29), “As ‘pedaladas fiscais’, apesar da relação com a responsabilidade fiscal, foram convenientemente tratadas como crime de responsabilidade por ferir a lei orçamentária, conforme art. 85, VI, da Constituição Federal”.

¹¹⁹ O conceito é uma tradução livre de *hardball constitutional*, desenvolvido pelo autor Mark Tushnet (2003 , p. 523, tradução nossa), que significa “reivindicações e práticas políticas – iniciativas legislativas e executivas que estão, sem muita dúvida, dentro dos limites da doutrina e prática constitucionais existentes, mas que, no entanto, estão em alguma tensão com os entendimentos pré-constitucionais existentes. É um jogo duro porque seus praticantes se vêem jogando para valer de uma maneira especial; eles acreditam que os riscos da controvérsia política que suas ações provocam são bastante altos e que sua derrota e a vitória de seus oponentes seriam um retrocesso sério, talvez permanente, para as posições políticas que ocupam.”.

uma monção de desconfiança, do que uma atuação com base jurídica, como seria no crime de responsabilidade ensejador do *impeachment*. De todo modo, o autor destaca a força da opinião popular no processo – embora, o mesmo clamor popular não tenha sido suficiente para depor o ex-presidente Temer e o presidente Bolsonaro¹²⁰. Como resultado deste processo, Fernandes (2022) entende que a relação entre os poderes se modificou desde então, o que esta pesquisa entende ser crucial no modo em que a medida provisória passou a ser utilizada.

Michel Temer assumiu o cargo de Presidente da República e deu sequência à erosão constitucional brasileira (FERNANDES; MELO, 2022). O processo se deu, principalmente, ao elevar à prioridade reformas e modificações constitucionais com o intuito de neoliberalizar o Estado a partir de uma política de austeridade (MEYER, 2021). A Constituição de 1988 traz em seu bojo uma série de direitos sociais e uma busca por justiça social que qualifica um Estado brasileiro como uma socialdemocracia (DALY, 2021). A mudança de rumo engajada pelo Governo Temer e pelo Congresso Nacional rendeu a Lei da Terceirização, a Lei da Reforma Trabalhista¹²¹ e sindical e a EC 95/2016¹²². Cabral, Reis e Marques (2022) compreendem que parte de tais ações se configuram como práticas desconstituintes, ou seja, modificações infraconstitucionais que atuam para desconstitucionalizar direitos garantidos pela Constituição; deste modo, os Parlamentares e o Governo estariam promovendo uma captura constitucional.

Para além das reformas neoliberais de Michel Temer, nas quais verifica-se uma falta de compromisso social (FERNANDES, 2022), destaca-se que o período de seu Governo ficou marcado pelo assassinato da vereadora carioca do Partido Socialismo e Liberdade, Marielle Franco¹²³, e de seu motorista, Anderson Gomes; assim como foi marcado pelo Locaute de caminhoneiros, em 2018. Ambos os fatos possuem evidente contexto político e encontram lugar no processo de erosão democrática brasileira (ALMEIDA, 2019). Também foi um

¹²⁰ Isso se dá pelo fato de ambos conseguirem formar fazer alianças no Parlamento, enquanto Dilma não conseguiu lidar com as concessões que o presidencialismo exige.

¹²¹ “Lei da Terceirização, que permitiu a locação da mão de obra de trabalhadores para empresas públicas e privadas, com forte impacto na precarização da condição de trabalhador, e a segunda, a chamada Lei da Reforma Trabalhista, que afetou a jornada de trabalho, acesso à justiça, normas processuais, e ataques às organizações sindicais.” (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022. p. 253).

¹²² “(...) cria um teto para os gastos públicos para os próximos 20 anos. A dívida pública só pode crescer anualmente considerando o limite da inflação do ano anterior. Direitos e políticas socioeconômicas seriam diretamente afetados. A emenda constitucional tinha o objetivo de destruir e reconstruir o cerne da Constituição de 1988 (...) A emenda constitucional, nesse caso, levanta o problema da ausência de legitimação democrática para um processo que será limitado pelos próximos 20 anos, afetando diferentes legislaturas.” (MEYER, p. 77, tradução nossa).

¹²³ Após quatro anos do crime, a Polícia Civil e Ministério Público do Rio de Janeiro ainda não concluíram investigação. Em meio a uma investigação conturbada, na qual ouve várias trocas na condução da Promotoria e Polícia Civil, os executores foram encontrados, todavia se desconhece quem foi o mandante do crime (LUCCHESI; *et al.*, 2022).

período de protagonismo dos militares, que voltaram à evidência nos protestos de 2013 (DIEGUEZ, 2022). Temer promulgou a Lei nº 13.774/2018, responsável por ampliar a competência da Justiça Militar em crimes contra civis (CABRAL; REIS, 2022); decretou a Intervenção Federal no Rio de Janeiro no combate ao tráfico de drogas, proporcionando um massivo apoio às Forças Armadas (ALMEIDA, 2019); e, ao lidar contra protestos que pediam sua renúncia¹²⁴, Temer decretou que o Exército atuasse para coibir manifestantes com ordem de prisão. Entretanto, após receio popular de golpe militar, o ex-presidente recuou na ação (FERNADES; MELO, 2022).

Com a democracia em processo de erosão, deve-se vislumbrar o papel do Judiciário em resguardar o projeto democrático. Seja no caso do *impeachment* ou nas modificações contra os direitos sociais o Judiciário deveria atuar de maneira a coibir a crise institucional e constitucional. Diante das reformas no mandato Temer, o STF assentiu e as avalizou, mesmo que demonstrassem um processo de desconstitucionalização de direitos sociais e de emenda inconstitucional (caso da EC 95/2016) (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022). Para Meyer (2021), a postura do STF no processo de *impeachment* aparenta ser política e seletiva. O autor entende que o tribunal atuou com letargia e inação, acarretando em um movimento de incumprimento judicial e validando irregularidades processuais. As provas do julgamento da ex-presidente Dilma eram fracas, mas, para além da condenação, não se seguiu sequer a punição adequada, pois a ex-presidente não ficou inabilitada de exercer qualquer cargo público por oito anos (art. 52, parágrafo único, BRASIL, 1988a): para o Senado Federal, os crimes praticados não eram tão graves a este ponto¹²⁵, mesmo que a Constituição não permitisse tal interpretação (MEYER, 2021).

No ano de 2017, na esfera do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Almeida (2019) recorda que, diante da acusação de recebimento de dinheiro de corrupção, o Ministro-relator Herman Benjamin votou e recomendou pela cassação da chapa composta por Dilma e Temer. Todavia, o voto do relator foi vencido¹²⁶, não havendo, então, confirmação de abuso de poder econômico por ambos integrantes da chapa. Para Almeida (2019), a decisão do TSE configura o ápice da parcialidade do Judiciário em questões políticas.

¹²⁴ Por conta de investigações de corrupção (FERNADES; MELO, 2022) e de sua política neoliberal de austeridade, Temer continha baixo apoio popular: cerca de 9% de aprovação pública de seu mandato (DALY, 2021).

¹²⁵ Analisando este caso, Mafei (2021, p. 228) reflete que: “Se a inabilitação por oito anos parece imerecida para autoridade à luz do comportamento do qual ela é acusada, a única opção jurídica é a absolvição.”

¹²⁶ Por 4 votos a 3, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 194358, Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) nº 761 e Representação (RP) 846, foram rejeitadas (TSE, 2017).

A atuação do Judiciário ainda pode ser contestada em alguns pontos importantes na crise institucional descrita. Retoma-se a atuação da Operação Lava Jato, que demonstrou que o Judiciário não opera em um padrão constitucionalmente reconhecido, mas através de corporativismo, moralismo, sem transparência e expondo processos a grande publicidade midiática. Sob o escrutínio do então Juiz Federal Sérgio Moro¹²⁷, a Operação Lava Jato vazava informações seletivamente para consolidação de uma opinião popular em torno dos alvos elencados. Através da mídia, a Operação se tornava popular e aclamada, mas ao custo de uma polarização política e da criação de novos inimigos e novos agentes políticos para combatê-los (MEYER, 2021).

Sob outro aspecto, na Operação Lava Jato, prisões preventivas eram utilizadas sem a devida observação legal, assim como prisões definitivas antes da sentença transitada em julgado (MEYER, 2021). Assim, saindo das instâncias inferiores, cita-se o papel do STF quanto à prisão em segunda instância e presunção de inocência: em 2016, o STF havia consolidado jurisprudência, em sede de *habeas corpus* (BRASIL, 2016b), sobre a possibilidade de se cumprir pena a partir de decisão em segunda instância, desrespeitando, com isso, o art. 5º, LVII, da CF, que prevê a presunção de inocência até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. A jurisprudência consolidada, por sua vez, atingiu várias pessoas, incluindo o ex-presidente Lula, que aguardava recurso de condenação por corrupção¹²⁸. Preso, Lula não pôde concorrer ao pleito à presidência no ano de 2018 (DALY, 2021). Em julgamento de três Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs nº 43, 44 e 54) (BRASIL, 2016a), o STF, no ano de 2019, modificou a jurisprudência e o entendimento sobre a prisão em segunda instância, voltando a prevalecer a presunção de inocência até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória – a mudança de jurisprudência beneficiou 4.9 mil pessoas (PONTES, 2019).

¹²⁷ “Em uma interpretação controversa dos poderes judiciais, o juiz federal Sérgio Moro concentrou em suas mãos todas as investigações e processos criminais. O grande número de investigações e denúncias do Ministério Público Federal brasileiro indicou uma relação muito próxima entre a Polícia Federal (Polícia Federal), as autoridades fiscais (Receita Federal) e o juiz Moro. (...) Moro argumentou contra a ideia de que o Poder Judiciário deveria ser apenas destinatário de provas, permitindo-lhe participar de sua coleta.” (MEYER, 2021, p. 92, tradução nossa). O, então juiz federal, Sérgio Moro, após sua atuação na Operação Lava Jato, foi alçado a cargo de Ministro da Justiça de Bolsonaro - na oportunidade, lhe fora prometido cargo de Ministro no STF. Todavia, por divergências, bem como tentativas de aparelhamento da Polícia Federal (PF), Sergio Moro deixou seu cargo e se distanciou do Presidente (CAVALCANTE, 2020), mas mantendo, sempre, uma atuação política visando ser candidato, primeiramente à Presidência da República, e, posteriormente, ao Senado Federal.

¹²⁸ Lula aguardava recurso de processo de corrupção presidido pelo ex-juiz, Sérgio Moro. Através do *habeas corpus* 164.493/PR, o ex-presidente Lula teve o processo penal anulado, tendo em vista a declaração de suspeição do ex-juiz, Sérgio Moro, devido a sua atuação imparcial diante dos atos processuais; bem como declarada incompetência territorial, da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, para lidar com o caso em questão (BRASIL, 2021d).

A postura do Judiciário, do Legislativo e Executivo acarreta na ideia de uma erosão constitucional proporcionada não por um Executivo forte – como de costume –, mas por uma crise institucional decorrente da ação (ou inação) de todos os poderes. A crise na hermenêutica constitucional, por meio de formas de interpretação convenientes proveniente dos três poderes, gera uma instabilidade política nas instituições e reformas informais na Constituição. Tais elementos combinados provocaram indignação popular e descrença com a política e instituições (FERNANDES, 2022). Assim, ascende à discussão política, com o auxílio da mídia, Jair Bolsonaro (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018).

O aceno da política por Temer para os militares foi o suficiente para proporcionar um anseio, por parte da sociedade, de um retorno de uma ditadura militar no Brasil por meio de uma intervenção das Forças Armadas no Estado democrático brasileiro. Este discurso golpista encontrou eco no Presidente eleito em 2018, sendo este um declarado admirador do golpe de 1964. As eleições de 2018, por si só, evidenciam a eleição de 70 militares para o Congresso e, ainda, o vice-presidente (MEDEIROS, 2022). A partir da ascensão de Bolsonaro, os militares ganharam ainda mais espaço no Governo¹²⁹, havendo, então, uma militarização do Estado (ANDRADE, 2022). Cabral, Reis e Marques (2022) indicam que a militarização da política é um risco para a democracia brasileira.

Bolsonaro se trata de um fruto decorrente de anos de crise institucional e erosão constitucional. O próximo tópico abordará o Governo Bolsonaro e sua dificuldade de estabelecer governabilidade a partir de sua visão de político antissistema. Na visão, já em 2021, do gestor de investimentos Luis Stuhlberger, Bolsonaro representava um rompimento com o Legislativo e o Presidencialismo de coalizão, possuindo liberdade para escolher os Ministros de Estado que os apoiadores julgavam ser mais capacitados. Figurando entre os Ministros escolhidos, Paulo Guedes já indicava, em 2018: *“Ele não fala em governabilidade.” Foda-se, não queremos governabilidade à base da corrupção (...)* (DIEGUEZ, 2022, s.p.).

3.2 O SURGIMENTO DO PROBLEMA DE GOVERNABILIDADE BOLSONARISTA

A disputa eleitoral de 2018 que culminou na eleição do Presidente Jair Bolsonaro foi marcada por suspeitas de agravamento no processo de erosão constitucional brasileiro. Entre

¹²⁹ “(...) dos 17 generais-de-exército do alto comando militar em 2016, apenas dois não ocuparam/ocupam cargos políticos no governo. A presença de militares em cargos civis teve um aumento significativo, mais que dobrando com Bolsonaro no poder.” (MARQUES, 2022, p. 44).

*Fake News*¹³⁰, ameaças a opositores, questionamento das instituições democráticas, ataques à mídia, minorias e ao processo eleitoral, diagnosticou-se uma imagem de ator populista¹³¹: lhe foi atribuída a alcunha de “Trump dos Trópicos”¹³² (DALY, 2021). Criou-se para o Presidente um personagem complexo, uma gama de perfis¹³³ que atendiam a cada grupo de eleitorado cativado: existia o Bolsonaro cristão, militar, humilde, antissistema, lavajatista¹³⁴, liberal, das redes sociais, punitivista, dentre outros (ALMEIDA, 2019).

Deputado Federal eleito, democraticamente, pelo estado do Rio de Janeiro, desde os anos 1991 (quando foi empossado da eleição vencida em 1990), continuou sendo eleito, sucessivamente ao mesmo cargo, até alçar ao posto de Presidente da República em 2018¹³⁵. Ainda assim, Bolsonaro, mesmo antes do conhecimento público do resultado das eleições do primeiro e segundo turnos de 2018, já contestava a integridade do processo eleitoral e a inviolabilidade das urnas eletrônicas, chegando a afirmar que não aceitaria outro resultado que não a vitória. Mesmo eleito, continuou a alegar que houve fraude eleitoral, mas afirmou não ter provas, apenas indícios (ALESSI; OLIVEIRA, 2021). Tal incursão golpista tinha o intuito de tumultuar o pleito de 2022, a que Bolsonaro já fazia campanha desde o primeiro dia eleito (FALCÃO FILHO, 2021). Neste sentido, uma de suas apostas foi no voto impresso por meio da PEC 135/2019 (PEC do voto impresso). Ela ganhou apoio popular através de seus apoiadores, todavia foi rejeitada e arquivada ainda na Câmara dos Deputados (FERNANDES, 2022).

¹³⁰ Jairo Nicolau (2020, s.p.) compreende que a circulação de notícias falsas sempre fez parte das eleições brasileiras, todavia, a massificação se deu nas eleições de 2018 com o uso das redes sociais (especialmente *Whats App*). Se tratavam de “(...) vídeos velhos com novas informações acrescentadas fora do contexto original, fotos adulteradas, notícias inventadas e teorias da conspiração.”

¹³¹ Todas as imagens criadas sugerem que Bolsonaro seria um populista (SOARES, 2022). Todavia, Löwy (2019) rejeita a nomenclatura, pois a compreende como vaga, imprecisa e generalizante; entretanto, independente da nomenclatura estabelecida, Bolsonaro se mostra como um neofascista.

¹³² O próprio Bolsonaro chegou a declarar estar “(...) *muito feliz em saber, através de amigos, que Donald Trump sabe que eu existo. Alguns me chamam de Trump do Brasil. Só não sou mais rico do que ele, mas nas ideias e pensamentos [...] comungamos das mesmas ideias.*” (DIEGUEZ, 2022, s.p.).

¹³³ Dieguez (2022) retrata a estratégia dos próprios seguidores de Bolsonaro fornecerem dados comportamentais e de predileção para que fossem criados conteúdo personalizados. Apesar de toda a imagem criada para seu eleitor, Cioccarri e Persichetti (2018) o vislumbra, por meio de seus discursos, apenas como uma pessoa racista, homofóbica, preconceituosa, neofascista e misógina que prega pelo ódio, intolerância e uma liberdade de expressão relativa – apenas a sua e sem consequências. As autoras entendem que os discursos incitam a violência por parte de seus apoiadores.

¹³⁴ O lavajatismo pode ser definido como um movimento de pessoas que se identificam com a ideia de combate à corrupção verificada na Operação Lava Jato. Para tais pessoas, a busca e a punição dos culpados devem ser implacáveis, mesmo que, para tanto, direitos fundamentais possam vir a ser desrespeitados. Neste sentido, a defesa da operação e o enaltecimento de seus personagens, como o Sérgio Moro, faz-se fundamental (DIEGUEZ, 2022).

¹³⁵ Bolsonaro foi eleito, inclusive, através da urna eletrônica. Utilizada pela primeira vez nas eleições municipais de 1996, e gerais em 1998, a urna eletrônica foi criada, justamente, para evitar fraude no processo eleitoral e ser mais inclusivo e democrático com os eleitores analfabetos (TSE, 2021).

Para Medeiros (2022), esta estratégia que acarretou na PEC do voto impresso se trata de uma tentativa de acenar para seus apoiadores mais fiéis, promover um atrito entre os poderes e a própria população. O uso de Proposta Emenda à Constituição não é a única alternativa para que Bolsonaro tente gesticular para sua base eleitoral: o constante uso de medidas provisórias e decretos inconstitucionais intentam contra a democracia brasileira, gerando uma situação de constante tensão entre os poderes.

A atuação do Presidente da República se dá, em certa medida, por sua eleição ter sido pautada como de um homem do povo, e não do sistema, um verdadeiro *outsider* que representaria a maioria, não a minoria, não as elites nem o sistema político: ele seria o sujeito responsável por exterminar a corrupção e devolver a moralidade para as instituições, mesmo que, para isso, tivesse que proporcionar conflitos (FERNANDES; MELO, 2022). O apego à moralidade surge como um gesto para os eleitores mais radicais que não acreditam na democracia presidencialista, mas preferem uma ditadura com valores cristãos. Curiosamente, mesmo fazendo parte da política brasileira desde 1991, inclusive integrando partidos de pequena expressão que, costumeiramente, se encontram no centrão¹³⁶, Bolsonaro se colocou como um político antissistema político (MEDEIROS, 2022).

Os meios de comunicação também estão em constante rota de colisão com o Presidente. Ataques à mídia fazem parte de um perfil autoritário, de uma prática comum entre sujeitos eleitos democraticamente, mas que ascendem ao poder com intenções antidemocráticas (SOARES, 2022). Mesmo atacando jornalistas, se posicionando enquanto vítima das grandes empresas de telecomunicação, que seriam suas opositoras e inimigas (DALY, 2021), elas o ajudaram a se eleger. Até mesmo o silêncio de Bolsonaro era divulgado amplamente pelos meios de comunicação. A mídia fez da crise brasileira, e de Bolsonaro, um espetáculo de grande audiência que encontrou simpatizantes do seu discurso (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018).

Os ataques de Bolsonaro também são direcionados a opositores e minorias. Seu discurso de ódio se baseia na construção de um inimigo: o comunismo (LÖWY, 2019); e o

¹³⁶ Ala partidária cujo nomenclatura não possui tanto espaço na literatura acadêmica, configura-se por “(...) agrupamento de clãs políticos regionais e locais (...) que se opõem aos partidos ideológicos (SILVA, 2022, p. 141). Neste sentido, a principal diferença “(...) entre os partidos ideológicos e os do Centrão reside na forma de organização e estruturação dos partidos, enquanto no primeiro grupo o partido se organiza para manter a identidade da coletividade representada na legenda do partido, no segundo grupo o partido se organiza para servir os interesses dos diferentes agrupamentos políticos que o compõe.” (SILVA, 2022, p. 142-143). Por fim, vale destacar que, ao contrário dos membros dos partidos ideológicos, os membros dos partidos do centrão costumam ter mais independência e autonomia de decisão, pois o principal escopo não é atender uma agenda coletiva, mas “(...) aumentar o poder de barganha do partido e seus membros para terem acesso a recursos orçamentários e a cargos ministeriais e de segundo e terceiro escalão.” (SILVA, 2022, p. 144).

comunismo, para ele, estaria atrelado ao Partido dos Trabalhadores (DALY, 2021). Assim sendo, ele materializou no PT um inimigo que representaria a velha política, a corrupção, a ameaça às igrejas e aos costumes conservadores cristãos. Chegou a ameaçar prender opositores da esquerda (CAVALCANTE, 2020) e até mesmo metralhar (RIBEIRO, 2018).

Filiado a um partido de pequena expressão, contava com pouco tempo de propaganda televisiva e necessitou buscar meios para veicular seu discurso para grande massa. Entre dados levantados por Dieguez (2022), em 2018, Bolsonaro e sua equipe fizeram quase 3 mil publicações com até 300 milhões de interações¹³⁷. Para ter uma ampla divulgação de seu discurso e mentiras, criou-se uma rede de compartilhamento de notícias – inclusive falsas, as *fake news*¹³⁸. Através de redes sociais como *Whatsapp* e *Telegram*, o Presidente tinha um enorme alcance e causava grandes danos ao adversário Fernando Haddad (PT)¹³⁹. Jair Bolsonaro foi eleito, em 2018, por meio da mídia e das redes sociais com ampla divulgação de notícias falsas¹⁴⁰ (ALMEIDA, 2019).

Quando eleito, Bolsonaro se viu diante de parte de um Congresso que sua popularidade, no período eleitoral, ajudou a eleger. O Parlamento teve renovação histórica na Câmara dos Deputados¹⁴¹ e no Senado Federal¹⁴². O lavajatismo e o bolsonarismo acarretaram na eleição de um Congresso, até então, mais conservador, ou regressista, em décadas (MEDEIROS, 2018).

Apesar de números expressivos nas eleições, a projeção inicial era de dificuldade para formar uma sólida base para governabilidade, tendo em vista a rejeição popular e aliados iniciais insuficientes (PREITE SOBRINHO, 2018). Para além disso, o Governo se deparou com uma Câmara dos Deputados hiperfragmentada, com 30 partidos sendo representados – o

¹³⁷ Em termos de comparação, Haddad, adversário no pleito, conseguiu apenas 76 milhões de interações (DIEGUEZ, 2022).

¹³⁸ O modo de operar, do Presidente, acarretou na sua inclusão, pelo Min. Alexandre de Moraes, do STF, no inquérito que apura os crimes cometidos por *Fake News* (MEDEIROS, 2022).

¹³⁹ “Em 2018, a maioria das fake news foi difundida pelos apoiadores de Bolsonaro e teve como alvo o candidato do PT. Por exemplo, um levantamento de 123 notícias falsas difundidas ao longo da campanha indica que 104 (85%) bene ciaram Bolsonaro e 19 (15%) favoreceram Haddad.” (NICOLAU, 2020).

¹⁴⁰ Desde candidato, Bolsonaro já promovia erosão constitucional no país: ao se promover através de veiculação de notícias falsas contra os concorrentes do pleito, Bolsonaro privou o cidadão do amplo acesso à informação verdadeira e de qualidade, diminuindo o poder de decisão do eleitor, da livre escolha espontânea; a manipulação do eleitorado, através de notícias falsas, acarreta em decadência democrática por limitar o voto livre e o direito político de cidadão.

