

## AUTORES

Ana Laura Pereira Barbosa  
Antonio Bonno Olenscki  
Claudio Pierini  
Dimitri Dimoulis  
Eloísa Machado de Almeida  
Filomeno Moraes  
Ingo Wolfgang Sarlet  
José Carlos Francisco  
José Garcez Ghirardi  
Livia Gil Guimarães  
Luciléia Aparecida Colombo  
Luíza Pavan Ferraro  
Maria Teresa Miceli Kerbauy  
Nikolay Henrique Bispo  
Oscar Vilhena Vieira  
Raquel Machado  
Rebeca Lins  
Rubens Glezer  
Soraya Gasparetto Lunardi  
Thaís Cavalcante Martins  
Theófilo Miguel de Aquino  
Walter Claudius Rothenburg

## (ORGANIZADORES)

SORAYA GASPARETTO LUNARDI  
RUBENS GLEZER  
NIKOLAY HENRIQUE BISPO

# DESAFIOS À ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL

REFLEXÕES SOBRE A ESTRUTURA E  
DIREITOS CONSTITUCIONAIS



MATTOS FILHO >

Mattos Filho, Veiga Filho,  
Marrey Jr e Quiroga Advogados

DEMAREST

FGV DIREITO SP  
NÚCLEO DE JUSTIÇA  
E CONSTITUIÇÃO

SORAYA GASPARETTO LUNARDI  
RUBENS GLEZER  
NIKOLAY HENRIQUE BISPO  
(ORGANIZADORES)

# DESAFIOS À ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL

REFLEXÕES SOBRE A ESTRUTURA E DIREITOS CONSTITUCIONAIS

30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL



MATTOS FILHO >

Mattos Filho, Veiga Filho,  
Marrey Jr e Quiroga Advogados

DEMAREST

FGV DIREITO SP  
NÚCLEO DE JUSTIÇA  
E CONSTITUIÇÃO



Belo Horizonte  
2020

Álvaro Ricardo de Souza Cruz  
André Cordeiro Leal  
André Lipp Pinto Basto Lupi  
Antônio Márcio da Cunha Guimarães  
Antônio Rodrigues de Freitas Junior  
Bernardo G. B. Nogueira  
Carlos Augusto Canedo G. da Silva  
Carlos Bruno Ferreira da Silva  
Carlos Henrique Soares  
Claudia Rosane Roesler  
Clémerson Merlin Clève  
David França Ribeiro de Carvalho  
Dhenis Cruz Madeira  
Dirceó Torrecillas Ramos  
Edson Ricardo Saleme  
Eliane M. Octaviano Martins  
Emerson Garcia  
Felipe Chiarello de Souza Pinto  
Floribal de Souza Del'Olmo  
Frederico Barbosa Gomes  
Gilberto Bercovici  
Gregório Assagra de Almeida  
Gustavo Corgosinho  
Gustavo Silveira Siqueira  
Jamile Bergamaschine Mata Diz  
Janaína Rigo Santin  
Jean Carlos Fernandes

Jorge Bacelar Gouveia - Portugal  
Jorge M. Lasmar  
Jose Antonio Moreno Molina - Espanha  
José Luiz Quadros de Magalhães  
Kiwonghi Bizawu  
Leandro Eustáquio de Matos Monteiro  
Luciano Stoller de Faria  
Luiz Henrique Sormani Barbugiani  
Luiz Manoel Gomes Júnior  
Luiz Moreira  
Márcio Luís de Oliveira  
Mária de Fátima Freire Sá  
Mário Lúcio Quintão Soares  
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima  
Nelson Rosenvald  
Renato Caram  
Roberto Correia da Silva Gomes Caldas  
Rodolfo Viana Pereira  
Rodrigo Almeida Magalhães  
Rogério Filippetto de Oliveira  
Rubens Beçak  
Sergio André Rocha  
Sidney Guerra  
Vladimir Oliveira da Silveira  
Wagner Menezes  
William Eduardo Freire

## AUTORES

### ANA LAURA PEREIRA BARBOSA

Pesquisadora da FGV DIREITO SP. Doutoranda e Mestre em Direito do Estado (USP).