¹⁴¹ A Câmara dos Deputados apresentou 243 deputados federais novos, com primeiro mandato, renovando 47,3% da casa legislativa (incluindo candidatos que já haviam participado de legislaturas anteriores a de 2015), comparando com a legislatura iniciada em 2015. “Em números proporcionais, é a maior renovação desde a eleição da Assembleia Constituinte, em 1986.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, s.p.).

¹⁴² “De cada quatro senadores que tentaram a reeleição em 2018, três não conseguiram. Essa estatística marca a eleição mais surpreendente da história recente do Senado Federal. Desde a redemocratização do país, não houve um pleito que trouxesse tantas caras novas para o tapete azul do Senado. No total, das 54 vagas em disputa neste ano, 46 serão ocupadas por novos nomes — renovação de mais de 85%.” (SENADO NOTÍCIAS, 2018, s.p.).

que demandaria muitos custos e negociação. A maior bancada, ideologicamente o partido de oposição, foi formada pelo PT (56 deputados), e a segunda maior, a do partido de situação, o PSL (52 deputados) (CAESAR, 2018). É improvável que um Presidente consiga se eleger com maioria no CN, necessitando, desta forma, realizar coalizão através de acordos com vários partidos, cedendo, inclusive, posição no gabinete presidencial (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022).

A projeção inicial se confirmou e o Presidente teve dificuldades de angariar apoio. Mais do que isso, Bolsonaro ensinava manter um perfil de combate ao sistema político, buscando conflito com a justificativa de ser o representante majoritário do povo. Para tanto, rejeitava um Governo de coalizão, intencionando ter um Executivo independente do Legislativo, sem necessitar se aproximar do centrão para ter governabilidade. Sua estratégia foi de formar aliados pontuais para concretizar suas propostas (GOMES; LUZ, 2029). Essa rejeição do Presidencialismo de coalizão parte de uma falsa associação do modelo de captação de aliados com corrupção. Essa tentativa de se afastar do consolidado modelo de governabilidade, apenas fez com que colecionasse derrotas em suas políticas (COELHO, 2019). Aos dizeres de Abranches (2021), a hiperfragmentação não alterou o modelo político brasileiro, apenas o deixou menos funcional e mais complexo. Neste sentido, a saída verificada pelo autor, sugere uma necessidade de o Executivo buscar coalizões minoritárias e coalizões fragmentadas, heterogêneas.

A manutenção do perfil criado enquanto candidato, bem como a não consolidação de uma coalizão, proporcionou um mandato marcado por ataques às instituições¹⁴³. Deste modo: estimulava sua base de apoiadores alegando que o Congresso, os estados federados, o STF e a Constituição¹⁴⁴ não o permitiam governar (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022), assim como a imprensa era sua opositora (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022). Neste sentido, enumerando diversos inimigos, a percepção é que Bolsonaro nunca parou de fazer campanha e ficava cada vez mais isolado politicamente. O tratamento escolhido para os oponentes elencados foi o de perseguição. Através da já revogada Lei de Segurança Nacional (Lei Federal nº 7.170/1983), perseguiu críticos e opositores (CABRAL; REIS, 2022).

Com a falta de aliados políticos, recorreu ao aparelhamento estatal (ANDRADE, 2022) e uma aproximação com as Forças Armadas, que possuem papel de destaque em seu

¹⁴³ Abranches (2021) compreende que a rejeição de governabilidade em conjunto com o Legislativo representa um risco de ruptura com a ordem democrática.

¹⁴⁴ O presidente chegou a afirmar que “Por vezes, me embrulha o estômago ter que jogar dentro das 4 linhas, mas eu jurei –e não foi da boca para fora– respeitar a Constituição. E aqueles que estão o ao meu lado, todos, em especial os 23 ministros, eu digo-lhes: vocês têm obrigação de, juntamente comigo, fazer com que quem esteja fora das 4 linhas seja obrigado a voltar para dentro das 4 linhas” (BEHNKE; MAIA, 2022, s.p.).

governo. Dieguez (2022) revela que a aliança com os militares foi pensada na longa pré-campanha¹⁴⁵ realizada por Bolsonaro. A afinidade entre o Presidente que declaradamente é admirador da ditadura militar brasileira (DALY, 2021) e as Forças Armadas motivou militarização da política, de cargos administrativos e da saúde (MARQUES, 2022) maior do que a própria ditadura militar dispôs em 1964¹⁴⁶ – Bolsonaro foi a chave para o retorno indireto dos militares ao poder (DIEGUEZ, 2022). A militarização da política e o aparelhamento estatal representam uma ameaça à democracia e à Constituição (ANDRADE, 2022), pois descaracteriza o papel e a função das instituições, além de comprometer a sua independência. Como Penido e Kalil (2022, p. 6) refletem, as Forças Armadas “(...) não sabem se são operadores da defesa, políticos ou polícia, atuando do “alfinete ao foguete.””.

A atuação política dos militares no atual Governo revela a existência de um partido militar informal (PENIDO; KALIL, 2022), cuja ideologia, interesses, memória e ambições se mostram bem definidas. Neste sentido, evidencia-se um dos elementos de erosão constitucional em decorrência do fator histórico atravessado na ditadura militar brasileira. Esta atividade acarreta em “(...) negacionismo factual, a celebração da ditadura, a homenagem a agentes da repressão, a ideia de “reserva moral da nação”, a ameaça a instituições (...)” e a indicação de uma “*sick constitutional democracy*”, uma anomalia na qual a militarização da política é sintoma (MARQUES, 2022, p. 51).

Instituições aparelhadas, como a Receita Federal (ABRANCHES, 2021), a Polícia Federal (CAVALCANTE, 2020), a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República – esta através do Procurador Augusto Aras¹⁴⁷, evitaram investigações e processos contra Bolsonaro (MEYER, 2021). Aras chegou a perseguir críticos de sua atuação, como o jurista Conrado Hübner Mendes, que foi processado por calúnia, injúria e difamação por alcunhar Aras de “Poste Geral da República – PGR”, em alusão as omissões do Procurador (TRF-1... 2022).

¹⁴⁵ Desde de 2014, Bolsonaro, ano após ano, se fez presente na formatura de cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras. De fato, os militares ajudaram na campanha de Jair Bolsonaro (DIEGUEZ, 2022).

¹⁴⁶ “O governo de Jair Bolsonaro terá mais ministros com formação militar no primeiro escalão do que no governo do general Castelo Branco (1964-1967), que inaugurou o ciclo de militares no poder após o golpe de 1964. Comparado aos outros governos que sucederam o general, o do presidente eleito está no mesmo patamar da gestão do general Emílio Garrastazu Médici, que tinha sete ministros militares, mas numericamente abaixo dos ministérios de Ernesto Geisel (10 ministros militares), Artur da Costa e Silva e João Baptista Figueiredo, ambos com nove. (...) Se a configuração atual fosse aplicada aos governos do passado, somente o de Costa e Silva teria o mesmo número de militares que Bolsonaro. E, se este tivesse um ministério com a antiga configuração, seu governo teria 10 ministros militares, mais do que qualquer um na história.” (ESTADÃO CONTEÚDO, 2018, s.p.).

¹⁴⁷ Meyer (2021, p. 217, tradução nossa) aponta que o processo de escolha, pelo Presidente Jair Bolsonaro, “(...) ignorou a eleição do Ministério Público e indicou alguém ideologicamente próximo a ele. Os resultados foram prejudiciais.”.

O mesmo contexto pôde ser visto dentro do STF, quando, em campanha, Bolsonaro apontou a possibilidade de aumentar o número de vagas (RODAS, 2018) no tribunal, o que lhe daria a possibilidade de mais indicações e obtenção de maioria do plenário. Também chegou a protocolar pedido de *impeachment* contra o Ministro Alexandre de Moraes, situação inédita na Nova República (ANDRADE, 2022). Além disso, em duas oportunidades, indicou ministros com afinidades declarando que eles se fariam presentes para atuar em favor dos interesses do Governo (GOMES, 2021), fugindo da imparcialidade que o cargo requer.

Neste contexto, Abranches (2021) recorda que a melhor janela de sucesso para consolidação de coalizões é no início do mandato, momento em que o Presidente possui maior capital político. Bolsonaro desperdiçou este período e, após tantos conflitos, teve que retroceder em sua postura. A pandemia de Covid-19 foi um fator chave para sua busca por coalizão. Em seu terceiro ano de Governo, proporcionando mais crises do que soluções políticas para sua governabilidade, viu sua popularidade despencar. Na tentativa de salvar o seu mandato, buscou uma coalizão minoritária, mas com elevados custos fiscais – aliou-se a 9 partidos com 167 Deputados Federais e 16 Senadores, número ainda diminuto para uma boa governabilidade (ABRANCHES, 2021). Neste sentido, passa-se a analisar o desenvolver das crises institucionais criadas pelo Executivo e a dinâmica estabelecida entre os três poderes no Governo Bolsonaro.

3.3 DINÂMICA ENTRE OS PODERES NO PRESIDENCIALISMO DE BOLSONARO

Como mencionado, a postura de conflito entre os poderes se agravou com a Pandemia da Covid-19, quando o pacto federativo e institucional foi posto à prova diante da situação de urgência e calamidade pública. Passou a existir um verdadeiro “(...) clima de guerrilha institucional quer na relação entre os poderes em nível horizontal, entre Legislativo, Executivo e Judiciário, quer em nível vertical, no que diz respeito ao federalismo” (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022, p. 227) entre estados e municípios. Ressalta-se o próprio conflito interno, em termos de burocracia do Ministério da Saúde e Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022).

O atrito se deu em razão de o Executivo atuar, oficialmente, contra os melhores mecanismos científicos para impedir a proliferação da doença. O Governo politizou a pandemia e a Saúde foi militarizada, acarretando em suas funções esvaziadas. O Presidente optou por não agir e dificultar a ação dos outros entes federados no combate à pandemia;

operava para ignorar os preceitos democráticos, direitos fundamentais¹⁴⁸ e a tripartição dos poderes, tentando se sobrepor ao Legislativo e realizando críticas ao Judiciário; e apegou-se a teorias conspiratórias sobre a origem do vírus, negando os fatos (MARQUES, 2022). Por meio do anticientificismo, o Governo deliberadamente buscou a contaminação em massa na busca de uma imunidade rebanho ou natural. Além disso, realizou a defesa do tratamento com o uso de drogas sem eficácia reconhecida ou comprovada (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022) e de medidas de distanciamento pouco eficientes, como o isolamento vertical (CAPONI, 2020).

A postura do Presidente encontra respaldo na biopolítica neoliberal que privilegia a economia em detrimento da vida, indicando que a normalidade deve transcorrer, negando a existência da situação extraordinária que faça com que paralise a produção de bens e serviços. A vida é de responsabilidade de cada indivíduo: o sujeito empreendedor que assume os riscos de seu sucesso ou declínio, não do Estado. Este deve apenas resguardar o direito de o mercado continuar funcionando e o indivíduo deve sobreviver apenas se for merecedor (CAPONI, 2020). Até mesmo quando o Executivo propôs uma assistência na forma de benefício para pessoas de baixa renda, denominado de auxílio emergencial, sugeriu um valor baixo ao ponto de ser triplicado na deliberação parlamentar (MEYER, 2021).

O comportamento de Bolsonaro buscava repetir atitudes de outros líderes autoritários ao redor do globo que eram pautados pelo anticientificismo. Todavia, muitos desses agentes iliberais recuaram, menos o Presidente brasileiro, que aprofundou sua política de conflito e estímulo à disseminação do vírus (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022). O Brasil, nesta toada, se tornou exemplo negativo no combate à pandemia (MARQUES, 2022), causando uma crise sanitária de importância transnacional (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022).

A omissão de Bolsonaro na gestão da crise sanitária induziu estados e municípios na edição de decretos tomando medidas restritivas com a intenção de resguardar a saúde coletiva. Além de críticas, o Governo Federal agiu por meio de medidas provisórias para limitar a atuação dos entes federados na aplicação de medidas sanitárias cientificamente comprovadas que buscavam zelar pela saúde comum (MARQUES, 2022), promovendo, assim, a

¹⁴⁸ “Nesse marco de desconsideração com os direitos humanos fundamentais em tempos de pandemia assistimos, no dia 5.5.2020, à apresentação de uma denúncia ao presidente Bolsonaro perante a Comissão Inter-americana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), por violações aos direitos humanos na pandemia de Covid-19. (...) Outra denúncia foi realizada no dia 6 de abril pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados, dessa vez dirigida a Michelle Bachelet, alta comissária de direitos humanos das Nações Unidas, contra o presidente Bolsonaro pelo sistemático desrespeito aos cuidados com a população na pandemia” (CAPONI, 2020, p. 215).

judicialização da pandemia¹⁴⁹ por todos os entes federados (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022). A intenção do Governo era de atentar contra medidas básicas de prevenção (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022), promovendo o federalismo bolsonarista, que preconizava pela ingerência da pandemia com a descoordenação intergovernamental, contra o modelo de federalismo constitucional (MARQUES, 2022).

A atuação do STF na tentativa de preservar o federalismo constitucional em benefício das melhores decisões científicas no combate à pandemia acarretou na criação da narrativa bolsonarista de um Judiciário inimigo do Presidente e responsável pela sua falta de governabilidade. A falsa narrativa intencionava justificar a omissão do Governo Federal e aumentar o conflito institucional entre os poderes (MARQUES, 2022). No dia 19/04/2020, o dia do Exército, a versão bolsonarista da realidade promoveu manifestações requerendo intervenção militar e o fechamento do STF (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022).

Para além do Judiciário¹⁵⁰, estados e municípios, outro ponto de tensão foi entre Governo Federal e Congresso Nacional. Ainda que, no confronto entre Legislativo e Executivo, este tenha prevalecido¹⁵¹, o Governo se deparou com rigidez institucional devido à recusa de vários vetos. Mesmo quando o Presidente buscou impor sua agenda através do poder normativo do Executivo na tentativa de sobrepor a competência do Parlamento de legislar, o Congresso Nacional e o STF se mantiveram firmes (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022) em recusar a biopolítica neoliberal bolsonarista (CAPONI, 2020).

A reação das instituições democráticas proporcionou um recuo atrasado na política sanitária do Governo Federal. Depois de vários reveses, o Executivo adotou providências no combate à pandemia (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022). A exemplo, editou, demoradamente, apenas no dia 17 de dezembro de 2020, a medida provisória nº 1.015, que abriu crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões para compra de vacinas, mesmo que estas

¹⁴⁹ O Min. Alexandre de Moraes, em voto proferido em sede da ADU 6143 MC-Ref, chegou a realizar crítica contra a elaboração inconstitucional de medidas provisórias que promovem judicialização excessiva (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022). Ao todo, até a data de 23/11/2022, constata-se 10.947 processos e 14.774 decisões do STF sobre Covid-19. Entre a classe, o maior número é de *habeas corpus* (7.971); destaca-se que foram 206 MSs, 132 ADIs, e 97 ADPFs, entre outros. Entre os temas, aponta-se que 6.196 versam sobre questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão, 40 versando sobre saúde, entre outras temáticas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

¹⁵⁰ “(...) quanto mais autoritário se mostra um governo, mais intenso deve ser o controle jurídico sobre as suas decisões” (MARQUES, 2022, p. 49).

¹⁵¹ Godoi-Bustamente e Bustamente (2022) analisaram um ano de atividade legislativa e da relação entre Congresso Nacional e Governo Federal (entre abril de 2020 e abril de 2021). Relatam que foram 70 projetos aprovados pelo CN que receberam vetos do Executivo, totalizando 626 dispositivos. Deste universo de projetos analisados, recorta-se que 60 projetos foram vetados parcialmente e 10 vetados em sua totalidade. Dentre os 10 vetos totais, 6 foram para projetos que versavam sobre a pandemia de Covid-19, e dos 60 vetos parciais, foram 33 sobre este tema. Entre o recorte dos dispositivos, 363, dentre os 626, versavam sobre Covid-19. Ao todo, 165 vetos à dispositivos foram rejeitados pelo CN, sendo que, deste total, 72 tratavam de Covid-19.

tivessem sido recusadas no começo da pandemia (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022). As derrotas fizeram com que o Governo modificasse sua postura em relação à recusa de acordos e independência do Congresso Nacional. Os riscos de um *impeachment* eram reais¹⁵², pois, como descreve Meyer (2021), os pressupostos jurídicos de crimes de responsabilidade eram muitos¹⁵³, e a coalizão passou a ser questão de sobrevivência política.

Na modificação de postura do Governo e como aceno para o Parlamento, foram criados ministérios para distribuição e composição de partidos no seu gabinete. Realizou-se uma acolhida do centrão não pelo mérito tecnicista ideologicamente defendido em campanha, mas para conquista de aliados (BENITES, 2021). Outra estratégia adotada foi o uso do orçamento do Executivo distribuído através de emendas orçamentárias de relator, prática que ficou conhecida como orçamento secreto¹⁵⁴. Em que pese o esforço do Governo Federal para se aproximar do Parlamento, não se tratou de um ato convictamente conciliatório: a postura do Presidente continuou sendo a de buscar conflitos com todas as instituições (MEYER, 2021).

Governabilidade, entre muitos outros aspectos, como já mencionado, se faz através de orçamento. O Executivo é detentor do orçamento. Com isso, o Legislativo, teoricamente, busca diálogo com o Governo para viabilizar a execução de propostas. Outra possibilidade é terceirização do papel legislativo: o Executivo pode utilizar seu poder financeiro para alocar os recursos de acordo com a necessidade previamente investigada pelos Ministérios, em diálogo com o Congresso. Faz parte do arranjo Presidencialista em que o Executivo é o detentor de recursos financeiros para que possa executar os projetos de Governo, enquanto o Legislativo opera com uma quantidade de recursos mais limitada. O orçamento do Executivo equilibra as ações e o diálogo com o Legislativo. Todavia, essa perspectiva não se faz presente no Governo Bolsonaro.

A omissão do Executivo e a necessidade de acordos para manutenção de Bolsonaro no cargo de Presidente fez surgir um arranjo mais próximo do semipresidencialismo. O

¹⁵² Segundo o portal de notícias UOL, foram, até julho de 2022, 144 pedidos de *impeachment* contra o Presidente Jair Bolsonaro. Estima-se que, em média, foi realizado um pedido de *impeachment* a cada nove dias de governo (UOL, 2022).

¹⁵³ Mafei (2021, p. 245) chega a classificar Bolsonaro como “(...) um criminoso político cuja magnitude impõe desafios ímpares às reflexões sobre o *impeachment*.”, afirmando que “Não há dúvidas sobre se Bolsonaro cometeu crimes de responsabilidade, mas apenas *quantos* e *quais* crimes ele cometeu.” (MAFEI, 2021, 241).

¹⁵⁴ A prática ainda está sob *judice* no STF, todavia, existem argumentos de que se trata, na verdade, da compra de votos de parlamentares, configurando-se como ilícita. Para entender mais sobre o tema, indica-se a matéria disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-e-se-bolsonaro-o-vetou-25102022>. Acesso em: 15, Nov. 2022.

Presidente passou a ter pouco poder de decisão interna, enquanto o atual Presidente de Câmara dos Deputados, Arthur Lira, passou a ter maior influência nas deliberações da República (WETERMAN; SHALDERS, 2022). O próprio Lira criou um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados para avaliar matéria que versa sobre a instituição de um sistema semipresidencialista no Brasil, a partir de 2030¹⁵⁵. O que se tem de destaque, do relatório, é a seguinte passagem:

“A verdade é que o Brasil ficou atado a um presidencialismo de desenho particularmente rígido, uma fórmula institucional antiga e desgastada”, continua o parecer. “O resultado, já se sabe, tem sido um Congresso Nacional dotado de poder para definir grande parte da agenda legislativa e orçamentária do país, mas desprovido de estímulo institucional para se responsabilizar por um programa de governo internamente articulado, capaz de enfrentar os desafios estruturais enfrentados pela sociedade brasileira.”. (BRANT, 2022, s.p.)¹⁵⁶.

Arthur Lira é um importante agente na integração do Parlamento com o Governo Federal. Em que pese ele mesmo declarar que *“Durante quase três décadas, esse comando constitucional (semipresidencialismo) foi sendo adiado e substituído por um presidencialismo de coalizão, que produziu crises políticas conhecidas, escândalos e afastamentos de chefes de governo”*. Por meio de Lira e do Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, que a independência do Parlamento foi atrelada ao acompanhamento da agenda do Governo em 76% das votações. Entre as conquistas em comum, destaca-se: a privatização da Eletrobras, o novo marco do saneamento básico e a autonomia do Banco Central. Todavia, a aliança vem repleta de emendas e alterações para sanção de projetos mais favorável aos parlamentares. A velocidade de tramitação, o controle do orçamento por parte do Congresso Nacional e a independência vêm sendo marcas importantes dos mandatos de Lira e Pacheco. Em troca, Bolsonaro não sofre o *impeachment* e possui parte de sua agenda aprovada (WETERMAN; SHALDERS, 2022, s.p.) – apenas a neoliberal que encontra respaldo no Congresso Nacional regressista.

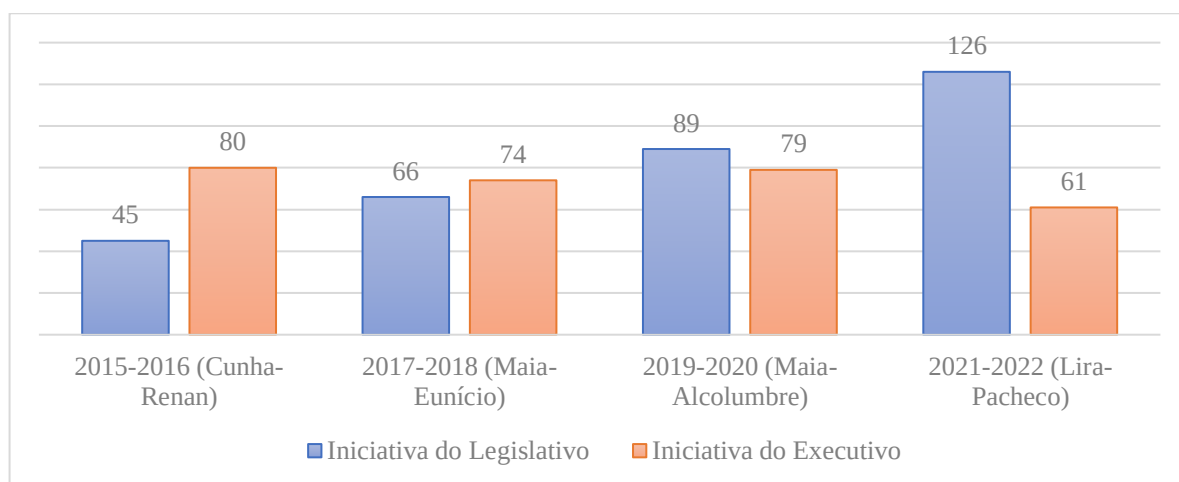
Em comparação com outros Presidentes da República, Bolsonaro foi o chefe do Executivo que mais perdeu poder de agenda e orçamento para o Legislativo. O atual Governo

¹⁵⁵ No Brasil, movimentos como esse são comuns, mais especificamente quando se fala de Parlamentarismo. Cabral, Reis e Marques (2022) apontam que esse tipo de proposta sempre se coloca como solução para o sistema político brasileiro, todavia, destacam que tal visão, para o país, é equivocada. Inclusive, como destaca Almeida (2019) que tal movimento em direção ao semipresidencialismo poderia já ter ocorrido, em 2018, com a ascensão de popularidade do ex-presidente Lula que, até então, poderia concorrer ao pleito como presidenciável. O então Senador, José Serra (PSDB-SP), o então Presidente, Michel Temer, e o Ministro do STF, Gilmar Mendes, teriam articulado uma proposta neste sentido. Naquele momento, devido à alta popularidade e possível eleição de Lula, temia-se por uma intervenção militar para sua não ascensão ao cargo.