### ANTONIO BONNO OLENSCKI

Professor Assistente Doutor de Gestão e Planejamento Estratégico na UNESP com Doutorado em Administração Pública pela EAESP-FGV.

### CLAUDIO PIERINI

Professor de Política e Fundamentos do Território na UNESP. Doutor em Engenharia Urbana pela UFScar.

### DIMITRI DIMOULIS

Doutor e pós-doutor em Direito pela Universidade do Sarre (Alemanha). Professor de Graduação, Mestrado e Doutorado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP).

### ELOÍSA MACHADO DE ALMEIDA

Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP). Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

### FILOMENO MORAES

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Livre-docente em Ciência Política pela Universidade Estadual do Ceará.

### INGO WOLFGANG SARLET

Professor Titular da Escola de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PU-CRS). Desembargador aposentado do TJRS e Advogado.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2020.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Imagem de Capa:** Andreas Riedelmeier (Pixabay.com)  
**Revisão:** Fabiana Carvalho e Raquel Rezende

341.2 D441 2020  
Desafios à estabilidade constitucional: reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais / [Organizado por] Soraya Gasparetto Lunardi, Rubens Glezer e Nikolay Henrique Bispo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020. 244 p.

ISBN: 978-65-5929-024-6  
ISBN: 978-65-5929-021-5 (E-book)  
Vários autores.

1. Direito constitucional. 2. Política constitucional. 3. Direitos Fundamentais social. 4. Liberdade de expressão. 5. Brasil - Constituição Federal. I. Lunardi, Soraya Gasparetto (Org.). II. Glezer, Rubens (Org.). III. Bispo, Nikolay Henrique (Org.). IV. Título.

CDDir - 341.2  
CDD(23.ed.)- 342.02

Elaborada por: Fátima Falci  
CRB/6-700

#### MATRIZ

Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion  
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000  
Tel: (31) 3031-2330

#### FILIAL

Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé  
São Paulo/SP - CEP 01006-000  
Tel: (11) 3105-6370

[www.arraeseditores.com.br](http://www.arraeseditores.com.br)  
[arraes@arraeseditores.com.br](mailto:arraes@arraeseditores.com.br)

Belo Horizonte  
2020

### THAÍS CAVALCANTE MARTINS

Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista Capes.

### THEÓFILO MIGUEL DE AQUINO

Doutorando e Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). Graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado em Relações Governamentais em São Paulo.

### WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG

Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade de Paris II. Livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Centro Universitário de Bauru, Procurador Regional da República.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
PARTE 1	
A DISPUTA POLÍTICA CONSTITUCIONAL.....	5
CAPÍTULO 1	
A QUALIDADE RARA DE SEREIA: NOVOS PARADIGMAS INTERPRETATIVOS E DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO <i>José Garcez Ghirardi</i> .....	7
CAPÍTULO 2	
ENTRE A ESTABILIDADE PRECÁRIA E A CRISE INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DA PERFORMANCE DO GOVERNO BOLSONARO <i>Oscar Vilhena Vieira; Rubens Glezer; Ana Laura Pereira Barbosa</i> .....	25
CAPÍTULO 3	
A QUALIDADE LEGISLATIVA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: O EXEMPLO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA <i>Soraya Gasparetto Lunardi; Claudio Pierini; Antonio Bonno Olenski</i> .....	45
CAPÍTULO 4	
PROTAGONISMO POLÍTICO E JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 <i>Nikolay Henrique Bispo; Rebeca Lins</i> .....	57