¹⁵⁶ O grupo de trabalho, que não contava com nenhum deputado de oposição, propôs, em relatório final, plebiscito para que a população opine sobre uma possível modificação de sistema político adotado no Brasil. O texto foi aprovado em uma votação simbólica (BRANT, 2022).

foi o primeiro, nos últimos 10 anos, a aprovar menos leis de sua autoria do que o Congresso Nacional. São 215 projetos de autoria parlamentar aprovados contra 140 do Executivo. Vale destacar que cerca de 30 projetos de autoria parlamentar se tratavam de homenagens. Os dados podem ser melhor visualizados no Gráfico 1.

Gráfico 1: Projetos aprovados nos últimos 4 biênios.

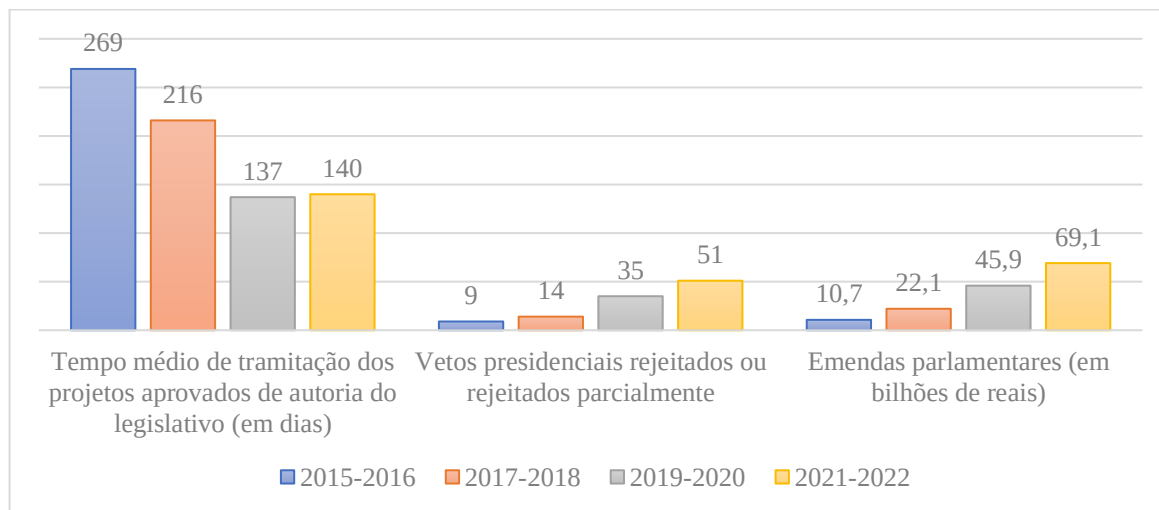


Fonte: Weterman e Shalders (2022, s.p.)

Os números de projetos legislativos aprovados revelam a tendência crescente de controle de agenda pelo Parlamento após o Governo Dilma. Isso se dá pelas mudanças sofridas no diálogo institucional e por um Congresso Nacional cada vez mais fragmentado. Apesar da fragmentação da atual legislatura ser ainda maior do que na passada (DALY, 2021), a relação conflituosa estabelecida pelo Governo Bolsonaro com o Parlamento pode ser reveladora da atuação menos reativa do atual Congresso Nacional (GOMES; LUZ, 2019). O Legislativo passou a impor sua agenda, rejeitando vetos, por exemplo, e cooptando o orçamento que era do Executivo, através do orçamento secreto e da “emenda pix”¹⁵⁷, conforme exposto nos dados do Gráfico 2.

¹⁵⁷ Trata-se de “(...) uma transferência especial, tipo de emenda parlamentar criada pela Emenda Constitucional 105, de 2019. (...) As transferências especiais, ou “emendas Pix”, são filhas das emendas individuais, primas pobres das emendas de relator.”. Elas fazem parte das emendas individuais impositivas (COURI, 2021, s.p.).

Gráfico 2: Reatividade Congressual nos últimos quatro biênios.



Fonte: Weterman e Shalders (2022, s.p.)

Os números são um reflexo dos acordos realizados entre Bolsonaro e o Centrão para não ter riscos de processos de *impeachment*. O resultado de tais alianças renderam ao Congresso Nacional, entre 2019 e julho de 2022, R\$ 115 bilhões em emendas parlamentares a serem destinadas pelos congressistas. Em comparativo, na legislatura anterior (2015-2018), o valor controlado pelo Legislativo foi de R\$ 33 bilhões.

Devido suas ações enquanto Presidente, Bolsonaro encontra-se em rota de colisão com as instituições que passaram a operar apesar da atuação inerte e omissiva do Executivo. Trata-se de um Governo inoperante e criador de crises. No melhor estilo da ultradireita global (DIEGUEZ, 2022), Bolsonaro costuma criar condições e narrativas que preocupam o seu público, enquanto o mesmo se coloca como salvador ou vítima. Em que pese sua posição, denota-se um Chefe de Estado que não consegue estabelecer relações diplomáticas com nenhum outro Estado (COEN, 2022). A compra de apoio no Congresso por meio do orçamento secreto, criado e sancionado por Bolsonaro (WETERMAN, 2022) mesmo contra a recomendação de sua equipe econômica, é, quiçá, o maior escândalo de corrupção do mundo (SCHREIBER, 2022)¹⁵⁸. A atual relação estabelecida com o Parlamento serve apenas para que ele permaneça no cargo e goze das prerrogativas de Presidente da República, mas não governa.

Com uma agenda diminuta, sem avanço no CN, e a aprovação de propostas que apenas encontram afinidade com o Parlamento, o protagonismo do Executivo tem diminuído

¹⁵⁸ “(...) é possível afirmar que o chamado Orçamento Secreto é "extremamente grave". Para a Transparência Internacional, trata-se do "maior processo de institucionalização da corrupção que se tem registro no país".” (SCHREIBER, 2022, s.p.).

em detrimento da posição cada vez mais determinante do Legislativo (GOMES; LUZ, 2019). Bolsonaro ocupa um cargo, mas não o exerce. A exemplo da pandemia, a gestão ocorreu apesar de Bolsonaro e através das atribuições do Legislativo e atuação dos Governadores em conformidade com a Constituição, e com a melhor interpretação do STF pela saúde da coletividade.

Neste sentido, é importante dar destaque às medidas provisórias, importante instrumento de imposição de agenda e governabilidade para o Presidente da República. O próximo subtópico se destina a dar uma atenção mais específica sobre o tipo de agenda que Bolsonaro tentou pautar. Para tanto, elencou-se algumas medidas provisórias que tiveram mais repercussão na literatura jurídica como potenciais para continuação do processo de erosão constitucional brasileira.

3.4 USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO GOVERNO BOLSONARO: CASOS ESPECÍFICOS

As medidas provisórias – que serão analisadas a seguir – foram escolhidas em conformidade com a repercussão jurídica, midiática e controversas diante de movimentos sociais. São MPs que se encontram amplamente discutidas na literatura e, possuem em comum, seu caráter inconstitucional, desconstitucionalizante, ou, ainda, são baseadas em um autoritarismo neoliberal. Neste sentido, sabe-se que o estudo não é completo, pois muitas medidas provisórias questionáveis ficaram de fora da abordagem, bem como o recorte não contempla aquelas que, por ventura, não descumprem os anseios constitucionais. Busca-se, com esta análise, apenas dar dimensão do largo uso negativo das medidas provisórias pelo Governo Bolsonaro no processo de erosão constitucional, na fase das medidas provisórias que se denomina de: limitações institucionais – possui este nome justamente pelo uso demandar de uma postura mais ativa das instituições, o que reflete na governabilidade do Presidente.

A partir de uma ordem cronológica, a primeira medida provisória controversa é a MP nº 870/2019, que realizou uma profunda reestruturação na disposição administrativa dos ministérios subordinados à Presidência da República. Entre as promessas de campanha de Jair Bolsonaro, havia a expectativa de diminuição do Governo, uma modificação que passava pela extinção de ministérios, realocação de pastas e planejamento. Embora a MP tivesse essa intenção, acarretou mudanças danosas para a estrutura democrática do país. Na busca de cumprir o seu escopo, transferiu a Funai (Fundação Nacional do Índio) da Justiça e Segurança Pública para Família e Direitos Humanos; já a competência de demarcação de Terras

Indígenas (originalmente integrante das atribuições da Funai) e licenciamento ambiental tentou-se incorporar no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; outra ação complexa foi a transferência do COAF (Conselho do Controle das Atividades Financeiras)¹⁵⁹ da Economia para a Justiça e Segurança Pública (RAMPIN, 2022). Mais uma alteração sensível foi em relação a ONGs (Organizações Não Governamentais)¹⁶⁰, cuja Secretaria Geral da Presidência passou a ser responsável por “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional” (art. 5, II, MP nº 870/2019) (BRASIL, 2019a). Tal ação contra as ONGs situa-se em um movimento de isolamento de grupos minoritários como os indígenas¹⁶¹ (MAISONNAVE, 2019).

As mudanças provocaram reações contrárias: o Parlamento propôs mais de 500 emendas; a APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) identificou que as ações eram prejudiciais para a política indigenista do país, tendo em vista que a o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui interesses opostos à demarcação de terras indígenas e ao licenciamento ambiental. Na atuação parlamentar, constatando a inconstitucionalidade ao direito à livre associação, e diagnosticando que o Tribunal de Contas e o Ministério Público já possuem as ferramentas necessárias para fiscalizar ONGs, à Secretaria Geral da Presidência ficou determinado apenas a coordenação do diálogo entre Governo Federal e Organizações (RAMPIN, 2022); as atividades do COAF permaneceram vinculadas ao Ministério da Economia, todavia transferidas para o Banco Central do Brasil; enquanto que a competência para demarcação das Terras Indígenas permaneceu atrelada à Funai e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MEYER, 2021).

O Governo não recuou do revés sofrido na MP nº 870/2019 e logo editou a MP nº 886/2019 (BRASIL, 2019e). Esta edição visava impor, insistir na realocação da competência de demarcação das Terras Indígenas e licenciamento ambiental ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Davi Alcolumbre (ex-Democratas e filiado, em 2022, ao União

¹⁵⁹ Meyer (2021) destaca a importância do órgão, pois, é de sua responsabilidade fiscalizar atividades financeiras e possíveis crimes. Para o autor, o ex-ministro da Justiça, Sérgio Moro, tinha bastante interesse nessas operações.

¹⁶⁰ “Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atuam na defesa ambiental ou que trabalham com projetos de identidade de gênero e sexualidade são as mais atacadas pelo governo de Jair Bolsonaro (PL). Esta é uma das conclusões de um levantamento realizado pela Abong (Associação Brasileira de ONGs) (...) a gestão de Bolsonaro tem atuado, por meio de medidas em âmbito administrativo, para dificultar a captação de recursos e o recebimento de doações vindas do exterior.” (BERGAMO, 2022, s.p.)

¹⁶¹ Existe a compreensão de que atuação do Governo é para isolar os indígenas, afastando as ONGs que lhes dão suporte, conforme matéria da Folha de S. Paulo, “Bolsonaro acusou ONGs de explorar e manipular indígenas e quilombolas, mas sem apresentar evidências. (...) Para Dinamam Tuxá, coordenador-executivo da Apib (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), além de esvaziar a Funai (Fundação Nacional do Índio), transferindo a atribuição de demarcação para o Ministério da Agricultura, Bolsonaro ‘está partindo pra cima dos apoiadores que atuam em defesa dos povos indígenas’.” (MAISONNAVE, 2019, s.p.).

Brasil), à época Presidente do Senado Federal, devolveu a MP 886 por violar o art. 62, § 10, da Constituição, que veda a reedição de uma medida provisória na mesma sessão legislativa (RAMPIN, 2022). No mesmo sentido, na ADI MC 6062/DF¹⁶², o STF decidiu pela inconstitucionalidade da MP (BRASIL, 2019j).

Seguindo a ordem cronológica, o Governo Bolsonaro propôs uma série de reformas neoliberais que se iniciaram com o Governo Temer. Através da EC n° 103/2019, alterou o Regime Geral de Previdência Social, promovendo danos substanciais para os direitos sociais brasileiros, pois acarretou em um retrocesso no direito ao benefício previdenciário (DUTRA; JESUS, 2020). Antes mesmo da mudança constitucional, o Governo já tinha editado a MP n° 871/2019 (BRASIL, 2019b), que passou a ser definitiva, no ordenamento jurídico, por meio da aprovação, em formato de PLV, da Lei Federal n° 13.846/2019. A MP modificava as regras de aposentadoria dos segurados especiais, que, de acordo com a lei, são os que exploram atividade agropecuária, de pesca artesanal e de extrativismo vegetal, em regime de economia familiar, sem o uso de empregados permanentes e que façam dessas atividades profissão habitual ou principal meio de vida. Entre as críticas cabíveis, além do método utilizado para tratar de mudanças sociais tão importantes, o Governo não realizou ampla divulgação das modificações, o que acarretou danos para milhares de pessoas (ABREU *et al.*, 2021).

As MP n° 873, 881 e 905, todas de 2019, merecem uma abordagem em conjunto, pois provocaram danos aos direitos sociais, mais especificamente do trabalho. A MP n° 873/2019 (BRASIL, 2019c), embora não tenha sido convertida em lei, intencionava desestruturar sindicatos através da imposição de empecilhos ao regular recolhimento de contribuições sindicais. A MP n° 881/2019 (BRASIL, 2019d) ficou conhecida como MP da liberdade econômica ou minirreforma trabalhista, sendo convertida, através de PLV, na Lei Federal n° 13.874/2019. A alteração ampliava a reforma trabalhista já feita no Governo Temer, cuja maior polêmica girava em torno da ampliação na quantidade de empresas dispensadas de ter uma fiscalização e controle de tempo de trabalho¹⁶³. Entre outros pontos importantes, mas não ratificados pelo Congresso, cabe destacar a flexibilidade na jornada de trabalho e repouso (DUTRA; JESUS, 2020) e a cisão entre o patrimônio societário e jurídico nos casos de falência (ANDRADE, 2022).

¹⁶² Posteriormente o processo foi extinto sem resolução do mérito (BRASIL, 2019j).

¹⁶³ Anteriormente, a legislação contemplava apenas empresas com até 10 funcionários. A nova regra passou a contemplar empresas com até 20 funcionários (CABRAL, 2022).

A medida provisória nº 905/2019 (BRASIL, 2019g) instituiu o contrato de trabalho verde e amarelo¹⁶⁴ e, por meio da fragilização dos direitos trabalhistas, apostava na falácia neoliberal de que menos direitos e garantias gerariam mais empregos. Sua inconstitucionalidade advinha até mesmo da ausência de exposição de motivos por parte do Executivo, o que confere o não cumprimento da exigência formal de relevância e urgência (RAMPIN, 2022). A partir desta MP, Bolsonaro repetiu sua estratégia de reeditar instrumentos já vetados em outra MP na mesma sessão legislativa: reincluiu mudanças rejeitadas na MP nº 881/2019, como a flexibilização na jornada de trabalho nos dias de descanso remunerado (DUTRA; JESUS, 2020). A MP não foi convertida em lei, mas se configurou como uma tentativa de descaracterização e desconstitucionalização de direitos sociais constitucionalmente garantidos (CABRAL; REIS; MARQUES, 2022).

Por sua vez, a MP nº 900/2019 (BRASIL, 2019f) violava o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, BRASIL, 1988a). Sua edição visou permitir que o Ministério do Meio ambiente realizasse contratação, sem licitação, de empresa para criação de um fundo ambiental privado para administração de multas ambientais (SAUER, LEITE; TUBINO, 2020). A MP, denominada de Fundão de Salles, ex-ministro do Meio Ambiente, teve vigência encerrada sem conversão em lei.

A MP nº 910/2019 (BRASIL, 2019h) acompanhava os decretos presidenciais nº 10.165 e 10.166. A exposição de motivos indicava uma ficta intenção de modificar as regras para regularização de terras e proporcionar a concessão de títulos de propriedade rural para ocupações e assentamentos de terras da União. A realidade demonstrou que a MP apenas legitimou a grilagem de grandes posses ilegais. O tratamento dado a indígenas, quilombolas e sem-terra não foi o mesmo. Para tanto, intentou por alterar a lei de regularização fundiária (Lei Federal 11.952/2009), a de licitações (Lei Federal 8. 666/1993) e a lei de registros públicos (Lei Federal 6.015/1973) (SAUER, LEITE; TUBINO, 2020). A MP teve sua vigência encerrada e não foi transformada em lei.

¹⁶⁴ Entre os pontos de destaque, Dutra e Jesus (2020, p. 3) apontam que os “(...) contratos de 24 meses (independentemente da finalidade da contratação), com recolhimentos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em alíquotas inferiores (2%, e não 8%), multa por rescisão contratual equivalente à metade da devida aos demais empregados (20% dos depósitos de FGTS, e não 40%), e esvaziamento da importância social do direito de férias e 13º salário, cujas remunerações serão feitas de forma parcelada, a cada mês trabalhado. A MP prevê ainda a possibilidade de contratação de seguro em favor desses empregados, hipótese em que o adicional de periculosidade, se incidente, seria pago na fração de 5% do salário-base, limitando tal incidência àquelas situações em que o trabalhador fique exposto ao risco por mais de 50% da sua jornada, o que não ocorre em relação aos demais trabalhadores. Mais grave, os empregadores que contratem nessa modalidade terão plena isenção em relação às contribuições previdenciárias, o que é completamente contraditório com o suposto cenário de crise de arrecadação previdenciária sustentado pelo governo.”

A MP nº 914/2019 (BRASIL, 2019i) é outra medida que faz parte do processo de erosão constitucional brasileiro. Ferindo o art. 207 da Constituição, a MP visava alterar o método de nomeação dos dirigentes das IESs (Instituições de Ensino Superior), IFEs (Institutos Federais) e Colégio Pedro II. A repercussão foi negativa no Congresso Nacional – que propôs 204 emendas – e nas instituições de ensino do país, que divulgaram várias notas de repúdio em defesa da autonomia universitária, associando à MP a uma ação opressiva que remontava à ditadura militar brasileira (SEDRIM, 2021).

A modificação planejada pela MP nº 914/2019 até foi justificada como uma modernização do procedimento de escolha dos dirigentes, mas constatou-se, na realidade, um retrocesso. Cita-se: a escolha do vice-reitor não caberia mais a consulta à comunidade acadêmica, mas à escolha do próprio reitor nomeado; remodelou-se as situações para a escolha do reitor *pro tempore*¹⁶⁵, legitimando sua nomeação nos casos em que se contatasse irregularidades no processo de consulta. A MP não foi convertida em lei, perdendo sua vigência após o prazo constitucional, mas o Executivo reagiu editando a MP nº 979/2020, que também trazia prejuízos para autonomia universitária (SEDRIM, 2021).

A MP nº 979/2020 (BRASIL, 2020g) se deu em um contexto e justificativa de pandemia de Covid-19, tratando, novamente, do processo de nomeação dos dirigentes nas instituições federais de ensino. Justificou-se que, devido às medidas sanitárias, o processo de consulta à comunidade universitária restaria impossibilitado. Com isso, a nomeação de reitores *pro tempore* pelo Ministro da Educação se fazia necessário naquele momento. A estratégia de reeditar medida provisória na mesma sessão legislativa foi utilizada mais uma vez e novamente o Congresso reagiu devolvendo a MP. O Executivo, por sua vez, tratou de revogar a medida provisória¹⁶⁶ através da MP nº 981/2020 (SEDRIM, 2021).

Ainda no contexto de pandemia de Covid-19, o Parlamento aprovou a Lei Federal nº 13.979/2020, de autoria do Presidente da República. A rápida aprovação da lei impediu um amplo debate público. Todavia, com as emendas propostas pelos parlamentares, avançou-se

¹⁶⁵ A figura do reitor *pro tempore*, ou temporário, se trata da nomeação decorrente de vacância do cargo de reitor. É uma possibilidade jurídico-institucional derivada de “(...) cargos desocupados por motivos emergenciais, como morte ou renúncia do dirigente, ou até mesmo nos casos de universidades recém-criadas que ainda não possuem colegiado máximo formado.” A figura do reitor *pro tempore* passou a ser confundida com reitor interventor, ou até mesmo denominada de reitor biônico, em decorrência da semelhança dos casos de ação do Executivo há época da ditadura militar brasileira, todavia, “A vinculação do reitor *pro tempore* a um período obscuro da história do país é, portanto, compreensível, devendo ser utilizada com comedimento.” (SEDRIM, 2021, p, 40).

¹⁶⁶ O saldo, da atuação do Executivo é que “(...) o atual presidente ignorou a tradição estabelecida pelos governos anteriores em 31,92% dos casos, visto que, atualmente, catorze universidades possuem reitor que não encabeçou a lista tríplice, enquanto duas instituições, a UFGD e a UNIVASF, possuem reitor *pro tempore*, mesmo com lista tríplice formada (...)” (SEDRIM, 2021, p, 53-54).

no combate à pandemia. Embora a legislação epidemiológica tenha sido modernizada, a promulgação da lei não foi o suficiente, tendo em vista os conflitos institucionais enfrentados (MARQUES, 2022). O Governo Federal editou uma série de medidas provisórias que ampliaram a tensão institucional por tentarem aumentar o poder do Executivo no conflito federativo (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022). Como exposto, a atitude do Executivo era de promover a propagação viral em busca de uma imunidade de rebanho. As MPs editadas, então, contrariavam decretos emitidos em estados e municípios em busca de conter a contaminação e promover a preservação da saúde coletiva (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022).

A medida provisória nº 926/2020 (BRASIL, 2020b), que alterava a Lei Federal nº 13.979/2020, foi a primeira de uma série de MPs contestadas judicialmente (a exemplo da ADI 6.341 (BRASIL, 2020h) e ADI 6.343 (BRASIL, 2020i)) e pelo Parlamento em suas funções típicas. A referida MP teve sua constitucionalidade contestada por atentar contra a competência dos outros entes federados na adoção de medidas para combater a crise sanitária e por se tratar de matéria que deveria ser abordada apenas em Legislação Complementar. De acordo com o texto da MP, apenas a União poderia dispor sobre restrições de locomoção, como o isolamento social e sobre serviços públicos e atividades a serem consideradas essenciais. Em que pese haver uma disputa jurídica no STF, o CN converteu a MP nº 926/2020 com modificações que encerravam discussões sobre a incompetência da União (BIELSCHOWSKY; PENNISI, 2022).

A pandemia de Covid-19 acarretou uma série de medidas provisórias visto que o Governo aproveitou da situação para possibilitar diversas políticas com a justificativa da relevância e urgência do momento enfrentado (CABRAL, REIS, MARQUES, 2022). A medida provisória nº 927/2020 (BRASIL, 2020c) foi editada para dispor sobre direitos trabalhistas a serem flexibilizados frente à crise sanitária. A vigência da MP foi encerrada, não sendo convertida em lei e perdendo sua eficácia.

A MP nº 928/2020 (BRASIL, 2020d), por sua vez, afetava a transparência e o acesso à informação por parte de órgãos públicos. A consequência foi de “(...) um crescimento de 40% no indeferimento de pedidos de acesso à informação relacionados à área da saúde e somente 54% dos requerimentos protocolados foram atendidos – sendo que esse percentual nunca havia sido inferior a 65%”. (ANDRADE, 2022, p. 241). A medida provisória teve sua vigência encerrada e não foi convertida em lei, embora não tenha deixado de ser uma ofensa ao princípio constitucional da publicidade da Administração Pública.

A medida provisória nº 1.003/2020 (BRASIL, 2020a) tratava da aquisição de vacinas. Após a atuação do Legislativo na proposição de emendas e deliberações, a conversão da MP em PLV teve 37 dispositivos vetados pelo Presidente da República, sendo sancionado como Lei Federal nº 14.121/2021. Vacinas e uso de máscaras se trataram das temáticas mais vetadas por Bolsonaro na disputa com o Legislativo na crise sanitária (GODOI-BUSTAMENTE; BUSTAMENTE, 2022).