<b>PARTE 2</b>	
<b>A TENSÃO FEDERATIVA.....</b>	<b>75</b>
 CAPÍTULO 5	
LEGISLATIVO E EXECUTIVO NO BRASIL SOB A CONSTITUIÇÃO DE 1988: NORMATIVIDADE, DINÂMICA E PERSPECTIVAS	
<i>Filomeno Moraes; Raquel Machado .....</i>	<b>77</b>
 CAPÍTULO 6	
O SENTIDO DO FEDERALISMO ENQUANTO CLÁUSULA PÉTREA: UMA PROPOSTA DOGMÁTICA PARA IDENTIFICAR VIOLAÇÕES À FORMA FEDERATIVA DE ESTADO	
<i>Rubens Glezer; Luíza Pavan Ferraro; Ana Laura Pereira Barbosa .....</i>	<b>95</b>
 CAPÍTULO 7	
AS VICISSITUDES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO COMO MANIFESTAÇÕES DA AGENDA POLÍTICA GOVERNAMENTAL	
<i>Lucilélia Aparecida Colombo.....</i>	<b>107</b>
 CAPÍTULO 8	
DEMOCRACIA LOCAL: COMPETIÇÃO E PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS	
<i>Maria Teresa Miceli Kerbauy; Thais Cavalcante Martins .....</i>	<b>123</b>
 <b>PARTE 3</b>	
<b>LIMITES E DEVERES EM RELAÇÃO AOS CIDADÃOS.....</b>	<b>149</b>
 CAPÍTULO 9	
O STF E OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA: UM BALANÇO DOS 31 ANOS DE CONSTITUIÇÃO	
<i>Eloísa Machado de Almeida; Livia Gil Guimarães; Ana Laura Pereira Barbosa; Luíza Pavan Ferraro .....</i>	<b>151</b>
 CAPÍTULO 10	
LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES AOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, À LUZ DO EXEMPLO DO DISCURSO DO ÓDIO	
<i>Ingo Wolfgang Sarlet.....</i>	<b>169</b>

 CAPÍTULO 11	
CIDADANIA, NACIONALIDADE E SITUAÇÃO DOS ESTRANGEIROS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988	
<i>Dimitri Dimoulis .....</i>	<b>183</b>
 CAPÍTULO 12	
LIBERDADES INDIVIDUAIS NA ERA DA AUTENTICIDADE: DIÁLOGO COOPERATIVO, TOLERÂNCIA E CONSENSO SOBREPOSTO	
<i>José Carlos Francisco; Theófilo Miguel de Aquino .....</i>	<b>195</b>
 CAPÍTULO 13	
A IGUALDADE NOS TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	
<i>Walter Claudius Rothenburg.....</i>	<b>213</b>

CAPÍTULO 2  
ENTRE A ESTABILIDADE PRECÁRIA E A CRISE  
INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DA PERFORMANCE DO  
GOVERNO BOLSONARO<sup>1</sup>

*Oscar Vilhena Vieira*  
*Rubens Glezer*  
*Ana Laura Pereira Barbosa*

INTRODUÇÃO

Os aproximadamente 500 dias de Governo Bolsonaro tem desafiado os instrumentos usuais para examinar o desempenho do Poder Executivo Federal. O primeiro ano é marcado por um equilíbrio tênue. De um lado, o Presidente consegue vitórias importantes no Legislativo (em especial, aprova a Reforma da Previdência) e o Supremo Tribunal Federal controla pouco de sua atividade administrativa e legislativa. De outro lado, apresenta taxas de dominância e sucesso abaixo da média no Congresso Nacional e o ambiente político permanece em constante tensão em razão de indisposições políticas fomentadas por declarações e ações do próprio Presidente. No segundo ano, porém, o cenário político se estabelece em franca crise institucional. Em meio à pandemia de Coronavírus, o Presidente rompe o isolamento social para participar de manifestações contra o Congresso e o STF.<sup>2</sup> O recrudescimento de sua retórica é acompanhado pelo aumento de seu isolamento político, indicado, entre outros eventos, pelas retaliações

<sup>1</sup> O presente capítulo recupera e desenvolve dados originados de pesquisa publicada no artigo “Governando sem coalizão: um balanço sobre o primeiro ano do mandato do Bolsonaro”. In: *Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e a crise da democracia*. Editora UFPE, 2020 (no prelo). Os autores agradecem o diálogo e a generosa troca de informações com os professores Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fernando Limongi. Desnecessário dizer que as conclusões do texto representam apenas as opiniões pessoais de seus autores.

<sup>2</sup> BETIM, Felipe; BENITES, Afonso. Bolsonaro rompe isolamento e vai a atos contra o Congresso em meio à crise do coronavírus. *El País*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-15/bolsonaro-rompe-isolamento-e-endossa-atos-contra-congresso-em-meio-a-crise-do-coronavirus.html>. Acesso em: 7 maio 2020.



do Legislativo,<sup>3</sup> pela bombástica saída do governo do Ministro da Justiça Sérgio Moro<sup>4</sup> e pelo crescimento do discurso favorável ao *impeachment*.<sup>5</sup>

No primeiro ano de mandato, Bolsonaro estabelece uma espécie de governabilidade instável, em que os consensos precários são justificados pela promessa de realizar uma “nova política”, livre de conluios e esquemas.<sup>6</sup> Bolsonaro responsabiliza abertamente o Congresso Nacional por sua derrota no Legislativo e declara que não irá realizar negociações políticas espúrias. No segundo ano, em meio a uma reação mais robusta do Supremo Tribunal Federal e pela conjunção de crises sanitária, política e econômica, Bolsonaro busca aliança à grande massa de parlamentares clientelistas conhecidos popularmente como “centrão”.

No presente capítulo, reconstruímos a estrutura que garantiu o equilíbrio precário do primeiro ano de governo, e refletimos sobre os elementos que parecem indicar uma quebra desse equilíbrio a partir do início do segundo ano. A primeira seção retoma conceitos da literatura a respeito do presidencialismo de coalizão. Em seguida, será avaliada a agenda perseguida durante o primeiro ano de governo e o modo como foi lograda a estabilidade precária. Por fim, conectaremos essa análise à mudança de panorama verificada nos primeiros meses de 2020.

## 1. O CONSENSO NO PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO E A GOVERNABILIDADE PRECÁRIA NO PRIMEIRO ANO DE GOVERNO BOLSONARO

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu uma democracia altamente consensual,<sup>7</sup> ao conjugar o presidencialismo com multi-

<sup>3</sup> BENITES, Afonso. Bolsonaro elege Congresso como novo inimigo e Senado retalia ameaçando derrubar minirreforma trabalhista de Guedes. *El País*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-18/bolsonaro-elege-congresso-como-novo-inimigo-e-senado-retalia-ameaçando-derrubar-minirreforma-trabalhista-de-guedes.html>. Acesso em: 7 maio 2020. Entenda a disputa entre governo e Congresso pelo Orçamento. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/entenda-a-disputa-entre-governo-e-congresso-pelo-orcamento.shtml>. Acesso em: 7 maio 2020.

<sup>4</sup> Ex-juiz Sergio Moro anuncia demissão do Ministério da Justiça e deixa o governo Bolsonaro. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/moro-anuncia-demissao-do-ministerio-da-justica-e-deixa-o-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 7 maio 2020.

<sup>5</sup> SHALDERS – @ANDRESHALDERS, André, Bolsonaro terá “centrão”, mas impeachment pode avançar se houver apoio popular, dizem autores de pedido. *BBC News Brasil*, 2020.

<sup>6</sup> CALEGARI, Luiza. Bolsonaro quer governo sem “toma lá dá cá”, mas não diz como. *Exame*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-quer-governo-sem-toma-la-da-cas-nao-diz-como/>. Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>7</sup> Para a tipologia, cf. LJPHART, A. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, 1984.

partidarismo, bicameralismo, robusta separação de poderes, federalismo, constituição rígida, com uma extensa carta de direitos e um forte sistema de controle de constitucionalidade. Isso exige de quem é eleito Presidente da República a capacidade de gerar amplos consensos para levar a cabo suas pretensões e colocar em prática suas políticas. A formação de uma base aliada e manutenção de seu orçamento, por sua vez, depende de negociação com partidos políticos e construção de apoio de governos estaduais.

Para muitos cientistas políticos,<sup>8</sup> essa conjugação entre presidencialismo e multipartidarismo seria uma receita para o fracasso, que levaria inevitavelmente à paralisia ou à crise. Fernando Limongi e Argelina Cheibub<sup>9</sup> perceberam, no entanto, que a Constituição 1988 entregou uma série de instrumentos ao Presidente, como as medidas provisórias, a iniciativa legislativa, mecanismos de controle da agenda parlamentar, além do controle da realização do orçamento, que permitem ao chefe do Executivo obter uma razoável taxa de sucesso junto ao legislador.