De acordo com Marques (2022), ainda no contexto da pandemia, existiu a possibilidade de uma maior ampliação dos poderes do Executivo. Isso se daria através de uma medida provisória que acarretaria no aumento de possibilidades de decretação de mobilização nacional para o combate de calamidade pública de repercussão nacional, a ser decretado pelo Presidente e ratificado pelo Parlamento. A consultoria jurídica do Ministério da Defesa não via óbices jurídico-constitucionais para tal ação. Todavia, o Governo não chegou a editar tal medida, tendo em vista os reveses e o desgaste já enfrentados entre as instituições. O autor compreende que este movimento se trata de um aspecto da militarização da política, explicando que tal movimento está conexo com propostas de desconstitucionalização de institutos constitucionais através de MPs, decretos e legislações ordinárias de autoria do Executivo

A MP nº 936/2020 (BRASIL, 2020e) tratou de criar o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Essa foi mais uma sinalização do Governo com as pautas neoliberais de flexibilizar direitos trabalhistas. A medida foi convertida, por meio de PLV, na Lei Federal 14.020/2020, que contou com vetos do Presidente da República e até mesmo derrubada de vetos por parte do Congresso Nacional. O que se destaca da MP foi a permissão para acordos sobre alteração da jornada de trabalho e salarial apenas entre trabalhador e empregador, ou seja, sem a necessidade de anuência de sindicato (CABRAL, REIS, MARQUES, 2022).

A MP nº 946/2020 (BRASIL, 2020f) extinguiu o fundo do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A justificativa era de que, em prol do princípio da eficiência da Administração Pública, o fundo deveria integrar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A medida acabava por possibilitar o saque pelos titulares de conta vinculada ao FGTS com o intuito de promover o consumo e reaquecer a economia. Rampin (2022) compreende que tal atitude promove a descaracterização de programas sociais. A medida provisória teve sua vigência encerrada e não foi convertida em lei.

A MP nº 1.068/2021 (BRASIL, 2021b), por outra sorte, situa-se como um ato antidemocrático por natureza. Seu escopo era alterar o Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965/2014) e vedar que redes sociais removam, unilateralmente, conteúdos que possam ferir as diretrizes pré-estabelecidas. A motivação da edição da MP indicava um zelo pela liberdade de expressão constitucionalmente garantida, mas, na realidade, se tratava de um gesto para os apoiadores mais radicais do Presidente da República, cuja atuação digital gera prejuízos para democracia desde sua eleição. A medida provisória nº 1.068 foi editada em um momento bastante delicado da democracia brasileira: publicada no dia 06 de setembro de 2021, véspera do feriado nacional da independência do Brasil, ela poderia refletir em manifestações de atos antidemocráticos e ataques ao STF. Em reação, a medida foi rejeitada pelo Congresso Nacional por violar o limite material disposto no art. 62, I, *a*, da Constituição, mais especificamente por ter tratado de direitos políticos (FERNANDES; MELO, 2022).

A MP nº 1.045/2021 (BRASIL, 2021a) se tratou, mais uma vez, de uma minirreforma trabalhista pretendida pelo Governo Bolsonaro. A MP criava o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, se valendo, novamente, da ideia equivocada de que a supressão de direitos trabalhistas propiciaria uma melhora econômica, na qualidade de vida, na manutenção e criação de novos postos de trabalho (MEDEIROS, 2022). A medida já trazia um prazo para sua vigência expirar: 120 dias; entre suas alterações, apontava, como fez em outra oportunidade, para a redução proporcional da jornada de trabalho e dos salários; suspensão temporária do contrato de trabalho. O acordo celebrado entre empregador e trabalhador, sem a participação de sindicato, suscitava na geração de um benefício emergencial para o empregado prejudicado. A MP foi rejeitada no Senado Federal.

A MP nº 1.135/2022 (BRASIL, 2021c), por outra sorte, se tratou de uma controvérsia entre Executivo e Legislativo. Desta vez, a erosão constitucional atingia a Cultura, importante setor para os apoiadores neofascistas do Presidente da República, que veem a Cultura como um objeto de disputa ideológica. A querela se iniciou com a aprovação, pelo Congresso Nacional, das leis Paulo Gustavo (Lei Complementar 195/2022) e Aldir Blanc 2 (Lei Federal 14.399/2022)¹⁶⁷. A expectativa de sanção total das leis se viu frustrada com vetos parciais da Lei Paulo Gustavo e o veto integral à Lei Aldir Blanc 2. Os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, mas a MP nº 1.135/2022 adiava o repasse dos recursos necessários para o cumprimento de ambas legislações (SENADO NOTÍCIAS, 2022). A MP,

¹⁶⁷ A primeira lei indica o repasse de R\$ 3,86 bilhões para estados e municípios investirem no setor cultural; enquanto que a segunda determina a transferência, anual de R\$ 3 bilhões para estados e municípios investirem no setor cultural entre os anos de 2024 e 2028 (SENADO NOTÍCIAS, 2022).

recentemente, em decisão de medida cautelar pelo plenário do STF (ADI 7.232/DF) (BRASIL, 2022a), teve seus efeitos suspensos por não atender os requisitos de relevância e urgência.

As medidas provisórias exploradas demonstram parte do desgaste que a democracia sofreu em atitudes do Executivo. O Executivo age especialmente através deste instrumento normativo (RAMPIN, 2022). Todavia, o Presidente Jair Bolsonaro não se limitou apenas a esta estratégia para gerir seu Governo, aprovar suas políticas, agradar apoiadores, aliados e criar narrativas contra sua governabilidade a partir da acusação contra outros poderes da República. Além do uso ideológico das MPs para obter sucesso em pautar sua agenda política, ele se valeu de decretos (MEDEIROS, 2022).

O Presidente Bolsonaro, deste modo, se utilizou de métodos infraconstitucionais legítimos de governança para atacar direitos constitucionalmente consagrados, ou de maneira constitucionalmente ilegal. São exemplos: o uso de MPs que, como citado, desconstitucionalizaram direitos, ou, como cita-se agora, o uso de decretos sobre matéria formalmente inconstitucional.

O constante uso das medidas provisórias, decretos, aparelhamento estatal e militarização do Estado são qualificadores de um autocrata legalista (MEDEIROS, 2022). As tentativas de deslegitimar o processo eleitoral, constante conflito com a mídia e as instituições constitucionalmente instituídas indicam que Bolsonaro possui o perfil de Presidente autoritário, que ascende ao poder através de vias legais, mas que, após a posse, atua por meio do próprio mecanismo democrático para promover um decaimento da democracia (FERNANDES, 2022).

A partir dos dados coletados e do recorte realizado nesta pesquisa, em que pese a erosão constitucional atue por várias frentes no Governo Bolsonaro, denota-se uma profundidade maior de ataques aos direitos sociais. Essa afirmativa encontra, na extensiva atuação do Ministério da Economia, liderado por Paulo Guedes, uma tentativa de transformar o Estado brasileiro em um reduto neoliberal.

Neste sentido, faz-se necessário, no último capítulo, realizar um estudo do Governo Bolsonaro em números, dando destaque para a participação de seus Ministros de Estado na elaboração de medidas provisórias. Destaca-se, também, a imprescindibilidade de um comparativo do uso da medida provisória, um instrumento constitucionalmente democrático, entre os demais Presidentes da República, após o advento da EC 32/2001 (excetuando Governo Cardoso). Esta comparação busca estabelecer um paralelo entre os números obtidos na relação de governança entre Executivo e Legislativo ao longo do tempo, fornecendo, deste

modo, uma base mais sólida para compreender o perfil de uso da medida provisória por Jair Bolsonaro e sua influência em sua governabilidade.

4 MEDIDAS PROVISÓRIAS EM PERSPECTIVAS E NÚMEROS: um comparativo entre governos

A partir das incursões traçadas ao longo desta pesquisa, denota-se que o perfil do uso das medidas provisórias por Bolsonaro é a de um autocrata legalista que promove a desconstitucionalização de direitos em prol de uma agenda neoliberal. A continuação de um processo de erosão constitucional pôde ser verificada com sua postura conflituosa com os outros poderes e entes federados, bem como por uma atuação que fere a legalidade dos poderes constitucionalmente conferidos ao Executivo.

Em que pese tal diagnóstico ter sido realizado com o aprofundamento em situações específicas que envolveram os três poderes, os números podem ser relevantes para se ter uma melhor compreensão, de um modo geral, do relacionamento criado entre Governo e Parlamento. Assim, para se ter um referencial, optou-se por comparar os dados referentes a outros Governos com o do Presidente Bolsonaro. O nível de aprovação, rejeição, emendas e vetos de medidas provisórias possuem relevância para se diagnosticar o grau de governabilidade de Jair Bolsonaro. A escolha do instrumento (medida provisória) como melhor objeto para esta análise já foi amplamente justificada por esta pesquisa, tendo em vista sua importância para governabilidade e para interferência do Executivo na agenda do Legislativo.

Algumas medidas provisórias do Governo Bolsonaro já foram explanadas. Porém, para se ter uma visão mais completa da atuação do Governo neste período é importante entender os números das medidas provisórias e quem são os principais nomes na política neoliberal empreendida. Assim, observar quais os temas mais editados, os Ministros de Estado mais participativos, bem como a quantidade de orçamento suplementar, fazem parte de um panorama das medidas provisórias que complementam, de forma ratificadora, o já observado até então: um Presidencialismo à Bolsonaro que opta por conflitos institucionais em detrimento do arranjo constitucional harmônico.

Neste sentido, este capítulo pretende se enveredar pelas nuances das medidas provisórias no Governo, revelando, em números, a relação estabelecida com o congresso e em qual teoria sobre o poder normativo do Executivo Bolsonaro se encaixa melhor. Realizando um comparativo entre os outros governos pós emenda EC 32/2001 (a partir do Governo Lula) será possível estabelecer um paralelo entre as outras fases da medida provisória e a atual.

4.1 O PERFIL DA MEDIDA PROVISÓRIA NO GOVERNO BOLSONARO

A configuração do Congresso e a quantidade de aliados é importante para entender como o Governo se utilizou das medidas provisórias: se Bolsonaro é um Presidente que se encaixa melhor na teoria da ação unilateral ou da delegação. A quarta fase da medida provisória indicou que o Governo deveria barganhar com um maior número de parlamentares para viabilizar a governabilidade por meio do poder normativo do Executivo: o processo ficou mais custoso para o Executivo (BEDRITCHUK, 2021).

Bolsonaro começou seu mandato com baixo apoio parlamentar, se valendo da medida provisória como uma ação unilateral. Demonstrava ser um agente em campanha contínua para agradar seus eleitores, portando a narrativa de que é um político antissistema, um *outsider* que não se valeria de arranjos políticos para governar (FERNANDES, 2022).

Entretanto, os conflitos deflagrados entre os poderes na gestão da pandemia de Covid-19 modificaram as necessidades do Presidente. Com demanda por aliados situacionais, bem como por uma base de apoio para evitar que se desse início a um processo de *impeachment*, buscou aproximação de partidos do centrão (MEYER, 2021), do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (FERNANDES; MELO, 2022). Assim, o Presidente lançou mão de mecanismos como a gestão de seu gabinete para recepcionar e dividir poder com outros partidos políticos. Também fez um extenso uso do orçamento do Executivo, fornecendo recursos para os parlamentares se alinharem à sua agenda e não optarem por sua deposição.

A agenda neoliberal e regressista, em grande parte, encontra aliados no Congresso Nacional, que, como mencionado, é um dos mais regressistas da história recente do Brasil (MEYER, 2021). Um dos maiores articuladores ideológicos do Governo trata-se do “superministro” Paulo Guedes, que acaba por ser um âncora ou um pilar de sustentação para o Presidente (GASPAR, 2018). Através dele, as políticas neoliberais, de caráter desconstitucionalizante, são postas e a erosão constitucional brasileira continuada.

Desta maneira, este tópico pretende elucidar o uso da medida provisória por Jair Bolsonaro por meio de números. Destacam-se os temas mais editados, comparando com os demais Governos pós-EC 32/2001 (menos o de Cardoso), assim como os Ministros de Estado mais participativos na implementação de agenda do Executivo, por meio da edição de medidas provisórias.

4.1.1 O superministro de Bolsonaro

Ainda na campanha para a eleição de 2018, Bolsonaro cristalizou o discurso de neoliberal por conveniência (MEYER, 2021). Entre suas promessas, acenou para a privatização de estatais, uma continuação da política de austeridade de Temer e o enxugamento do Estado (ALMEIDA, 2019). Neste sentido, embora tenha defendido a diminuição do gabinete presidencial para apenas 15 ministérios, na data de 28 de julho de 2021, já possuía 23 Ministros de Estado, mas seis a menos que o ex-presidente Michel Temer (G1, 2021).

Neste percurso, demonstrou ter pouco conhecimento sobre diversos setores da sociedade, do Estado e da economia¹⁶⁸. Passou a terceirizar para os seus Ministros a responsabilidade intelectual do seu Governo. Assim, ganhou destaque o que passou a ser denominado como “superministro” o Ministro da Economia, Paulo Guedes (MENDONÇA, 2019). Além de Guedes, outros superministros ascenderam ao cargo: nomes como Sergio Moro, algoz do ex-presidente Lula, e Tarcísio de Freitas, que havia participado dos Governos Dilma e Temer (PIRES, 2022).

Antes mesmo de se eleger, Bolsonaro dava grande relevância aos seus escolhidos para compor o Governo, dando destaque ao fato de que a composição se daria por uma escolha tecnocrata¹⁶⁹ (JORNAL NACIONAL, 2018), e não para barganhar com partidos políticos em troca de uma coalizão¹⁷⁰ (GOMES; LUZ, 2019). Neste sentido, o multifacetado Bolsonaro imprimiu suas várias versões nos ministérios: o ministro econômico (neoliberal), da justiça (punitivista), militar, ideológico e sua base familiar¹⁷¹.

Já em seu mandato, o Presidente Bolsonaro expôs sua falta de habilidade para articulação política e para compreender os principais gargalos da administração pública brasileira. O resultado foi um Congresso Nacional, de um modo geral, mais ativo, exercendo papel legislativo mais importante que o próprio Presidente (GOMES; LUZ, 2019), e uma atuação mais intensa dos Ministros escolhidos.

¹⁶⁸ Em discurso proferido nos Estados Unidos, Dieguez (2022) revela que Bolsonaro declarou que não se alcança o cargo de Presidente por meio de vestibular, logo não teria problema não entender de temas como Economia e Medicina (saúde). Todavia, fez questão de destacar que entende de Forças Armadas.

¹⁶⁹ Técnico, neste caso, significa ideológico, tendo em vista que a burocracia tecnocrata atende a um viés neoliberal (GARCIA, 2019).

¹⁷⁰ Na percepção recente, sabe-se que este perfil de Governo se modificou, pois o Executivo aumentou o tamanho de seu gabinete para contemplar novos aliados de diversos partidos políticos que compõem o centrão.

¹⁷¹ Segundo o portal de notícias Congresso em Foco. Ainda se acrescenta a escolha de ministros evangélicos, contra meio ambiente e políticas indigenistas etc (BIG, 2019).

No que concerne às medidas provisórias, a política no Palácio do Planalto demonstrou uma alta atividade dos Ministros que compõem o gabinete do Presidente da República. Os Ministros possuíram expressiva participação na proposição de medidas provisórias. Conforme o Decreto nº 9.191/2017, que rege a edição dos atos normativos do Executivo, o Ministro de Estado assina exposição de motivos para propostas de atos normativos. Neste sentido, tem-se, na Tabela 5, a quantidade de assinaturas, em minutas para edição de medida provisória, pelo Presidente da República, de cada Ministro ou pessoa vinculada ao Ministério.

Tabela 3: Paritipação individual de Ministros de Estado na edição de medidas provisórias.

Ministro de Estado	Pasta	Quantidade de MPs assinadas	Percentual
Paulo Guedes	Ministro da Economia	181	45,47%
Marcelo P. dos Guaranys	Vinculado ao Ministério da Economia	22	5,52%
Onyx Lorenzoni	Ministro da Cidadania e Casa Civil	17	4,27%
Bento C. L. de Albuquerque	Ministro de Minas e Energia	14	3,51%
Tereza Cristina	Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15	3,76%
André Mendonça	Ministro da Justiça	12	3,01%
Anderson Torres	Ministro da Justiça	10	2,51%
Tarcísio Gomes De Freitas	Ministro da Infraestrutura	09	2,26%
Roberto de Oliveira Campos Neto	Presidente do Banco Central	08	2,01%
Milton Ribeiro	Ministro da Educação	07	1,75%

Outros ¹⁷²	40 nomes de diversas pastas	103	25,87%
Total		398 assinaturas em 261 edições	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados obtidos no Portal da Legislação.

Na tabela, optou-se por constar apenas os dez nomes mais frequentes, os que mais participaram de minutas propostas de medidas provisórias. O resultado encontrado na análise de 262 edições realizadas foi de 398 assinaturas de 50 Ministros (ou ex ministros) de Estado – ou de pessoas vinculadas aos Ministérios de Estado – de diversas pastas que compõem o gabinete da Presidência da República. O número maior de assinaturas do que de edições significa trabalho em conjunto de diversos Ministros ou até mesmo de outras pessoas vinculadas aos ministérios.

O maior proponente (ou participante) foi Paulo Guedes. Seu nome se apresenta em 181 MPs, o que significa colaboração em quase metade das edições realizadas. Nenhum outro nome se aproxima da quantidade de sugestões acatadas pelo Presidente. O número expressivo indica com o que o próprio Jair Bolsonaro afirmava em sua campanha eleitoral para o pleito de 2018: “*Não sei, vou perguntar ao Paulo Guedes.*”, que acabou por alcunhar o Ministro de Posto Ipiranga (GASPAR, 2018). Ademais, Paulo Guedes foi o ministro, junto com outros quatro nomes, com mais longevidade no cargo, superando as constantes trocas em outros

¹⁷² Bruno Eustáquio Ferreira Castro De Carvalho, vinculado ao Ministério da Infraestrutura (01); Rodrigo Otávio Moreira Da Cruz, vinculado ao Ministério da Saúde (01); Ciro Nogueira Lima Filho, Ministro da Casa Civil (02); Fabricio Da Soller, Adjunto do Advogado-Geral da União (01); Tercio Issami Tokano, Adjunto do Advogado-Geral da União (01); Marcelo Sampaio Cunha Filho, vinculado ao Ministério da Infraestrutura (03); Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (03); José Marcelo Castro De Carvalho, vinculado à Controladoria-Geral da União (01); Welington Coimbra, vinculado ao Ministério da Cidadania (01); Luiz Gustavo Biagioni, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (01); Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto, Ministro do Desenvolvimento Regional (01); Antônio Paulo Vogel De Medeiros, Ministro da Educação (01); Ricardo de Aquino Salles, Ministro do Meio Ambiente (02); Ana Maria Pellini, vinculada ao Ministério da Cidadania (01); Carlos Alberto dos Santos Cruz, Ministro da Secretaria de Governo (01); José Carlos Oliveira, Ministro do Trabalho e Previdência (02); Carlos Alberto Gomes de Brito, Ministro do Turismo (01); Fernando Azevedo e Silva, Ministro da Defesa (02); Fábio Faria, Ministro das Comunicações (01); Luiz Henrique Mandetta, Ministro da Saúde (03); Abraham Weintraub, Ministro da Educação (03); Ernesto Henrique Fraga Araújo, Ministro das Relações Exteriores (01); Sergio Freitas de Almeida, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (01); Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União (01); Wagner de Campos Rosario, Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) (03); Renato de Lima França, vinculado à Secretaria Geral (01); Carlos Alberto Franco de França, Ministro das Relações Exteriores (02); Luiz Eduardo Ramos, Ministro da Casa Civil (03); Sérgio Moro, Ministro da Justiça e Segurança Pública (04); Jorge Antônio de Oliveira Francisco, Ministro da Secretaria de Governo (04); Marcelo Henrique Teixeira Dias, Ministro do Turismo (04); Osmar Terra, Ministro da Cidadania (04); João Inácio Ribeiro Roma Neto, Ministro da Cidadania (04); Marcos Pontes, Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovações (06); Eduardo Pazuello, Ministro da Saúde (06); Rogério Simonetti Marinho, Ministro do Desenvolvimento Regional (06); Gilson Machado, Ministro de Turismo (05); Marcelo Queiroga, Ministro da Saúde (05); José Levi de Mello, Vinculado ao Ministério da Economia (05); Braga Netto, Ministro da Casa Civil (05).

ministérios, bem como as negociações com o centrão que renderam novas participações no Governo¹⁷³.

Guedes foi o sustentáculo, o fiador, o guru que forneceu o mínimo de segurança para que Bolsonaro ocupasse o cargo de Presidente. Indicado como uma pessoa de influência no Governo Bolsonaro, sempre intervém para que o Presidente reconsidere alguma postura. Essa posição promove uma relação conflituosa entre os dois, mas, ainda assim, duradoura. Sua função tem tamanha importância que, antes do pleito de 2018, chegou a estampar a capa da revista *Veja* com a manchete: “Ele pode ser o presidente do Brasil” (GASPAR, 2018). Dieguez (2022) possui a percepção que Paulo Guedes foi fundamental para o apoio de agentes do poder econômico à campanha de Bolsonaro. A visão de alguns apoiadores é que, com Guedes, o Governo prezaria pela austeridade fiscal e o cumprimento de compromissos financeiros com o “pessoal do mercado”.

Em sua trajetória, Paulo Guedes pode ser identificado como ultraliberal, liberal ortodoxo (GASPAR, 2018) ou mesmo neoliberal (SCHAEFER, 2018). Mestre e *Phd* pela Universidade de Chicago, chegou a fazer parte, enquanto professor da Universidade do Chile, nos anos 1980, da experiência neoliberal chilena sob a ditadura de Augusto Pinochet: na ocasião, o Estado chileno convidou diversos economistas e professores (os *Chicago boys*) para integrarem cargos no governo e na docência, contribuindo, deste modo, na consolidação de uma política econômica liberal nos moldes propostos por Milton Friedman. Questionado sobre sua participação na ditadura chilena, Guedes “(...) rechaçou a associação com a ditadura chilena (...) afirmou: “*Eu sabia zero do regime político. Eu sabia que tinha uma ditadura, mas para mim isso era irrelevante do ponto de vista intelectual.*” (GASPAR, 2018, s.p.).

Em concordância com Bolsonaro, para Guedes, o problema do Brasil perpassa pela corrupção, pelo sistema político e pela segurança pública. Para o Ministro, os valores familiares estão em decadência e o Brasil é uma socialdemocracia em falência devido à falta de equilíbrio fiscal. Assim, é possível entender um perfil de conservador nos costumes e liberal na economia (SCHAEFER, 2018).

Assim, partindo da ideologia neoliberal que se encontra no Governo Bolsonaro, a pesquisa passa a investigar os números, os dados de edição das medidas provisórias e o que eles podem revelar, a mais, sobre a atuação do Executivo e de sua relação com o Legislativo.

¹⁷³ Até o dia 28 de março de 2022, o Governo já contava com 30 trocas de ministros desde 2019, e apenas quatro (Paulo Guedes, Bento Albuquerque, Augusto Heleno e Wagner Rosário) remanescentes desde o começo da gestão. A Secretaria-geral e Educação, ambas com 5 trocas cada, lideram as pastas mais modificadas (LIMA, 2022).