A experiência dos governos passados aponta que o fator determinante entre o sucesso e o fracasso parece ser o interesse e a capacidade do Presidente da República de manejar seus poderes institucionais para construir uma coalizão sólida no Legislativo, cujo resultado de negociações sobreviva ao controle pelo Judiciário.

O curto governo de Michel Temer deixou claro que a habilidade na formação de uma forte coalizão parlamentar permite que o Presidente sobreviva e governe. Enquanto a base não for ampla e sólida, o Governo teria mais dificuldade de fazer avançar sua agenda legislativa, assim como se manteria mais vulnerável a eventual pedido de afastamento por crime de responsabilidade (*impeachment*), pela ausência do que Aníbal Perez-Linan chama de “escudo legislativo”.<sup>10</sup>

Partindo dessa premissa, seria possível lançar a hipótese de que um governo marcado por um Presidente não disposto à negociação e formação de coalizões estaria fadado à ingovernabilidade, isto é, não seria capaz de colocar em prática sua agenda.<sup>11</sup> O Governo Bolsonaro oferece uma espécie de teste ao argumento, pelo menos no período inicial de seu mandato.

<sup>8</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press, 2005. ABRANCHES, S. H. D. *Presidencialismo de coalizão*. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 16-22, 1988.

<sup>9</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina, Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

<sup>10</sup> PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa, *América Latina Hoy*, v. 26, 2000.

<sup>11</sup> Partimos da noção de governabilidade cunhada por Limongi e Figueiredo (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FERNANDO, Limongi; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentra-*



A seguir, mapearemos dados a respeito do desempenho do governo Bolsonaro no objetivo de colocar em prática suas metas, com o objetivo de verificar se o Presidente foi capaz de lograr governabilidade a despeito de sua incapacidade de construir uma base de apoio pela lógica da negociação partidária.

## 2. A GOVERNABILIDADE PRECÁRIA NO PRIMEIRO ANO DE GOVERNO BOLSONARO

A classificação temática das proposições legislativas de Bolsonaro revela que o governo praticamente não persegue uma agenda substantiva no Legislativo. Do total de proposições apresentadas pelo Poder Executivo, 46% são orçamentárias. Trata-se também da temática com maior taxa de aprovação. Esse tipo de proposição legislativa é de competência privativa da Presidência da República, por força do art. 84, XXIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, não espanta a taxa de aprovação de tais propostas, na medida em que o Congresso Nacional tem ampla liberdade de emendar o orçamento, eventualmente até com derrotas para o Governo.

O segundo maior tema de atuação no Legislativo também é burocrático, voltado à estrutura da Administração Pública (13,1% das proposições).<sup>12</sup> Entre as 17 proposições na temática, 10 modificam competência, estrutura ou composição de órgãos.<sup>13</sup> Uma análise mais detalhada das proposições voltadas à reestruturação da administração pública revela, de um lado, mudanças estruturais que aumentam o controle do governo sobre órgãos da administração pública e, de outro, medidas que reestruturam órgãos com implicações para a área econômica.<sup>14</sup>

ção de poder institucional: o governo FHC, *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999. O conceito se diferencia da noção de governabilidade como capacidade governativa, isto é, habilidade do sistema político de produzir políticas públicas. Mais amplo, esse segundo conceito relaciona-se à ausência de paralisia decisória, consideradas todas as variáveis envolvidas. (SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

<sup>12</sup> As proposições da categoria “Administração pública” incluem projetos de reestruturação da administração pública, prorrogação de contratos da administração, gastos públicos e poder público em juízo (honorários e possibilidade de transação).

<sup>13</sup> São eles: MPV 914/2019, PLP 281/2019, MPV 913/2019, MPV 903/2019, MPV 900/2019, MPV 899/2019, MPV 893/2019, PEC 108/2019, MPV 886/2019, PL 3409/2019, PL 2999/2019, PLP 112/2019 PLP 110/2019, MPV 878/2019, MPV 877/2019, PL 11279/2019, MPV 870/2019.