4.1.2 Temas mais editados

Para esta pesquisa, ao todo, foram analisadas as medidas provisórias do primeiro dia de mandato até 31/07/2022 (um recorte de 1.307 dias). Neste período, foram editadas 262 medidas provisórias, o que dá uma média aproximada de uma edição de MP a cada cinco dias. Importante mencionar que o Governo Bolsonaro ficou marcado pela pandemia de Covid-19, o que acarretou em uma crise sanitária sem precedentes, demandando uma maior utilização do instrumento de urgência relevância (GOMES; LUZ, 2019).

Comparado aos seus antecessores no mesmo período, Bolsonaro foi quem mais editou MPs. O Governo Temer, que teve início com o afastamento da ex-presidente Dilma Rousseff, começando no dia 12/05/2016 (G1, 2022) – apesar de sua posse ter se efetivado apenas no dia 31/08/2016, com a confirmação do *impeachment* (SENADO NOTÍCIAS, 2016) – com menos tempo, 964 dias de mandato, editou 144 MPs, uma média aproximada de uma nova MP a cada 7 dias. Dilma, antes de se ser destituída do cargo, governou por 497 dias, editando 58 MPs, uma média aproximada de uma MP nova a cada 9 dias; já em seu primeiro mandato, com os mesmos 1.307 dias de recorte, editou 131 MPs, uma média de, aproximadamente, uma MP a cada dez dias. Já o ex-presidente Lula, em seus dois mandatos, observando o recorte proposto, precisou, primeiramente, de um pouco mais de seis dias para editar uma MP nova; aumentando para pouco mais de oito dias no seu segundo mandato. A média pode ser melhor observada através da Tabela 4.

Tabela 4: Média de medidas provisórias editadas por Governo pós EC 32/2001.

Presidente	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Bolsonaro
Dias	1.307	1.307	1.307	497	964	1.307
MPs	211	155	131	58	144	262
Média	6,19d/mp	8,43d/mp	9,97d/mp	8,56d/mp	6,69d/mp	4,98d/mp

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Base de Legislação do Presidente da República

A taxa média de Bolsonaro supera, consideravelmente, os outros Governos. Mas, como posto, a pandemia de Covid-19 teve influência na inflação destes números. Outros dados relevantes são os específicos, os temáticos, sobre o que o Governo Bolsonaro mais tratou e teve como principal política em sua agenda. Todavia, é válido fazer algumas ressalvas: o tema abordado não reflete, necessariamente, que a MP não comete abusos jurídicos, políticos ou legislativos. Para entender a necessidade de uma medida provisória, deve-se analisar sua justificativa, pois assim pode-se compreender se ela se demonstra

relevante e urgente para os interesses coletivos (CLÈVE, 2021). Sendo assim, não necessariamente este número inflado é devido e/ou constitucionalmente adequado.

Outra ressalva quanto ao tema é que apenas analisando o seu teor é que pode se verificar se não se trata de uma reedição ou de assunto inapropriado para esta ferramenta legislativa. De todo modo, verificar quais os temas mais abordados pelo Executivo fornece dados importantes sobre a administração, ainda mais se associado com a visão específica já abordada no capítulo anterior. Neste intuito, a Tabela 5 traz a distinção da quantidade de MPs editadas e seu percentual geral.

Por questões metodológicas, os temas das medidas provisórias foram elencados de acordo com a própria classificação fornecida pela Base de Legislação do Presidente da República. No intuito de simplificar, algumas classificações foram reunidas em um denominador comum mais abrangente. Expressões como: organização administrativa; pessoal; executivo; funcionalismo público; administração direta e indireta; bens públicos; licitação; registro público, notarial; direito aéreo, internacional e público, foram compreendidos como referentes a questões administrativas. Termos como: tributos; direito comercial, civil, financeiro, patrimonial; fundos; recursos financeiros, foram compreendidos como referentes a questões econômicas. Termos como: previdência social; trabalho e emprego; direitos humanos e fundamentais; assistência social; cultura; meio ambiente, foram compreendidos como referentes a questões sociais. Temas diversos como: direito do consumidor, revogação de MP, transportes e demais alterações jurídicas sem repercussão nas categorias anteriormente citadas foram classificados como “outros”. Por fim, os créditos suplementares foram compreendidos como uma questão de orçamento.

Tabela 5: Temas das medidas provisórias editadas no Governo Bolsonaro.

Temas	Quantidade de Mps	Percentual
Orçamento suplementar	71	27,09%
Direitos sociais	68	25,95%
Economia	51	19,46%
Administração	59	22,51%
Outros	13	4,96%
TOTAL	262	100%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Base de Legislação do Presidente da República

O número de edições de medidas provisórias pelo Executivo e a temática pode ser relacionado com a crise sanitária que começou no início do segundo ano de mandato. Os direitos sociais aparecem em segundo lugar. Em que pese eles figurarem nesta posição, não necessariamente esta quantidade de medidas provisórias editadas se trata de uma preocupação em preservar ou promover direitos sociais. Pelo contrário: como abordado no capítulo anterior, o Governo Bolsonaro atuou para desconstitucionalizar direitos sociais através da edição de medidas provisórias. Com ênfase nos direitos trabalhistas, muitas das edições visavam a perda de direitos, não a inclusão. Neste sentido, o alto número de edições sobre o tema se configura, até certo ponto, como uma tentativa de neoliberalização das políticas sociais.

A administração pública aparece no terceiro lugar, se mostrando como uma consequência da necessidade de gestão dos recursos da União na pandemia. Questões de licitações, prorrogações de contrato, transferências de bens públicos e organização da administração direta e indireta foram afetadas pela pandemia. Mas também se verifica a atuação neoliberal que Bolsonaro se propôs a realizar: é possível encontrar desestatização, modificações em ministérios e criações e extinções de órgãos – o que também vai de encontro com sua atuação de aparelhamento estatal.

A economia, que em outros Governos se faz mais relevante, fica em quarto lugar. Isso se dá porque muitas das políticas econômicas se encontram inseridas nas edições que alteram direitos sociais. A partir do momento em que o Governo opta por uma política econômica neoliberal, a desconstitucionalização de direitos sociais acontece por meio do discurso de que menos direitos geram mais empregos.

Por fim, a quantidade de medidas que tratam sobre orçamento suplementar fica em primeiro lugar, o que corresponde com uma necessidade atípica do Governo em aumentar gastos visando setores críticos atingidos pela pandemia, como as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. Aprofundando-se nos dados do Governo Bolsonaro em busca de compreender melhor a destinação do crédito suplementar por parte do Executivo, a Tabela 6 faz o detalhamento de quais Ministérios receberam mais recursos suplementares.

Tabela 6: Destinação de recursos suplementares das medidas provisórias sobre orçamento.

Área/Pasta	Quantidade de MPs	Orçamento suplementar
Cidadania	22	R\$ 423.880.012.938,00
Saúde	18	R\$ 96.060.260.806,00
Economia	15	R\$ 250.087.247.084,00
Educação	06	R\$ 4.296.864.087,00

Defesa	06	R\$ 807.871.388,00
Des. Regional	05	R\$ 4.871.866.600,00
Infraestrutura	03	R\$ 893.000.000,00
Justiça e seg. pub.	03	R\$ 649.743.201,00
Turismo	02	R\$ 8.000.000.000,00
Minas e Energia	02	R\$ 980.000.000,00
Ciência, tec. Com.	02	R\$ 452.800.000,00
Mulher, fam. D.h.	02	R\$ 205.000.000,00
Rel. Exteriores	02	R\$ 128.000.000,00
Trabalho e prev.	01	R\$ 7.101.400.000,00
Presidência	01	R\$ 54.838.791,00
AGU	01	R\$ 4.160.026,00
TOTAL	91	R\$ 790.473.064.921,00 bilhões

Fonte: Elaborado pelo autor com dados obtidos no Portal da Legislação.

O Ministério da Cidadania foi o que mais recebeu recursos para custear despesas, o que decorre da necessidade de se empreender gastos para consolidar políticas assistenciais em um momento tão precário quanto a crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. A implementação de obrigações deste tipo se deu depois de ampla discussão e conflito entre Executivo e Legislativo, preponderando o Congresso Nacional na sua intenção de aumentar a assistência destinada aos mais necessitados.

O Ministério da Economia foi o segundo que mais recebeu recursos para custear despesas. Este número aparece inflado, pois o Ministério da Economia é o órgão que se apresentou como responsável pela gestão de recursos envolvidos em operações de crédito especiais realizadas pelo Governo, por custos envolvendo encargos da união, bem como por destinar recursos para os entes subnacionais. O protagonismo do Ministério da Economia advém da sua acumulação de funções decorrente do enxugamento do tamanho do gabinete presidencial e pela posição de importância do Ministro Paulo Guedes na gestão de recursos.

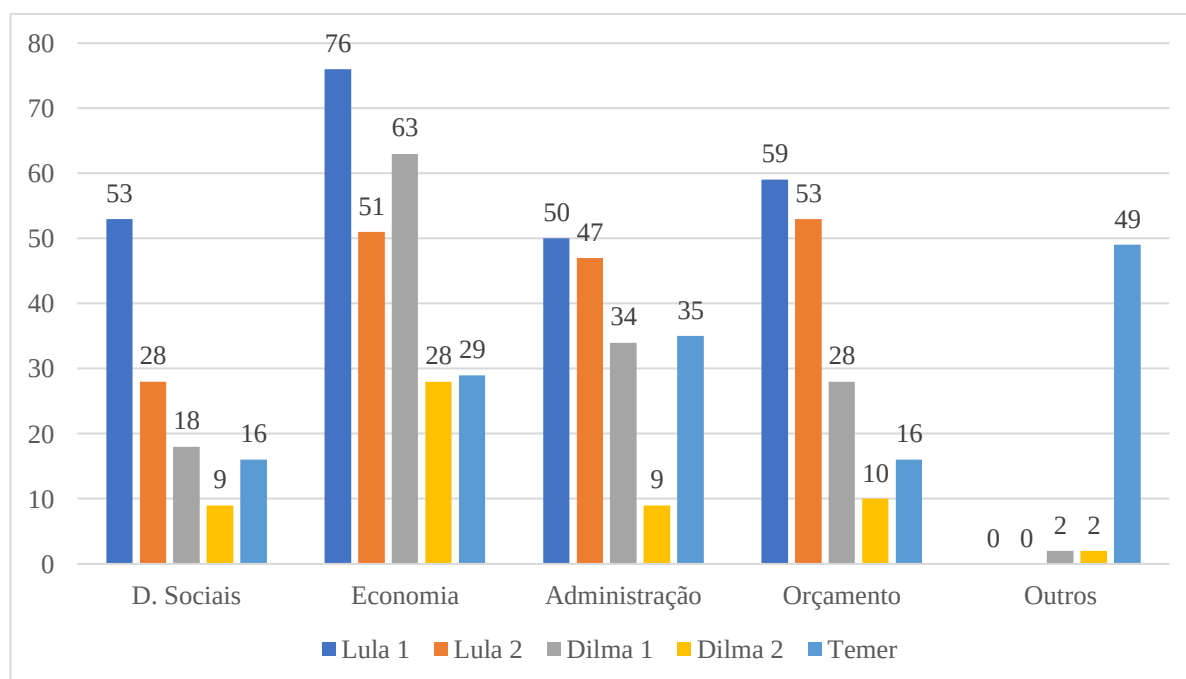
Em que pese a quantidade de recursos, em termos de reais, ser quantitativamente maior para a Educação do que para a Defesa, chama a atenção que ambos receberam a mesma quantidade de MPs requerendo orçamento suplementar. A ressalva que se faz é que o Ministério da Defesa também teve importante atuação no combate à crise sanitária¹⁷⁴. Todavia, em um Governo marcado pela crise sanitária cujo prejuízo para a educação e outros

¹⁷⁴ Penido e Kalil (2021, p. 8) compreendem este tipo de atuação das Forças Armadas como um meio de sua infiltração em pontos importantes do Estado. A militarização de problemas, questões que são pertinentes ao Estado (como o combate à Covid-19) “(...) destrói a profissionalização militar e, por sua vez, a defesa nacional, enquanto mantém o Estado ineficaz, tutelado e militarizado.”.

setores podem ser inestimáveis (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2021), esperava-se encontrar mais investimentos para um departamento tão complexo. Assim como se esperava de mais medidas destinadas ao setor da Mulher, Família e Direitos Humanos e Ciência, Tecnologia e Comunicações, pastas de importância social.

Por fim, quanto à temática, em um comparativo com outros Governos, pode-se verificar, no Gráfico 3, a diferença na quantidade de temas abordados. Neste momento, a pesquisa traz os números gerais (contabilizando todas as MPs editadas) dos Governos Lula 1, 2, Dilma 1, 2 e Temer, não apenas o recorte utilizado para se fazer a média da Tabela 3.

Gráfico 3: Temas de medidas provisórias nos governos antes de Bolsonaro e pós EC 32/2001



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Em comparativo com os demais presidentes pós-EC 32/2001, percebe-se que Bolsonaro, mesmo antes de terminar seu mandato, já é o Presidente com o maior número de MPs sobre orçamento suplementar. Também se extrai que já é o Governo que mais editou sobre direitos sociais, mesmo que não fosse na intenção de preservá-los. Também já legislou mais do que os demais, mas na Economia, com as ressalvas já realizadas, editou menos que Lula 1 e Dilma 1, empatando no número de edições do segundo mandato de Lula.

4.2 EMENDAS DO LEGISLATIVO NOS GOVERNOS PÓS EC 32/2001

As emendas realizadas pelo Legislativo são um importante medidor de reação ao poder de agenda do Executivo. A participação do Congresso Nacional convertendo medidas provisórias e PLVs pode revelar que, a partir de uma política inicialmente do Governo, o Parlamento conseguiu transformar a edição em algo favorável para si, ou seja, uma política do Legislativo. Neste sentido, diante do abordado até aqui, recorda-se que Bolsonaro começou como um Presidente minoritário e buscou aliados para evitar *impeachment*; além disso, rememora-se que o uso da medida provisória, por meio da teoria da ação unilateral, promove uma maior modificação por parte do Congresso Nacional nas MPs editadas.

A pesquisa optou por, em um primeiro momento, separar as MPs de Bolsonaro em duas partes: durante os mandatos de Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre, ex-Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente; e durante os mandatos, ainda em vigência, de Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente. O período analisado é restrito até o dia 31/07/2022.

A opção metodológica se dá pelo fato de que, nos mandatos de Maia-Alcolumbre, existia uma posição do Governo em se portar como independente do Legislativo, provocando conflitos com o Congresso Nacional. Nos mandatos Lira-Pacheco, os conflitos continuam a existir, mas muito em decorrência do comportamento do Presidente Bolsonaro, pois, no Congresso Nacional, existe uma coalizão minoritária que segue, distintamente, a política do Governo, pois ainda preservava uma autonomia em relação ao Presidente.

Durante o mandato do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e do Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, foram editadas 158 medidas provisórias. A taxa de aprovação sem alteração por parte do Parlamento foi de 12,02%, de um total de 19 MPs; a taxa de aprovação, por PLV foi de 32,27%, de um total de 52 MPs; a taxa de MPs revogadas, rejeitadas ou ignoradas (perderam eficácia) foi de 55,06%, de um total de 87 MPs.

Neste mesmo período, caso sejam desprezadas as MPs sobre crédito suplementar, edições que contam com pouca interferência do Congresso Nacional (ABRAMOVAY, 2012), obtêm-se os seguintes números: 112 MPs no total; a taxa de aprovação sem alteração por parte do Parlamento foi de 8,92%, de um total de 10 MPs; aprovadas em formato de PLV foram 45,53%, totalizando 51 MPs; e iguais 45,53% para MPs que foram rejeitadas, revogadas ou ignoradas, totalizando também 51 MPs. Isso demonstra que a posição de minoritário, bem como a já citada utilização da ação unilateral, provocou uma reação do Congresso Nacional de se valer das MPs editadas para aprovar sua própria agenda, se

utilizando de uma grande quantidade de PLVs; sob outro aspecto, as MPs que não tiveram referendo do Parlamento revelam um isolamento político que proporcionou a perda de proposições em 120 dias – ou em até seis meses. O baixo número de MPs aprovadas sem interferência demonstra falta de governabilidade e de articulação política do Presidente Bolsonaro.

Durante os mandatos de Lira e Pacheco¹⁷⁵, até o dia 31/07/2022, foram editadas 104 MPs. Os números de aprovação sem alteração por parte do Parlamento são de 22,11%, de um total de 23 MPs; a aprovação do Congresso Nacional no formato de PLV foi de 47,11%, de um total de 49 MPs; as que perderam eficácia, foram rejeitadas ou ignoradas são 30,76%, de um total de 32 MPs.

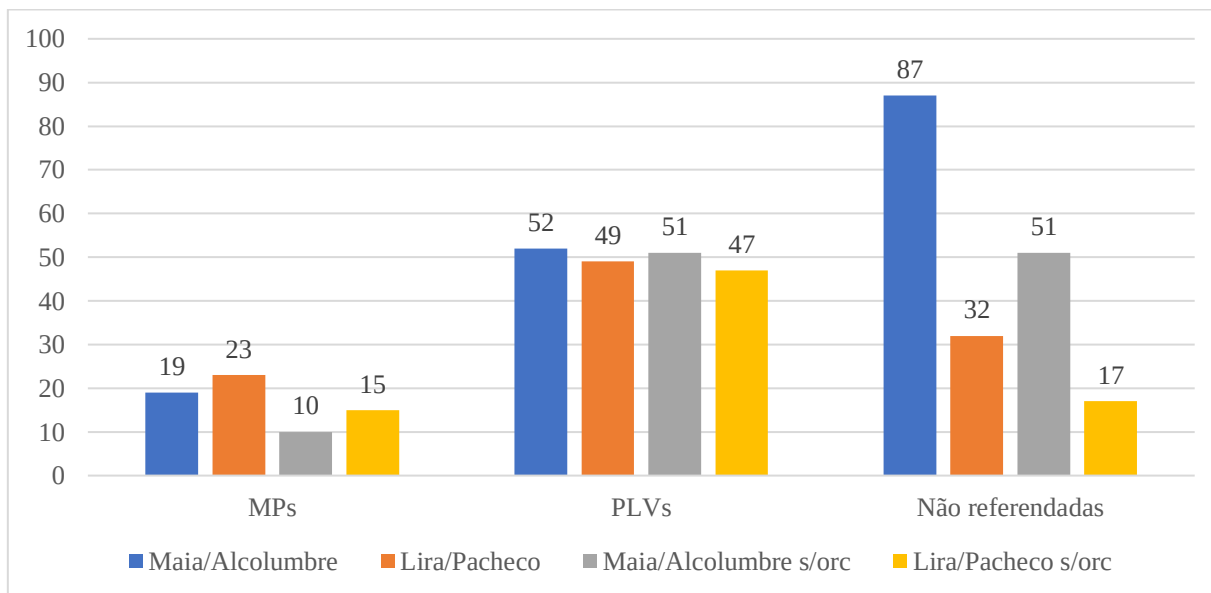
Analizando o comportamento do Congresso Nacional nos mandatos de Lira-Pacheco, desprezando as medidas provisórias com caráter orçamentário, os números obtidos também são outros: 79 MPs totais, sendo 15 aprovadas sem modificações pelo Legislativo, um total de 18,98%; 47 aprovadas no formato de PLV, um total de 59,49%; e 17 sem eficácia por rejeição, revogação ou por serem ignoradas, um percentual de 21,51%.

Observando os dois períodos, demonstra-se que o Governo Bolsonaro melhorou seus índices de MPs aprovadas sem interferência em relação do Legislativo, como também diminuiu a quantidade de MPs não referendadas pelo Parlamento. Todavia, o dado de MPs não referendadas é o que apresenta uma maior diferença. Compreende-se, no segundo período, uma diminuição do isolamento do Presidente Bolsonaro que decorre das alianças formadas. As políticas foram incorporadas pelo Congresso Nacional, mas tal aliança não representa uma supremacia do Executivo, pois suas propostas, em sua grande maioria, foram modificadas pelo Parlamento para melhor atender os interesses dos congressistas. Tal fato é representado pelo aumento percentual, no mandato Lira-Pacheco, de medidas provisórias aprovadas no formato de PLV.

Os números podem ser melhor compreendidos através do gráfico 4 abaixo, em que se consegue vislumbrar as MPs aprovadas em formato original, PLVs aprovadas e a quantidade de medidas provisórias não referendadas.

¹⁷⁵ Apoiados pelo Presidente Bolsonaro, Pacheco e Lira foram eleitos em 2021. A vitória foi importante para o Presidente e para o Centrão (FRAZÃO, *et al.*, 2021).

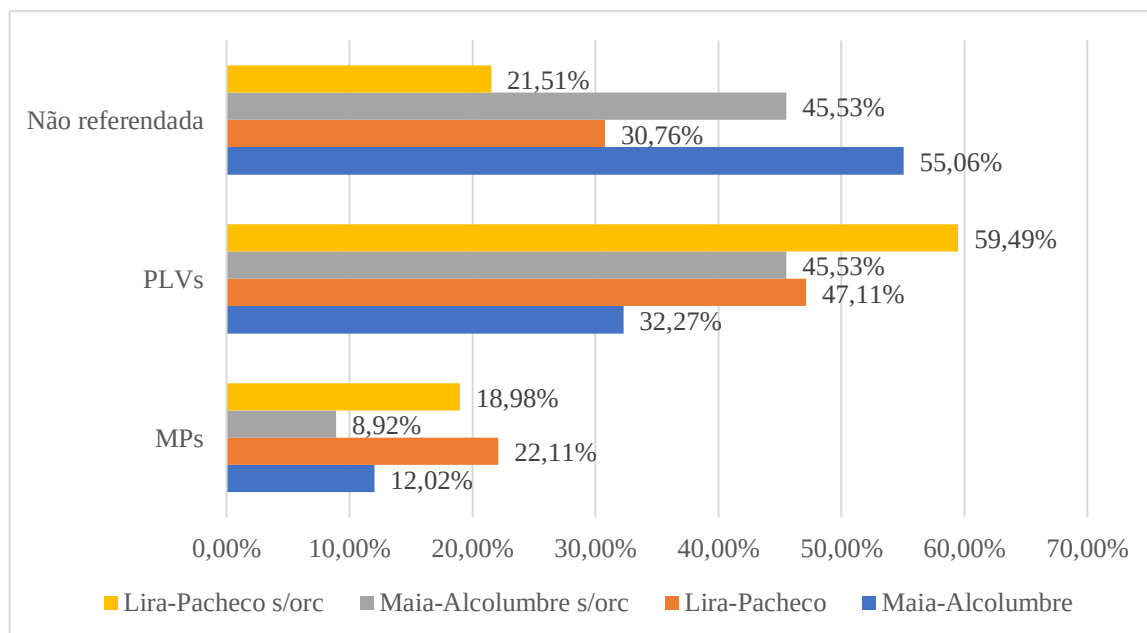
Gráfico 4: Número de medidas provisórias aprovadas e não referendadas no Governo Bolsonaro.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

A questão percentual pode ser visualizada por meio do gráfico 5.

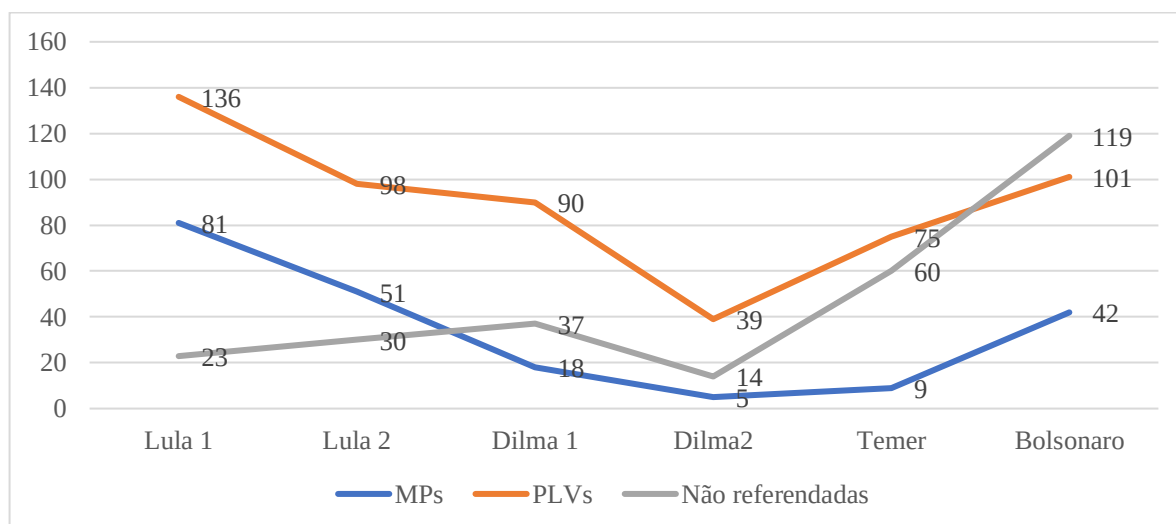
Gráfico 5: Percentual de medidas provisórias aprovadas e não referendadas no Governo Bolsonaro.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Comparando o Governo Bolsonaro com outros Governos, após a EC 32/2001, obtêm-se a seguinte estatística da Gráfico 6.

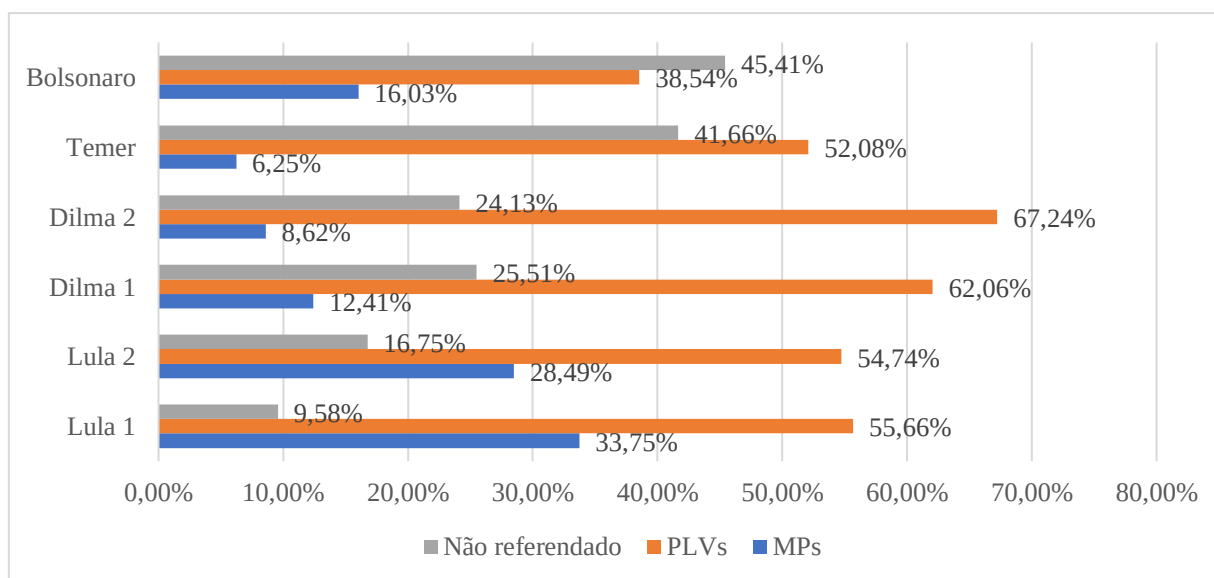
Gráfico 6: Índice de comparação de aproveitamento entre Governos pós EC 32/2001.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Em termos percentuais, o que se tem é o disposto no gráfico 7.

Gráfico 7: Índice percentual de comparação de aproveitamento entre Governos pós EC 32/2001.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Em que pese Bolsonaro ser o recordista no número de edições de medidas provisórias, 262 ao todo, contra 240 de Lula I, 179 de Lula II, 145 de Dilma I, 58 de Dilma II e 144 de Temer, percebe-se que o número de MPs aprovadas sem alteração encontra-se inferior apenas aos referentes aos dois mandatos do ex-presidente Lula. Quanto a PLVs, o índice se encontra em um patamar alto quando comparado aos demais, ficando atrás somente do governo Lula I. O que mais se destaca é o número de MPs não referendadas, que supera consideravelmente qualquer comparação que possa ser realizada com os Governos anteriores.

O alto número de PLVs e MPs não referendadas no Governo Bolsonaro revela um Congresso Nacional independente que atua para transformar a agenda do Presidente em agenda do Parlamento, ignorando aquilo que não é benéfico para os congressistas e deixando um alto número de MPs decair ou até mesmo rejeitando-as. Uma melhor percepção desta relação entre os dois poderes pode ser compreendida através dos vetos realizados pelo Presidente Bolsonaro e do tipo de não referendo que foi dado pelo CN às MPs de Bolsonaro.

4.3 APROVAÇÃO, REJEIÇÃO E VETOS DO LEGISLATIVO NOS GOVERNOS PÓS EC 32/2001

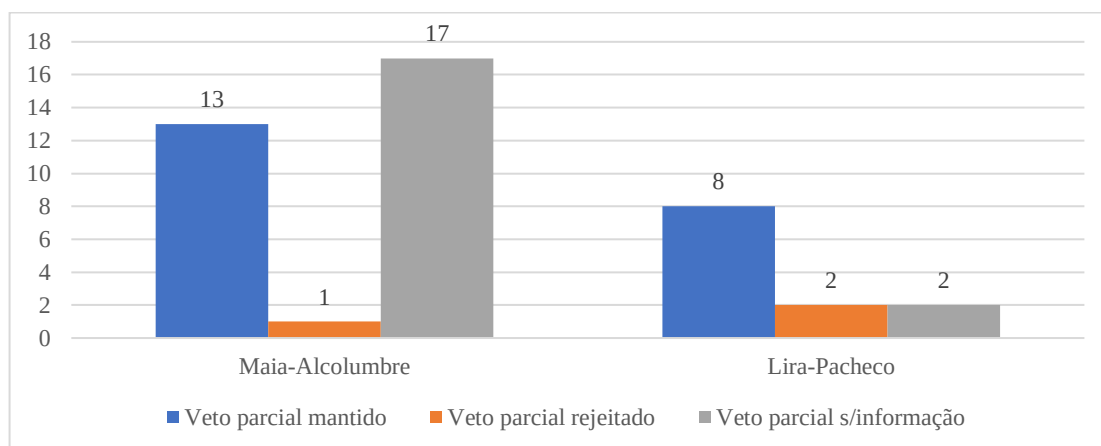
A princípio, busca-se verificar, dentro das PLVs aprovadas no Governo Bolsonaro, quantas foram vetadas. Assim como no tópico anterior, realiza-se a divisão entre os vetos realizados durante os mandatos de Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre, respectivamente os ex-presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, respectivamente presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O que se tem no primeiro momento (Maia-Alcolumbre) são 52 PLVs aprovadas pelo Congresso Nacional. No formato de PLV, como já explicado, surge a necessidade de o Presidente da República realizar a sanção do texto aprovado, o veto parcial (atinge apenas alguns dispositivos) ou o veto total (atinge o texto inteiro). Neste período, das 52 PLVs, foram 13 MPs com veto parcial mantido, 1 MP com veto parcial rejeitado e 17 MPs com veto parcial sem a informação se houve votação, no Congresso Nacional, para sua rejeição. Ou seja, 62,74% das PLVs sofreram algum tipo de veto durante os mandatos de Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre.

No segundo momento, nos mandatos de Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, foram 49 PLVs aprovadas pelo Parlamento. Em situação de coalizão, o Governo possuiu 8 PLVs com veto parcial mantido, 2 PLVs com veto parcial rejeitado e 12 PLVs com veto parcial sem a informação se houve votação, no Congresso Nacional, para sua rejeição. Ou seja, o número percentual de PLVs que sofreram algum tipo de veto recuou para 40,81%.

Os números podem ser melhor visualizados a partir do gráfico 8.

Gráfico 8: Número de vetos do Governo Bolsonaro.

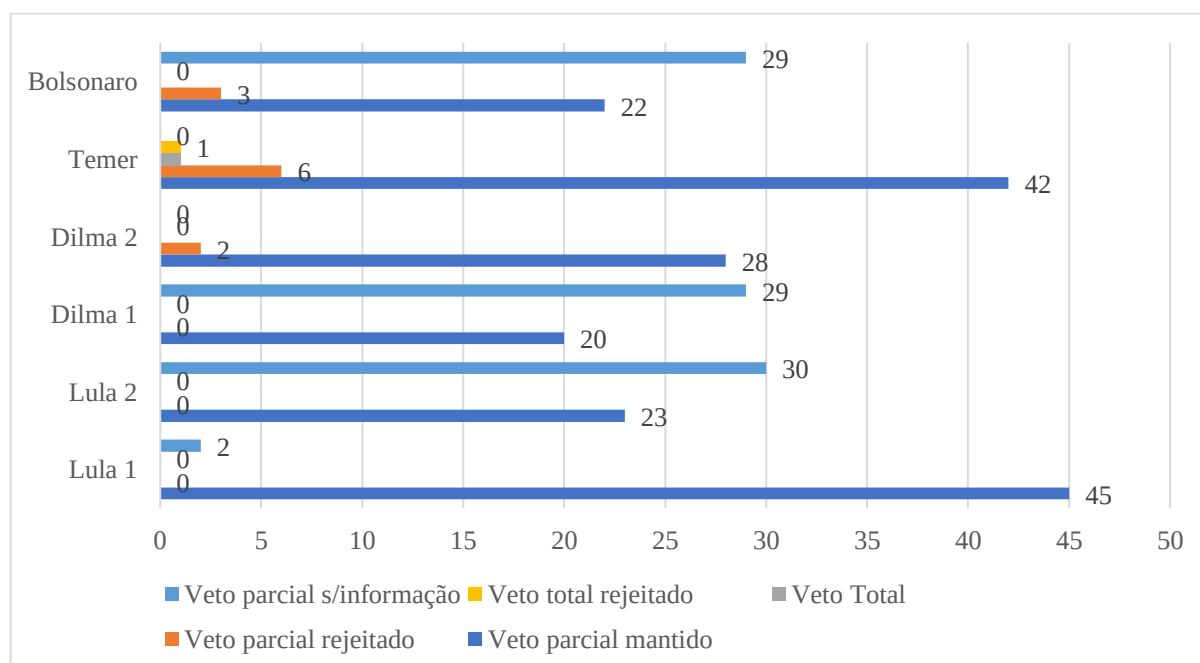


Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Extrai-se que os números de vetos diminuíram entre os dois períodos. Contudo, em que pese essa não ser uma diferença razoável, o Congresso Nacional rejeitou um veto a mais nos mandatos de Lira e Pacheco do que nos mandatos Maia e Alcolumbre, o que demonstra que, embora exista uma coalizão, ela não se demonstra completamente favorável ao Presidente Bolsonaro.

Em relação aos outros Presidentes, a relação de vetos em PLVs e o Congresso Nacional também pode ser estabelecida. O gráfico 9 apresenta os números dos outros Governos e compara com o Governo Bolsonaro em sua totalidade até o dia 31/07/2022.

Gráfico 9: Número comparativo de vetos antes do Governo Bolsonaro e pós EC 32/2001.



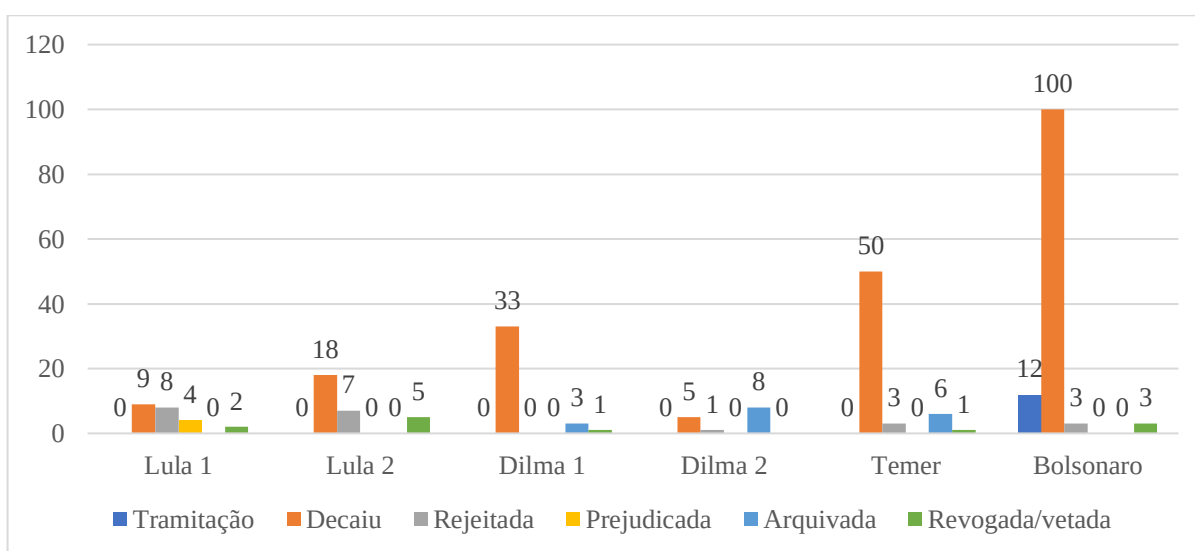
Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

A partir dos dados apresentados sobre os outros Governos pós-EC 32/2001, Bolsonaro se trata do chefe de governo que mais realizou vetos a PLVs aprovadas. Um total de 54 vetos que representam bem os conflitos estabelecidos com o Congresso Nacional. Em termos de reatividade, os dados indicam que o Parlamento de 2019-2022 reage e rejeita mais vetos do que o comum, apresentando o Governo Bolsonaro números melhores apenas do que os vistos no Governo Temer.

Para além dos números do veto, outros que podem ser esclarecedores são os relacionados à não ratificação pelo Parlamento. Como visto anteriormente, os índices de Bolsonaro são altos, mas não necessariamente a não ratificação significa a rejeição expressa da MP, pois ainda pode haver a rejeição tácita por decurso de prazo, por arquivamento, revogadas pelo próprio Presidente ou prejudicadas por matéria idêntica já em trâmite no Parlamento.

Os números do Governo Bolsonaro, bem como os de outros Governos nesta pesquisa avaliados, podem ser percebidos no gráfico 10.

Gráfico 10: Números comparativos de índice de não referenda de medidas provisórias pós EC 32/2001.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Bolsonaro se encontra como um dos Presidentes que teve mais MPs rejeitadas e devolvidas, mas o que chama atenção é o grande número de MPs que perderam vigência após o prazo constitucional. O que se compreende da relação Executivo-Legislativo na gestão Bolsonaro é que o Governo possui uma baixa capacidade de aprovar leis, colocando-se em uma situação de desvantagem em relação ao Legislativo, com quem já provocava conflitos antes de assumir o cargo.

4.4 O SALDO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO GOVERNO BOLSONARO

Jair Bolsonaro começou seu Governo como um Presidente minoritário. Embora o começo do mandato seja um dos melhores períodos para se formar uma coalizão majoritária, sua baixa articulação política e a tentativa de atuar independentemente do Legislativo foram complicadores para os primeiros meses de seu mandato (ABRANCHES, 2021). Invés de realizar negociações e distribuição de poder através do presidencialismo de gabinete (COELHO, 2019), optou por escolher Ministros de Estado “(...) visualmente ineptos, selecionados de seu *inner circle*.” (ABRANCHES, 2021, p. 75). Neste sentido, recorreu a outros métodos, como aparelhamento estatal e militarização da política (PENIDO; KALIL, 2021) com a atuação de militares desde sua pré-campanha até a ocupação de cargos de relevância (DIEGUEZ, 2022). O presidencialismo brasileiro necessita de negociações¹⁷⁶ para que sejam implementadas políticas, pois “(...) uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela (...)” (ABRANCHES, 2021, p. 72). Sem o apoio do CN, a situação elevou a medida provisória a ser uma ferramenta de relevância na governabilidade de um Executivo eleito com promessas de reformas institucionais (GOMES; LUZ, 2019).

A princípio, pode-se verificar que as medidas provisórias ensejaram uma série de conflitos e intervenções do Judiciário e Legislativo¹⁷⁷. Quando Bolsonaro se utilizou das medidas provisórias, em algumas situações, não estava preocupado com governabilidade. O uso do poder normativo do Executivo foi, em partes, desconfigurado. Em muitos casos, o uso se apresentou inconstitucional; ocasionalmente, tratou-se, em medida provisória, de matérias inadequadas. Para além das MPs, ele fez uso de decretos inconstitucionais para ganhar tempo – havendo em vista que eles não são apreciados pelo Congresso, e criar uma narrativa de perseguição do STF e do Parlamento contra o seu governo (MEDEIROS, 2022).

Seu uso, a partir da ótica da ação unilateral, não trouxe resultados positivos. Na realidade, Bedritichuk (2021) chega a afirmar que o Governo não parecia interessado em ver suas políticas aprovadas, mas apenas sinalizar para os eleitores, pois se verifica insistência em políticas que sabidamente serão rejeitadas. Esse comportamento é condizente com a sua postura de criar narrativas de que tolhem sua governabilidade e de fomentar conflitos e

¹⁷⁶ Não é necessária consolidação de coalizões para a existência do presidencialismo de coalizão. O modelo político existe apesar da postura adotada pelo Governo (ABRANCHES, 2021).

¹⁷⁷ Em relação a falta de respeito aos limites legais, bem como toda a crise política crônica fomentada (ABRANCHES, 2021), Coelho (2019) indica serem o percurso que leva em direção ao autoritarismo.

tensões institucionais. Assim, Bolsonaro, em si, não se apegou a uma agenda nacional, mas a questões de menor relevância que provocam divergências (ABRANCHES, 2021).

Então, Bolsonaro tentou impor suas políticas por meio de medidas provisórias em uma ação unilateral. Em que pese uma taxa de sucesso razoável, percebe-se que parte considerável das políticas de Bolsonaro perdem vigência após serem ignoradas pelo Legislativo; outra grande parte se torna política do próprio Legislativo após uma grande quantidade de emendas realizadas, demonstrando que, embora atue unilateralmente, acaba não possuindo o sucesso de outros Presidentes no uso da medida provisória. Em que pese a ação unilateral seja possível na política brasileira, a teoria da delegação, junto com uma coalizão majoritária em um presidencialismo de coalizão, continua sendo a maneira mais positiva de se conseguir governabilidade.

Os arranjos feitos durante o Governo Bolsonaro poderiam mudar os rumos de sua governabilidade. De um Governo minoritário, passou a ter aliados pontuais e uma coalizão minoritária que o apoia distintamente. Com um número maior de congressistas em sua base de sustentação, presumir-se-ia que o Presidente se utilizaria de medidas provisórias a partir da teoria da delegação, mas o que se viu foi a continuação de medidas provisórias de caráter eleitoreiro (MEDEIROS, 2022). O uso de medidas provisórias no Governo Bolsonaro serviu para promover a si mesmo e a narrativa de que não há possibilidade de governabilidade com a distribuição atual de poderes. Parte de sua intenção era de criar conflitos institucionais na tentativa de agradar seu público e seu eleitorado mais fiel (BEDRITCHUK, 2021).

O Presidente da República, então, não concretizou uma coalizão em prol de sua governança, mas para ter aliados e não correr riscos de *impeachment*. A sua relação com Congresso Nacional continuou sendo de conflitos públicos, acordos secretos e as pazes com o centrão. Neste sentido, tendo em vista que perdeu a janela de começo de mandato e não possui liderança política, a coalizão minoritária formada por Bolsonaro teve um alto custo fiscal e possui pouca efetividade em termos de sua governança (ABRANCHES, 2021). O uso da medida provisória, por sua vez, seguiu sendo uma ação unilateral, encontrando aprovações, rotineiramente, de MPs com cunho neoliberal (MEYER, 2021).

Ao se analisar as medidas provisórias e seus idealizadores, a conjugação dos fatores denota que Paulo Guedes foi o principal responsável pela política neoliberal visualizada nas medidas provisórias. Ao não saber diferenciar uma democracia de uma ditadura e apenas se preocupar com o ponto de vista intelectual, ajudou a promover erosão constitucional por meio da desconstitucionalização de direitos e da efetivação de sua agenda econômica. Parte do Congresso Nacional, composto por muitos parlamentares regressistas, ratificam sua agenda.

O neoliberalismo encontra dificuldades em se estabelecer em uma democracia, pois a lógica tecnocrata pressupõe uma maior tomada de decisões por motivações ideológicas, intelectuais, do que através da deliberação política e participação popular (GARCÍA, 2019). Wilkinson (2019) compreende que a busca por uma racionalidade econômica, por meio de um Estado forte que atua por meio de privatizações e desregulamentações ao custo da existência de direitos sociais, diminui a qualidade da democracia, aproximando-se do autoritarismo. Uma política de austeridade provoca o esvaziamento de direitos sociais em benefício do mercado. A atividade dos Ministros em promover uma agenda neoliberal os aproximou com o autoritarismo.

Quanto ao Bolsonaro, sua relação com Paulo Guedes, os Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal e o Legislativo, de um modo geral, denota-se uma atuação que segue uma tendência de terceirização do governo, fugiu da responsabilidade da falta coordenação e gestão do país. A atuação na pandemia de Covid-19 é um exemplo não somente de inação, configurando o que Godoi-Bustamente e Bustamente (2022, p. 123) entendem ser um “*executive underreach*”, mas de ação contrária às necessidades mais urgentes do Brasil. Ao evitar cumprir suas funções, provocando conflito entre os poderes e recusando, a princípio, uma coalizão, Gomes e Luz (2019, p. 76) verificam o paradoxo de um “(...) governo que não quer governar”.

Os conflitos e o controle institucional marcam esta trajetória de Bolsonaro como Presidente (BEDRITCHUK, 2021). A partir de seu uso unilateral das medidas provisórias, proporcionou um Judiciário mais atuante, realizando mais controle sobre o Executivo para revidar contra um Governo ideologicamente autoritário (MARQUES, 2022). Isso também acarretou em um Legislativo mais operante e protagonista na política brasileira (GOMES; LUZ, 2019).

O Presidente Bolsonaro destinou grande parte do orçamento do Executivo para os parlamentares, o que desequilibrou a relação entre os poderes e proporcionou um Legislativo ainda mais preponderante. Fato é que o presidencialismo à Bolsonaro foi marcado por uma falta de governabilidade: ele não tinha a força política de um chefe de governo – e quando se manifestava, o fazia através do seu Ministro Guedes -, e se mostrou um chefe de Estado não grato em muitos outros Estados. Em conflito com entes subnacionais e o Judiciário, restou-lhe concluir seu mandato junto com o ciclo da quinta fase das medidas provisórias: sem intenção de ser efetivo, mas apenas acenar para seus eleitores ideológicos.

Abranches (2021) reflete que o Governo Bolsonaro possivelmente será apenas uma transição para uma nova disputa político-partidária ambientada no presidencialismo de

coalizão, todavia, no momento, ele representa um afunilamento na crise multidimensional da erosão constitucional brasileira. Entre vários fatores, vislumbra-se sua atuação de autocrata legalista em um ideal autoritário neoliberal de desconstitucionalização de direitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa examinou a dinâmica entre os poderes no presidencialismo de Bolsonaro. Para tanto, realizou-se outras incursões tendo a vista que, para atingir tal objetivo, foi necessário investigar a medida provisória em si, seu instituto enquanto ferramenta constitucional de governabilidade, entender a dinâmica que a medida provisória gera entre os Governos e Paramentos, focando no Governo Bolsonaro, e verificar o que os números podem revelar sobre o uso da medida provisória pelo Presidente Bolsonaro e sua relação com o Legislativo. Com isso, intencionou-se responder o seguinte questionamento: partindo da teoria da ação unilateral e da delegação, como o uso da medida provisória pelo Governo Bolsonaro (de sua posse até o dia 31/07/2022) atuou para sua governabilidade no processo de erosão constitucional brasileiro?

O primeiro capítulo se reservou ao exame da medida provisória na governabilidade brasileira, perpassando pela sua origem na constituinte de 1988, as discussões teóricas que a envolveram e a prática abusiva que se sucedeu entre os Governos da Nova República até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Ainda se destacou as fases da medida provisória, perpassando pelas modificações institucionais e constitucionais sofridas, demonstrando seu formato consolidado e atual: as limitações institucionais decorrentes da eleição à presidência de um autocrata legalista, Jair Messias Bolsonaro.

Desta análise percebeu-se que o modelo presidencialista brasileiro, marcado pelo multipartidarismo e pela fragmentação do Congresso Nacional, possuiria, se não fossem os poderes diretos e indiretos do Presidente da República, potencial para travar a governabilidade política do Brasil. Entre as ferramentas destacadas, a medida provisória se sobressai como instrumento capaz de superar *veto players*, mas ela sozinha não é capaz de proporcionar grandes êxitos ao Executivo.

O uso impositivo do poder normativo do Executivo, através da teoria da ação unilateral, promove a interferência na agenda do Legislativo, mas não se traduz, necessariamente, em sucesso. A medida provisória requer aprovação e referendo do Congresso Nacional. Embora essa estratégia tenha um grau de efetividade, ela falha quando o Parlamento decide reagir: poder reativo que é, pode acabar transformando a agenda política do Executivo através de emendas parlamentares, bem como pode impor derrotas que podem ser custosas para o Governo, que verá sua política não implementada.

Na fragmentação do Legislativo, o comum é que um Presidente se eleja como minoritário e busque alianças para conformar uma coalizão e ter uma governabilidade mais

fluida. Estratégias de divisão de poder, com a inclusão de lideranças partidárias no gabinete presidencial, bem como o uso do orçamento do Executivo, podem ser caminhos para dar movimento ao jogo político e de interesses que envolve os dois poderes. É mais vantajoso, até mesmo para um Governo com ambições autoritárias, realizar arranjos com o Parlamento, atendendo aos interesses dos congressistas, para ver suas políticas aprovadas. Esta visão se insere na teoria da delegação, na qual o Legislativo permite, e até tira proveitos, do uso do poder normativo do Executivo. Neste caso, não se trataria de uma imposição ou usurpação do Presidente da República da agenda do Legislativo e do poder de legislar, mas sim de uma autorização benéfica para o Parlamento.

O Congresso Nacional seria, então, o agente principal das políticas, mesmo que o Presidente fosse mais legiferante do que o comum. O perigo desta atuação seria o de o Legislativo passar a ser microgerente, perdendo suas benesses por meio da atuação do Executivo. No caso brasileiro, seria mais difícil de o Parlamento revidar em decorrência da alta fragmentação, baixa ideologia partidária e ausência de sentimento de corpo unitário que o forma. A ótica individualista poderia tornar mais difícil arranjos políticos para o revide contra o Governo. O Congresso Nacional, em sua grande parte, é formado por políticos de uma atuação venal ou paroquial e poucos partidários e ideológicos de uma visão política.

Apesar disso, e de se tentar evitar comparações com o decreto-lei, amplamente usado e abusado na ditadura militar brasileira, os traumas de um governo autoritário atuaram como fantasmas em torno das discussões envolvendo a medida provisória. Com o argumento de dar governabilidade ao projeto nacional votado majoritariamente para o Governo, a medida provisória foi vista como um poder normativo do Executivo bastante comum em democracias modernas. Foi diagnosticado que, em Constituições que prezam por um Estado Social e veem em um *status quo* engessado grandes prejuízos para a concretização de direitos sociais, fazia-se necessário o poder normativo do Executivo em situações relevantes e urgentes, observando o interesse nacional. Neste sentido, a aprovação da medida provisória, no texto constitucional de 1988 assume a necessidade do instrumento legislativo, exclusivo e atípico do Presidente da República.

O dispositivo constitucional que tratava sobre a medida provisória entrou em vigor com muitos problemas. Era um texto curto, vazio de instruções e cheio de possibilidades interpretativas. O Governo minoritário Sarney, que nada tinha com isso, se valia em demasia do decreto-lei e continuou se fazendo, em excesso, das medidas provisórias, realizando a primeira reedição e deixando o Congresso Nacional em confusão. O Parlamento trabalhou

bastante para regular o processo extraordinário envolvendo o poder normativo do Executivo, autorizando as emendas legislativas e a reedição – com aval do STF.

Os Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tiveram diferentes posturas quanto ao uso da medida provisória. Sarney e Collor eram minoritários e se utilizaram do poder normativo do Executivo de modo unilateral. Por conta da crise econômica e fiscal, tiveram sucesso em contar com um Congresso Nacional que não queria se responsabilizar por rejeitar edições que visavam tratar de uma economia tão fragilizada. Enquanto Sarney terminou seu mandato sem mais problemas, Collor encontrou uma crescente rejeição no Congresso Nacional. Sem coalizão, passou a mudar a estratégia e adotar a proposição de projetos de lei. Acabou sofrendo processo de *impeachment*. Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso começam a mudar os rumos da relação entre Executivo e Legislativo, ambos se encaixando na teoria da delegação. Com a formação de coalizões, ambos se destacam pelo amplo uso das medidas provisórias, em especial Cardoso, Presidente que deu início à etapa de grandes quantidades de reedições das medidas provisórias. O alto número de reedições tornou o Congresso Nacional engessado e insatisfeitos com tantas MPs, fazendo com que se desse início a discussões de alteração constitucional da medida provisória.

Entre as fases, detectou-se que a EC 32/2001 deu início à etapa conhecida como relator de plenário. A EC 32/2001 modificou bastante a dinâmica entre os poderes envolvendo o poder normativo do Executivo. Regras como a do sobrestamento de pauta proporcionaram um maior poder de agenda do Executivo, estimulando inclusive seu uso. A proibição da reedição e a perda da política em até 120 dias, caso não haja referendo por parte do Parlamento, foram prejuízos e custos atribuídos ao Governo.

Entre as principais modificações deste período se encontra a Reforma Temer (2009), que alterou a interpretação sobre o sobrestamento de pauta e foi ratificada pelo STF. Entre 2001 e 2012, bastava ao Presidente da República ter um bom diálogo com o Presidente da Câmara dos Deputados – que indicava a relatoria com líderes partidários e o relator da MP. Existia uma maior facilidade para aprovação de medida provisória e um menor custo. A Câmara dos Deputados era protagonista neste processo, enquanto ao Senado Federal só restava pouco tempo de deliberação, o que acarretava, em muitos casos, apenas na ratificação da proposta saída da casa baixa.

A terceira fase da medida provisória é inaugurada com a decisão do STF em exigir o cumprimento do texto constitucional de estabelecimento de comissão mista para avaliar MPs. Esta etapa tornou o procedimento de aprovação mais democrático, diminuiu o protagonismo

da Câmara dos Deputados, devolveu importância ao Senado Federal no processo e aumentou os custos políticos do Presidente da República em ter sua política aprovada. O procedimento se tornou mais transparente e passou a contar com um debate mais especializado, mais partidos foram contemplados e o Presidente deveria negociar com parlamentares individualmente para ter sucesso em sua agenda. Esta etapa dura até 2019, ano da posse de Jair Bolsonaro como Presidente da República.

O segundo capítulo se destinou a se aprofundar nas relações entre Executivo e Legislativo que envolvem a medida provisória, tendo como foco o Governo Bolsonaro. Adentrou-se no processo que levou até a quinta fase da medida provisória: limitações institucionais. Entre todas as fases analisadas, a quinta surge em decorrência de um uso do poder normativo do Executivo de forma ilegal, inconstitucional e sempre em busca de conflitos institucionais. O Presidente que marcou seu início foi Jair Bolsonaro, um agente político de índole autoritária. Sua eleição decorreu de um caos perfeito proporcionado pelo processo de erosão constitucional decorrente de uma decadência democrática multidimensional.

Pode-se compreender que as Jornadas de Junho de 2013 começaram com o processo de fascistização de parte da classe média brasileira. A partir daquele momento, a decadência democrática brasileira se encaminha para o questionamento do resultado das eleições de 2014, o *impeachment* com base jurídica frágil da ex-presidente Dilma, a operação lava jato e sua atuação de exceção, a interpretação inconstitucional sobre a presunção de inocência, as políticas de austeridade e a abertura para militares no Governo Temer. Este processo de erosão constitucional é afunilado quando Bolsonaro assume o poder.

Desde sua candidatura, já se percebia uma decadência constitucional e democrática no Brasil devido à sua eleição derivar sensivelmente da divulgação de informações e notícias falsas sobre o seu adversário, Fernando Haddad. Sua índole autoritária era percebida em seus discursos e ataques aos adversários, opositores, imprensa e minorias. Então, deste ponto, observou-se a dinâmica envolvendo o Presidente Bolsonaro e o Congresso Nacional.

Bolsonaro começou o seu mandato como se ainda estivesse em campanha política. Declaradamente antissistema político, manteve seu discurso conflituoso com os outros poderes da República, promovendo narrativas para inflamar o discurso autoritário que se encontrava refletido em um público específico do seu eleitorado. Presidente minoritário, começou a se utilizar das medidas provisórias sem intenção real de ver suas políticas aprovadas, mas de apenas acenar para o seu público, fomentando a narrativa de que tentava

cumprir suas promessas de campanha, mas era impedido pelas instituições e pela Constituição.

O Governo Bolsonaro ficou marcado pela crise sanitária provocada pela falta de gestão federal na pandemia de Covid-19. A crise sanitária marcou uma crise institucional e do federalismo brasileiro. Diante da falta de gestão por parte da União, os entes subnacionais se viram obrigados a tomar medidas e expedir decretos para preservar a saúde coletiva a partir da melhor orientação científica. Ocorreu uma judicialização da política, com questionamentos de medidas provisórias que concentravam poderes na União com a intenção de afrontar a competência dos estados e municípios.

A gestão do Governo Federal na pandemia se baseou em uma biopolítica neoliberal de fugir da responsabilidade e escolher a Economia em detrimento de vidas. Foi a escolha da liberdade em detrimento da vida. Neste sentido, o Presidente Bolsonaro passou a defender medicamentos sem eficácia comprovada e a contaminação massiva em busca de uma imunidade de rebanho comprovadamente ineficaz e letal. A atuação de Jair Bolsonaro forneceu fortes pressupostos jurídicos para um processo de *impeachment*. Para evitar sua deposição, passou a fazer alianças no Congresso Nacional, encontrando em Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, e em Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado Federal, suporte limitado.

Daí em diante, o Governo passou a ter mais sucesso em suas políticas, mas um sucesso condicionado a uma efetiva participação e controle do Congresso Nacional, que transformava as políticas do Executivo em opções para o melhor interesse dos parlamentares. O orçamento do Executivo também foi “sequestrado” parcialmente pelo Congresso Nacional, o que fez com que o Presidente da República ficasse com um diminuto poder. A partir de então, o Legislativo assumia o protagonismo e consolidou sua independência do Governo, enquanto Bolsonaro passou a ocupar um cargo que não mais exercia (ou que nunca exerceu).

Apesar dos conflitos e do apoio condicionado do Congresso Nacional ao Presidente, ambos possuem pontos em comum: pautas regressistas. A visão neoliberal do Governo encontrou no Parlamento uma certa permissividade. Ao se analisar, especificamente, algumas medidas provisórias que mais chamaram atenção da comunidade jurídica, percebeu-se um grande número de medidas neoliberais desconstitucionalizante de direitos sociais. Direitos trabalhistas, indígenas, de associação e participação pública nas deliberações políticas passaram a ser suplantados. As pautas que o Presidente não conseguia aprovar por medida provisória passavam a ser contempladas por decretos executivos. Assim foi com sua política armamentista, por exemplo. Parte da atitude inconstitucional, seja via decretos ou MPs, foi

contida pelo Legislativo e pelo STF. A ação de Bolsonaro faz com que ele se classifique como um autocrata legalista, ou seja, se vale de meios infraconstitucionais para promover uma decadência democrática e constitucional, o que aprofunda o processo de erosão constitucional brasileiro.

O terceiro capítulo analisou os números do Governo Bolsonaro em relação às medidas provisórias. Entre os dados abordou-se: nível de participação de Ministros na proposição de minutas de medidas provisórias; quantidade de temas editados; quantidade de orçamento suplementar e sua destinação; quantidade de MPs aprovadas, seu formato e as não referendadas; quantidade de vetos; tipos de vetos; quantidade de MPs não referendadas e seus tipos. Comparou-se os números obtidos no Governo Bolsonaro com outros índices obtidos em Governos anteriores ao seu e posteriores à EC 32/2001 – excetuando-se o mandato de Cardoso.

A análise empreendida ratificou o já expresso no capítulo 2. A política do Governo é amplamente neoliberal (i), o Governo se utiliza das medidas provisórias através da teoria da ação unilateral (ii), os índices de aprovação de MP com o uso da ação unilateral são baixos (iii), o Presidente Bolsonaro não é o principal ator de seu Governo – o principal é o Ministro de Estado Paulo Guedes (iv) e os números de Bolsonaro melhoraram após a ascensão de Lira e Pacheco às presidências da Câmara dos Deputados e Senado Federal (v).

Primeiro, verificou-se que Paulo Guedes é o Ministro de Estado mais participativo na elaboração de minutas para medidas provisórias, com um total de 181 colaborações nas políticas de Governo. A figura de Paulo Guedes é considerada como ultraliberal, liberal ortodoxa e neoliberal. Caracteriza-se por ser um sujeito que não se importa com ditaduras, mas com a intelectualidade ou ideologia que há na proposta política. Neste sentido, deve-se recordar que políticas neoliberais se encontram em conflitos com as democracias, pois não privilegiam a escolha da maioria. Sua participação nas medidas provisórias desconstitucionalizantes, em prol de uma agenda neoliberal, somente reforça a classificação do Governo Bolsonaro como a de um autocrata legalista.

Segundo, quando analisadas as temáticas mais propostas, viu-se muitas medidas provisórias de caráter orçamentário e sobre direitos sociais. O orçamento suplementar em excesso decorreu da alta demanda proporcionada pela pandemia de Covid-19, contemplando principalmente setores como o Ministério da Cidadania de modo a priorizar as agendas da Assistência Social, da Economia e da Saúde. Outros setores, como Educação, Ciência e Direitos Humanos não tiveram tanto aporte financeiro quanto se esperaria em uma crise sanitária. Já o fato de os direitos sociais serem uma temática amplamente abordada pelas

medidas provisórias se dá pela característica do Governo de atacar e desconstitucionalizar direitos sociais por meio de medidas provisórias, atuando como um autocrata legalista.

Terceiro, quando expostos os números de aprovação de medidas provisórias, denotou-se uma melhora de aproveitamento do Governo Bolsonaro após a ascensão de Lira e Pacheco às presidências da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Mas a ressalva principal é a de que a quantidade de interferência do Parlamento na aprovação no formato de PLV seguia em alta, o que demonstra um Congresso Nacional independente e diligente. O número de vetos também diminuiu entre os dois períodos, o que confirma a melhora na relação entre Executivo e Legislativo nos mandatos de Lira e Pacheco.

Quarto, quanto aos números comparados entre os Governos, percebeu-se que Bolsonaro tem o maior número e maior média de edições. Diferencia-se dos demais, pois legislou mais sobre direitos sociais, enquanto, para os outros, preponderou-se números sobre economia – exceto Temer. Quando comparado o número de aprovação, é o segundo Governo que mais sofreu com alterações de suas legislações e o com maior número de MPs não referendadas.

A pesquisa, neste sentido, confirma sua hipótese estabelecida: o Presidente Bolsonaro é um autocrata legalista neoliberal antissistema, então rejeita a governabilidade por meio do presidencialismo de coalizão – pois se comporta em constante conflito com as instituições, se valendo das medidas provisórias como uma ação unilateral para desconstitucionalizar direitos sociais e concentrar poderes. Neste sentido, o Governo Bolsonaro é o Executivo que mais editou medidas provisórias, mas não em uma tentativa de aumentar sua governabilidade. Priorizou a busca de conflitos com o Legislativo, que, nesta disputa, saiu fortalecido, detendo primazia legislativa e cooptando o orçamento que era do Executivo. Ainda sobre o uso das medidas provisórias, entende-se que a agenda de Governo se encaixa nos ditames neoliberais, destacando-se por tentar desconstitucionalizar direitos sociais. Por fim, no presidencialismo à Bolsonaro, tem-se um Presidente autocrata legalista que não governa.

Por fim, a pesquisa indica que existem alguns pontos a serem elucidados em investigações futuras e algumas lacunas que podem ser preenchidas com novos trabalhos. A primeira abordagem sugerida é referente ao exame dos decretos emitidos pelo Governo Bolsonaro. A proximidade entre decreto e medida provisória é pertinente na observação da atuação de um autocrata legalista que, unilateralmente, busca alterar o *status quo* para se beneficiar e erodir a democracia. Neste sentido, o constante uso deste expediente demonstra,

mais uma vez, a busca de conflitos com o Legislativo e a erosão constitucional praticada por Bolsonaro.

Outro ponto pertinente é a utilização do expediente da medida provisória para sua manutenção no poder. A pesquisa aqui realizada busca imprimir esforços no sentido de compreender a relação estabelecida entre Executivo, Legislativo e medida provisória em termos de governabilidade, encontrando argumentos para que se classifique Jair Bolsonaro como um autocrata legalista que desconstitucionaliza direitos e afunila o processo de erosão constitucional brasileiro, mas deve-se questionar se, para além dos direitos sociais atingidos, outros pontos da democracia brasileira são afetados. Verificar o aparelhamento estatal, para além da ótica neoliberal exposta, faz-se fundamental para se ter uma maior percepção do uso da medida provisória por Bolsonaro. Por fim, indica-se que uma pesquisa que verifique quantas, quais os temas e por quais motivos medidas provisórias foram questionadas judicialmente, pode ser interessante para se identificar a principal atuação ilegal do Governo Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Sociais**, Rio de Janeiro/RJ, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaio**, p. 1-8, 2014.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.
- ABREU JUNIOR, Digo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2002.
- ABREU, Otávio Gabriel Pereira de; *et. al.* A Reforma Da Previdência Social Promovida Pelo Governo Bolsonaro E Seus Impactos Na Aposentadoria Dos Segurados Especiais. **Sinapse Múltipla**, v. 10, n. 2, p. 302–305, 2021.
- ALESSI, Gil; OLIVEIRA, Regiane. Bolsonaro não tem provas sobre fraude de urnas, mas insiste em ilação já desmentida por TSE. **El País**. São Paulo/SP. 29 jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-30/bolsonaro-nao-tem-provas-sobre-fraude-de-urnas-mas-insiste-em-ilacao-ja-desmentida-por-tse.html>. Acesso em: 07 nov. 2022.
- ALFONSIN, Betânia *et al.* Descaracterização Da Política Urbana No Brasil: Desdemocratização E Retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 16, 2020.
- ALMEIDA, Ronaldo De. Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, Evangelismo E A Crise Brasileira. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 185–213, 2019.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, p. 5–38, 2002.
- ANDRADE, Filipe Rocha. Erosão Constitucional À Brasileira – Os Três Poderes E O Projeto De Destruição Gradual Da Democracia. In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 229-247.
- ARIAS, Carmem. Um estudo sobre as medidas provisórias no Brasil. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 2, p. 29–53, 2001.
- BALERA, Felipe Penteado. Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 14, n. 1, p. 25–52, 2009.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez., 2018.

BBC NEWS BRASIL. Atentados de 11 de Setembro: a tragédia que mudou os rumos do século 21. **Bbc News Brasil**. [S.l.]. 10 set. 202. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351015>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília/DF v. 1, n. 1, p. 32-42, 2021.

BEHNKE, Emilly; MAIA, Mateus. Seguir a Constituição por vezes embrulha o estômago, diz Bolsonaro. **Poder 360**. [S.l.]. 27 mar. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/seguir-a-constituicao-por-vezes-embrulha-o-estomago-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BENITES, Afonso. Bolsonaro troca seis ministérios para acomodar Centrão e tentar sair das cordas. **El País**. Brasília/DF, p. 1-10. 29 mar. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-29/bolsonaro-troca-seis-ministerios-e-para-acomodar-centrao-e-tentar-sair-das-cordas.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BERGAMO, Mônica. ONGs ambientalistas são as mais atacadas pelo governo Bolsonaro, diz estudo. **Folha de S. Paulo**. [S.l.]. 05 jun. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2022/07/ongs-ambientalistas-sao-as-mais-atacadas-pelo-governo-bolsonaro-diz-estudo.shtml?utm_source=meio&utm_medium=email. Acesso em: 15 nov. 2022.

BERMUDEZ, Jorge Antonio Zepeda; LEINEWEBER, Fabius Vieira. Tecnologias de Saúde – Medicamentos e Vacinas: bens públicos globais ou disputa de mercado?. In: BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, Luiz Eduardo., eds. **Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho** [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, 360 p.

BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo; PENNISI, Anna Júlia Camargos. Um Olhar Aos “Ministros Doutrinadores”: Uma Análise Sobre A (In)Coerência Entre O Que Diz O “Doutrinador” E O “Julgador” Alexandre De Moraes Acerca Do Federalismo. In: REIS, Ulisses Levy Silvério dos, CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MEYER, Emilio Peluso Neder (organizadores). **Pandemia da Covid-19 e Federação Brasileira**. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2022. p. 227-250.

BIG, Lúcio. Dois Superministros, 13 Estreantes No Executivo E Seis Núcleos De Poder. Conheça O Ministério De Bolsonaro. **Congresso em Foco**. [S.l.]. 01 jan. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/com-dois-superministros-novo-ministerio-pode-ser-dividido-em-seis-nucleos-conheca-os-ministros/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004a.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 127–150, 2004b.

BRANT, Danielle. Grupo de trabalho na Câmara propõe plebiscito sobre semipresidencialismo. **Folha de S. Paulo**. Brasília/DF. 18 out. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/grupo-de-trabalho-na-camara-propoe-plebiscito-sobre-semipresidencialismo.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfo. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 1965. **Ato Institucional Nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Brasília/DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 1966. **Ato Institucional Nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Brasília/DF, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Constituição (1969)**. Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, de 1969. Brasília/DF, 1969.

BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DE 1988. Constituição de 1988**: Publicação Original. Brasília/DF, 1988b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília/DF, 1988a.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 2002. **Decreto Nº 4.176, de 28 de março de 2002**: Publicação Original. Brasília/DF, 2002a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4176-28-marco-2002-344776-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 2017. **Decreto Nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Brasília/DF, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. **Emenda Constitucional Nº 6, de 15 de Agosto de 1995**. Brasília/DF, 15 ago. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 1997. **Emenda Constitucional Nº 16, de 04 de junho de 1997**. Brasília/DF, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm#:~:text=82%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20passam%20a%20vigorar%20com%20a%20seguinte%20reda%C3%A7%C3%A3o%3A.&text=%C2%A7%205%C2%BA%20O%20P residente%20da,para%20um%20%C3%BAnico%20per%C3%ADodo%20subseq%C3%BCe nte. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 2001. **Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Brasília/DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.003, de 2020. **Medida Provisória Nº 1.003, de 24 de setembro de 2020**. Brasília/DF, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=24/09/2020&totalArquivos=3>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.045, de 2021. **Medida Provisória Nº 1.045, de 27 de abril de 2021**. Brasília/DF, 2021a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/04/2021&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=169>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.068, de 2021. **Medida Provisória Nº 1.068, de 6 de setembro de 2021**. Brasília/DF, 2021b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=06/09/2021&totalArquivos=2>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.135, de 2021. **Medida Provisória Nº 1.135, de 26 de agosto de 2022**. Brasília/DF, 2021c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=29/08/2022&totalArquivos=13>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 449, de 1994. **Medida Provisória no 449, de 17 de março de 1994**. Brasília/DF, 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-449-17-marco-1994-373888-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 2019. **Medida Provisória Nº 870 de 1º de janeiro de 2019**. Brasília/DF, 2019a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/01/2019&jornal=701&pagina=1&totalArquivos=15>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 871, de 2019. **Medida Provisória Nº 871, de 18 de janeiro de 2019**. Brasília/DF, 2019b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=18/01/2019&totalArquivos=5>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 873, de 2019. **Medida Provisória Nº 873, de 1º de março de 2019**. Brasília/DF, 2019c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=01/03/2019&totalArquivos=1>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 2019. **Medida Provisória Nº 881, de 30 de abril de 2019**. Brasília/DF, 2019d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/04/2019&jornal=601&pagina=1&totalArquivos=9>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 886, de 2019. **Medida Provisória Nº 886, de 18 de junho de 2019**. Brasília/DF, 2019e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/06/2019&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=78>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 900, de 2019. **Medida Provisória Nº 900, de 17 De outubro de 2019**. Brasília/DF, 2019f. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/10/2019&jornal=515&pagina=69&totalArquivos=178>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 905, de 2019. **Medida Provisória Nº 905, de 11 de novembro de 2019**. Brasília/DF, 2019g. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/11/2019&jornal=515&pagina=5&totalArquivos=411>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 910, de 2019. **Medida Provisória Nº 910, de 10 de dezembro de 2019**. Brasília/DF, 2019h. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/12/2019&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=217>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 914, de 2019. **Medida Provisória Nº 914, de 24 de dezembro de 2019**. Brasília/DF, 2019i. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/12/2019&jornal=600&pagina=7&totalArquivos=10>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 2020. **Medida Provisória Nº 926, de 20 de março de 2020**. Brasília/DF, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=614&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=13>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 2020. **Medida Provisória Nº 927, de 22 de Março de 2020**. Brasília/DF, 2020c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=619&pagina=1&data=22/03/2020&totalArquivos=3>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 2020. **Medida Provisória Nº 928, de 23 de março de 2020**. Brasília/DF, 2020d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020&totalArquivos=6>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 2020. **Medida Provisória Nº 936, de 1º de abril de 2020**. Brasília/DF, 2020e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=603&pagina=1&data=01/04/2020&totalArquivos=4>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 946, de 2020. **Medida Provisória Nº 946, de 7 de abril de 2020**. Brasília/DF, 2020f. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/04/2020&jornal=601&pagina=9&totalArquivos=14>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 979, de 2020. **Medida Provisória Nº 979, de 9 de junho de 2020**. Brasília/DF, 2020g. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/06/2020&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=121>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Questão de Ordem nº 411/2009, de 2009. **Questão de Ordem 411/2009**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Resolução nº 1, de 1989. **Resolução Nº 1, de 1989-CN**: Publicação Original. Brasília/DF, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Resolução nº 1, de 2002. **Resolução Nº 1, de 2002-CN**. Brasília/DF, 2002b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão ADI nº 6.062. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.062 Distrito Federal/DF**. Brasília, 2019j. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751389836>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão ADI nº 6.341. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal/DF**. Brasília/DF, 2020h. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Adi nº 6.343. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal/DF**. Brasília, 2020i. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Adi nº 7.232. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.232 Distrito Federal/DF**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354578587&ext=.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão de Medida Cautelar nº ADC 43/DF. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 43 Distrito Federal/DF**. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452269>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Habeas Corpus nº HC 126.292/SP. **Habeas Corpus 126.292 São Paulo/SP**. Brasília, 2016b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Habeas Corpus nº HC 154.493/PR. **Habeas Corpus 164.493 Paraná/PR**. Brasília, 2021d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756048250>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 293-7. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 293-7/600 - Distrito Federal**: Medida Liminar. Brasília, 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº ADI 1.533 MC / UF - UNIÃO FEDERAL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.533 União Federal/UF**. Brasília, 1997b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur111120/false>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº ADI 3.090. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.090 Distrito Federal/DF**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350875831&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº ADI 4029. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029 Amazonas/AM**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur211240/false>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº ADPF 663/DF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 663 Distrito Federal**. Brasília, 2021e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347785090&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº MS 27.931/DF. **Mandado de Segurança 27.931 Distrito Federal**. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753202986>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRUGNAGO, Fabrício; CHAIA, Vera. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do facebook. **Aurora**: revista de arte, mídia e política, São Paulo/SP, v. 7, n. 21, p. 99-129, out. 2014.

CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno. **Processo legislativo heterodoxo**: a multiplicação de temas em medidas provisórias. 2013. 123 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CABRAL, Grasielle Fernanda Freire. Práticas Desconstituintes E A Desconstrução Do Estado Social No Brasil. In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.;

REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 183-203.

CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. A Erosão democrática Brasileira (2019-2021). In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 249-271.

CAESAR, Gabriela. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. **G1**. [S.l.]. 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Acesso em: 08 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Jair Bolsonaro: biografia. **BIOGRAFIA**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74847/biografia>. Acesso em: 27 out. 2022.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, 2020. Acesso em 02 ago. 2020.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, p. 149–184, 1998.

CAVALCANTE, Sávio. Classe média e ameaça neofascista no Brasil de Bolsonaro. **Revista Crítica Marxista**, n. 50, p. 121-130. 2020.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista Alterjor**, v. 18, n. 2, p. 201–214, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 4. ed. Curitiba/Pr: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2020. 230 p.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, Nov. 2005.

COELHO, Ana Paula Vilas Boas. **Presidencialismo de coalizão: a (in)aplicabilidade da teoria de sérgio abranche no governo de jair bolsonaro**. 2019. 48 f. Monografia - Curso de Direito, Unilavras, Lavras/Mg, 2019.

COEN, Sandra. Governo Bolsonaro cava com insistência o papel de pária internacional para o Brasil. **G1**. [S.l.]. 17 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/blog/sandra-cohen/post/2022/06/17/governo-bolsonaro-cava-com-insistencia-o-papel-de-paria-internacional-para-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 27 nov. 2022.

CONSULTOR JURÍDICO. SEM FREIOS: "Lava jato" não precisa seguir regras de casos comuns, decide TRF-4. "Lava jato" não precisa seguir regras de casos comuns, decide TRF-4.

Consultor Jurídico. [S.l.]. 23 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-23/lava-jato-nao-seguir-regras-casos-comuns-trf>. Acesso em: 03 jan. 2023.

COURI, Daniel. Conheça a emenda Pix: a prima pobre das emendas de relator. **Nexo**. [S.l.] dez. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Conhe%C3%A7a-a-emenda-Pix-a-prima-pobre-das-emendas-de-relator>. Acesso em: 03 jan. 2023.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v.33, n.2, p.171, 2001.

DALY, Tom Gerald. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. Tradução: Rafael Lamera Giesta Cabral; Ulisses Levy Silvério dos Reis. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 5, n. 10, p. 61–84, 2021.

DALY, Tom Gerald. Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 11, n. 1, pp. 1-28, 2019.

DEMOCRACY REPORT 2022. University Of Gothenburg: V-Dem Institute, abr. 2022. Disponível em: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

DIEGUEZ, Consuelo. **O ovo da serpente**: nova direita e bolsonarismo: seus bastidores, personagens e a chegada ao poder. São Paulo/Sp: Companhia das Letras, 2022.

DUTRA, Renata Queiroz; JESUS, Selma Cristina Silva de. Medida provisória n. 905/2019 Programa Verde Amarelo: a reforma dentro da reforma trabalhista. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. Governo de Bolsonaro terá mais militares do que em 1964. **Veja**. [S.l.]. 16 dez. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/governo-de-bolsonaro-tera-mais-militares-do-que-em-1964/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

FALCÃO FILHO, Aluizio. Bolsonaro pensa na reeleição desde o início do mandato. **Exame**. [S.l.]. 11 maio 2021. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/money-report-aluizio-falcao-filho/bolsonaro-pensa-na-reeleicao-desde-o-inicio-do-mandato/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FERNANDES, Jamilly Beliza Bezerra. Constitucionalismo Abusivo – Perspectivas Jurídica E Política No Brasil. In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 39-61.

FERNANDES, Luís Eduardo Viana; MELO, Myrlla Arielle Fernandes Sampaio de. É Possível Identificar A Erosão Constitucional No Brasil? In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 21-37.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. - São Paulo/SP: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro/RJ. v.55, n.4, p.839–875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O CONGRESSO E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS: ABDICAÇÃO OU DELEGAÇÃO? **Novos Estudos CEBRAP**, p. 127–154, 1997.

FRANKENBERG, Günter. Authoritarian constitutionalism: coming to terms with modernity's nightmares. In: GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günter. **Authoritarian Constitutionalism: comparative analysis and critique**. Connecticut: Elgar Online, 2019. p. 136.

FRAZÃO, Felipe; *et al.* Apoiados por Bolsonaro, Lira e Pacheco vão comandar o Congresso a Educação no Brasil. **Estadão**. Brasília/DF. 02 fev. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/apoiados-por-bolsonaro-lira-e-pacheco-va-comandar-o-congresso/>. Acesso em: 06 dez. 2022.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Entenda como a pandemia impactou a Educação no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/noticias/entenda-como-a-pandemia-impactou-a-educacao-no-brasil>. Acesso em: 08 dez. 2022.

G1. Bolsonaro prometeu esplanada com 15 ministérios, começou com 22 e chega a 23. **G1**. Brasília/DF. 28 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/28/bolsonaro-prometeu-esplanada-com-15-ministerios-comecou-com-22-e-chega-a-23.ghtml>. Acesso em: 05 dez. 2022.

G1. DILMA Rousseff é reeleita com 54,5 milhões de votos no segundo turno. **G1**: Bom dia Brasil. [S.l.]. 27 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/10/dilma-rousseff-e-reeleita-com-545-milhoes-de-votos-no-segundo-turno.html>. Acesso em: 28 out. 2022.

G1. Processo de impeachment é aberto, e Dilma é afastada por até 180 dias. **G1**. Brasília/DF. 12 maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>. Acesso em: 04 dez. 2022.

GARCÍA, Helena Alviar. Neoliberalism as a form of authoritarian constitutionalism. In: GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günter. **Authoritarian Constitutionalism: comparative analysis and critique**. Connecticut: Elgar Online, 2019, p. 37-56.

GARGARELLA, Roberto. Authoritarian Constitutionalism in Latin America: From Past to Present. In: GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günter. **Authoritarian Constitutionalism: comparative analysis and critique**. Connecticut: Elgar Online, 2019, p. 115-135.

GASPAR, Malu. O Fiador: a trajetória e as polêmicas do economista paulo guedes, o ultraliberal que se casou por conveniência com jair bolsonaro. **Piauí**. [S.l.], não paginado. set. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-fiador/>. Acesso em: 10 out. 2022.

GINSBURG, Tom. East Asian constitutionalism in comparative perspective. In: CHEN, A. (Ed.). **Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 32–51.

GODOI-BUSTAMANTE, Evanilda; BUSTAMANTE, Thomas. O Enfrentamento do Negacionismo Pelo Poder legislativo: análise das respostas aos vetos do Poder executivo no enfrentamento da Covid-19. In: REIS, Ulisses Levy Silvério dos, CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MEYER, Emilio Peluso Neder (organizadores). **Pandemia da Covid-19 e Federação Brasileira**. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2022. p. 123-144.

GOMES, Luiz Alberto; LUZ, Joyce Hellen. A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 7, n. 13, p. 55–78, 2019.

GOMES, Pedro Henrique. Bolsonaro diz que ministros indicados por ele vão representar 20% das teses do governo no STF. **G1**. Brasília/DF. 02 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/02/bolsonaro-diz-que-ministros-indicados-por-ele-va-o-representar-20percent-das-teses-do-governo-no-stf.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2022.

GOMES, Pedro Henrique; *et. al.* Após dois anos sem partido, Bolsonaro se filia ao PL, nona legenda da carreira política: filiação estava marcada para o último dia 22, mas foi adiada após exigências de bolsonaro sobre alianças nos estados em 2022. pl também abrigará senador flávio bolsonaro, filho do presidente. **G1**. [S.l.]. 30 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legenda-da-carreira-politica.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2022.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. O poder da política e a política do poder. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, v.1, n.2, p.103–116, 2017.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's Third Wave. **Journal Of Democracy**, Spring, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

JORNAL NACIONAL. Bolsonaro diz que, se eleito, a escolha de ministros seguirá critérios técnicos. **G1**. [S.l.]. 20 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/20/jair-bolsonaro-defende-reforma-politica-e-fim-da-reeleicao.ghtml>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LASSALE, Ferdinand. **Que é Uma Constituição?** São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. Disponível em: <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Ferdinand%20Lassalle-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LEITE, Carlos Malta. Comparações Entre O Sistema De Medidas Provisórias No Brasil E Na Argentina. **Revistas de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, v. 20, n. 2, 2017.

LIMA, Francis Augusto Queiroz. 1988-2008: 20 anos de medidas provisórias: o viés parlamentarista da constituição de 1988. uma breve incursão. **Revista de Direito da Fat: Saber Jurídico**, Feira de Santana/Ba, v. 1, p. 1-9, 2008.

LIMA, Kevin. Governo Bolsonaro já acumula quase 30 trocas de ministros desde 2019; veja lista. **G1**. Brasília/DF. 28 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/28/governo-bolsonaro-ja-acumula-quase-30-trocas-de-ministros-desde-2019-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LIMA, Rogério Montai de. **Constitucionalismo de transição e transformação**: uma interface com a judicialização e ativismo judicial. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 206 p.

LÖWY, Michael. Neofascismo: um fenômeno planetário—o caso Bolsonaro. **A terra é redonda**, v. 24, 2019.

LUCCHESI, Bette; *et al.* Caso Marielle: quatro anos após o crime, o que falta responder e quais os próximos passos da investigação. **G1**. [S.l.]. 14 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/14/caso-marielle-quatro-anos-apos-o-crime-o-que-falta-responder-e-quais-os-proximos-passos-da-investigacao.ghtml>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente**: teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro/Rj: Zahar, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pandemia, Poderes Emergenciais E Federalismo: A Proposta De Utilização Da “Mobilização Nacional” No Enfrentamento À Covid-19. In: REIS, Ulisses Levy Silvério dos, CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MEYER, Emilio Peluso Neder (organizadores). **Pandemia da Covid-19 E Federação Brasileira**. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2022. p. 37-54.

MEDEIROS, Alcivan Santos de. Legalismo Autocrático E A Experiência Autoritária Do Governo Bolsonaro. In :CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 157-182.

MEDEIROS, Lydia. Análise: congresso será o mais conservador das últimas três décadas. **O Globo**: Época. [S.l.]. 07 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/analise-congresso-sera-mais-conservador-das-ultimas-tres-decadas-23138687>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MENDES, Conrado Hübner. Curriculum Vitae: profissional experiente, onívoro, fluente no dialeto dos porões. **Folha de S. Paulo**. [S.l.], 10 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2022/10/curriculum-vitae.shtml>. Acesso em: 25 out. 2022.

MENDONÇA, Heloísa. Paulo Guedes quer encolher o Estado como nunca antes na história do país. **El País**. São Paulo/SP. 03 jan. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/02/economia/1546449418_051111.html. Acesso em: 22 nov. 2022.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. Oxford: Hart Publishing, 2021.

MOREIRA, Izys. **O abuso na edição de medidas provisórias x o Estado de necessidade legislativo**: o controle político-jurisdicional do processo legislativo extraordinário. 2014. 70 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/Df, 2014.

NEGRETTO, Gabriel L. Authoritarian Constitution Making: The Role of the Military in Latin America. In: GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Eds.) **Constitutions in Authoritarian Regimes**. New York: Cambridge University Press, 2014, pp. 83-110.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro/Rj: Zahar, 2020.

NIPE CEBRAP (2021). **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 01, Mai. 2022.

NUNES, Kemelly Koch Vilhena. **Controle Legislativo sobre as Medidas Provisórias no período 2001-2020**. 2021. 36 f. Monografia (Bacharelado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília/Df, 2021.

PENIDO, Ana; KALIL, Suzeley. O Partido Militar No Sistema Político Brasileiro. In: CASTRO, Luciano Irineu de; BUGARIN, Maurício Soares; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo (Orgs.). **Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados**. 1. ed. [s.l.]: Editora Metrics, 2021, p. 473-489.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio R. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v.33, n.1, p.5-33, 2008.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v.67, n.1, p.178-200, 2005.

PIRES, Breno. Quem é Tarcísio de Freitas, o 3º 'superministro' de Bolsonaro. **Estadão**. São Paulo/SP. 14 jan. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/quem-e-tarcisio-de-freitas-o-3-superministro-de-bolsonaro/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

PONTES, Felipe. Decisão do STF sobre 2ª instância pode afetar 4,9 mil presos, diz CNJ. **Agência Brasil**. Brasília/DF. 16 out. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/decisao-do-stf-sobre-2a-instancia-pode-afetar-49-mil-presos-diz-cnj>. Acesso em: 04 nov. 2022.

PREITE SOBRINHO, Wanderley. Alianças modestas apontam 'vida dura' para Bolsonaro e Haddad no Congresso. **Uol**. São Paulo/SP. 08 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/aliancas-modestas-apontam-vida-dura-para-haddad-e-bolsonaro-no-congresso.htm>. Acesso em: 08 nov. 2022.

RAMPIN, Talita. Extrema-Direita, Desigualdades e Justiça Social: análise do uso da forma jurídica durante o Governo Bolsonaro no Brasil. In: **Memórias VI Congresso De La Asociación Latinoamericana. Desafíos Emergentes Antropologías Desde América Latina Y El Caribe De Antropología**. [S.l.]: Asociación Latinoamericana de Antropología, 2022. v. 6, p. 1025-1033.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Military Justice, journalism and free speech in Brazil. **Verfassungsblog**, [S.l.], 23 jun. 2021. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/military-justice-journalism-and-free-speech-in-brazil/>. Acesso em: 10, Out. 2022.

RENNÓ, Lúcio. Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives? **Revista de Ciencia Política**, v.0, n.2, p.213–230, 2010.

RIBEIRO, Janaína. Set/2018: "vamos fuzilar a petralhada", diz Bolsonaro em campanha no Acre. **Exame**. [S.l.]. 03 set. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

RIBEIRO, Leandro Molhano; MUNIZ, Mariana Novotny. Imaginação, Transgressão E Formalização: Ações Do Congresso E Do STF Na Definição De Regras De Tramitação De Medidas Provisórias. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 155–183, 2020.

RODAS, Sérgio. Bolsonaro quer 21 ministros no STF e excludente de ilicitude para policial. **Consultor Jurídico**. [S.l.]. 25 set. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/bolsonaro-21-ministros-stf-aval-policial-matar>. Acesso em: 27 nov. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo Judicial, Moralismo e o Desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, n. 117, pp. 193-217, 2018.

SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFKE, Guilherme Forma. Controle da relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, v. 2, n. 1, 2022.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285–318, 2020.

SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes E O (Neo) Liberalismo: Apontamentos Preliminares Acerca Da Nova (Velha) Direita BRASILEIRA. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, 2018.

SCHEPPELLE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, vol. 85, n. 2, pp. 545-583, 2018.

SCHREIBER, Mariana. 'Maior caso de corrupção do planeta'? Qual a gravidade do Orçamento Secreto. **BBC News Brasil**. Brasília/DF. 12 out. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63208754>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SEDRIM, Luiza Maria Pinheiro. **Autonomia Universitária E Lista Tríplice**: um exame sobre a constitucionalidade do atual procedimento de nomeação de reitores nas universidades

federais brasileiras. 2021. 92 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Regional do Cariri, Crato/Ce, 2021.

SENADO NOTÍCIAS. **Eleições: senado tem a maior renovação da sua história. Senado tem a maior renovação da sua história.** 2018. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/eleicoes-senado-tem-a-maior-renovacao-da-sua-historia>. Acesso em: 8 nov. 2022.

SENADO NOTÍCIAS. **Michel Temer toma posse na Presidência da República.** 2016.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/michel-temer-toma-posse-na-presidencia-da-republica>. Acesso em: 04 dez. 2022.

SENADO NOTÍCIAS. **Senadores comemoram suspensão da MP que adiava repasses à cultura.** 2022. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/08/senadores-comemoram-suspensao-da-mp-que-adiava-repasses-a-cultura>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição pela transação: democracia no Brasil e na Espanha. **Dados – Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro/RJ, v.29, n.2, 1986, p. 207-236.

SILVA, Mariana Borges Martins da. Existe um eleitor do Centrão? Clientelismo, força eleitoral e os partidos do Centrão. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (organizadoras). **Democracia e eleições no Brasil : para onde vamos?** São Paulo: Hucitec, 2022. p. 141-161.

SOARES, Vinicius Efraym Siqueira Lopes. Populismo Latinoamericano – Novas Perspectivas, Do Global Ao Regional. In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição.** Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 81-106.

SOBRINHO, Osvaldo Roberto. **Medida provisória: um paralelo entre os direitos brasileiro, italiano e argentino sob a perspectiva da segurança jurídica.** Cuiabá/Mt: Carlini & Caniato Editorial, 2017. E-book Kindle.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Painel De Ações Covid-19.** 2022. Disponível em:

https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Acesso em: 23 nov. 2022.

TRF-1 aceita recurso de Aras e investigará Conrado Hübner Mendes: O professor chamou o PGR de "Poste Geral da República". O professor chamou o PGR de "Poste Geral da República". **Migalhas.** [S.l.]. 19 abr. 2022. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/quentes/364268/trf-1-aceita-recurso-de-aras-e-investigara-conrado-hubner-mendes>. Acesso em: 15 nov. 2022.

TSE. **Aprovada mudança do nome do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).** 2018. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Maio/aprovada-mudanca-do-nome-do-partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>. Acesso em: 07 nov. 2022.

TSE. **Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas eleições 2014.** 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 28 out. 2022.

TSE. **Por 4 votos a 3, Plenário do TSE nega pedido de cassação da chapa Dilma e Temer.** 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>. Acesso em: 04 nov. 2022.

TSE. **Urna eletrônica 25 anos.** 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-lancado-em-1996-equipamento-e-o-protagonista-da-maior-eleicao-informatizada-do-mundo>. Acesso em: 07 nov. 2022.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, São Paulo/SP, v. 12, n. 34, p. 1-28, jun. 1997.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. **The John Marshall Law Review**, Chicago, v. 37, p. 523-553, 2003.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. **Cornell Law Review**, Vol. 100, n. 2, pp. 391-462, 2015.

UOL. Pedidos de impeachment de Bolsonaro chegam a 145. **Uol**. São Paulo/SP. 20 jul. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/20/apos-ataque-as-urnas-pedidos-de-impeachment-de-bolsonaro-chegam-a-145.htm>. Acesso em: 16 nov. 2022.

VASSALLO, Luiz. Movimentos de Moro no 2º turno criam onda de autocrítica no Judiciário e no MP. **Estadão**. [S.l.]. 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/uso-eleitoral-da-lava-jato-no-2-turno-cria-onda-de-autocritica-no-judiciario-e-no-mp/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

WETERMAN, Daniel. Bolsonaro não vetou o orçamento secreto; entenda o esquema. **Estadão**. [S.l.]. 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-nao-vetou-o-orcamento-secreto-entenda-o-esquema/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

WETERMAN, Daniel; SHALDERS, André. Congresso tem poder inédito sobre Orçamento e impõe agenda de projetos. **Estadão**. [S.l.], não paginado. 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>. Acesso em: 10 out. 2022.

WILKINSON, M. A. **Authoritarian Liberalism as Authoritarian Constitutionalism**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2018.