<sup>14</sup> Destacam-se, dentre eles, a alteração na estrutura e no processo de escolha de dirigentes de universidades e institutos federais (MP 914/2019 e PL 11279/19), alteração na natureza jurídica de conselhos profissionais (PEC 108), as mudanças na estrutura do transformação do COAF (MPV 893), disposição sobre a autonomia técnica do Banco Central (PLP 112), submissão da nomea-

Apenas no terceiro maior tema, com percentuais mais baixos, surge o que pode ser considerado uma agenda política do governo na área econômica. Parte das 15 proposições na categoria (11,6% do total), contudo, também tem caráter também burocrático.<sup>15</sup> Entre as 10 proposições com conteúdo substancial, destacam-se flexibilizações nas regras trabalhistas (MP 905, MP 873, PL 6.160), desestatização da Eletrobras (PL 5.877), flexibilização de regras para o registro de empresas (MP 976), cobrança de dívidas ativas (PL 1.646) e concessão de benefício a setores específicos (MP 907). Nenhuma delas foi transformada em norma jurídica.

Em tímidos números, há também outras pautas defendidas durante a campanha. Na temática de segurança pública, há duas proposições com mudanças na regulação do porte de armas, a proposta de criminalização do caixa dois em campanhas e o pacote anticrime.<sup>16</sup> Na área de educação, uma proposição regulamenta o estudo domiciliar. Na temática genérica de direitos humanos, uma proposta aumenta o prazo para que salas de cinema se adaptem às regras de acessibilidade, outra prevê o pagamento do 13º salário para beneficiários do Bolsa Família, apesar de, pela primeira vez desde a criação do programa, sua cobertura não ter sido ampliada.<sup>17</sup>

O aprofundamento qualitativo na temática das proposições legislativas de Bolsonaro corrobora a constatação de que, a partir das proposições analisadas, não é possível inferir uma agenda política substantiva do governo no Legislativo. Ainda que as medidas econômicas sejam consideradas uma agenda política, trata-se de agenda muito tímida.

ção de dirigentes de instituições financeiras públicas ao referendo e a requisitos estipulados pelo Banco Central (PL 110) e alteração das regras aplicadas na hipótese de crise em instituições financeiras, incluindo a possibilidade e procedimento para o uso de recursos públicos na recuperação da instituição.

<sup>15</sup> Na categoria, há 5 proposições que somente dão continuidade a políticas que já vinham sendo implementadas. É o caso dos PLs 6.163, 6.162 e 6.161, que instituem planos regionais, respectivamente, do Nordeste, Amazônia e Centro-oeste. A LC 124, de 2007, estabelece que esses planos regionais têm vigência de 4 anos e devem ser minutados por áreas técnicas do governo. Também se enquadra nessa categoria a MP 916, que apenas atualizou o valor do salário-mínimo. Na segunda categoria, encontram-se o auxílio emergencial a profissionais da pesca (MP 908).

<sup>16</sup> Há 5 proposições categorizadas na temática de segurança pública. A quinta proposição (MP 885/2019), contudo, tangencia a temática de administração pública, pois tão somente dispõe a respeito da utilização do fundo nacional antidrogas, facilitando a venda de bens apreendidos. Há três proposições categorizadas como “forças armadas”, mas nenhuma delas refere-se a uma política criminal.

<sup>17</sup> Governo Bolsonaro não prevê novos atendidos pelo Bolsa Família em 2020. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governo-bolsonaro-nao-preve-novos-atendidos-pelo-bolsa-familia-em-2020.shtml>. Acesso em: 12 maio 2020.



Ao lado da ausência de uma agenda coesa de governo, a experiência do primeiro ano parece indicar uma ausência de movimentações em estímulo à aprovação de proposições legislativas de sua autoria após o encaminhamento ao Congresso. Esse desinteresse ou inabilidade do chefe do executivo em realizar as negociações necessárias para aprovação dos projetos parece explicar a menor taxa de dominância (21%)<sup>18</sup> desde a redemocratização. O percentual é significativamente inferior àqueles verificados no segundo mandato de Dilma (44%) e no segundo mandato de Lula e de FHC (50%), até então os mais baixos. Considerando que esses números se referem ao segundo mandato de Presidentes que, em seu primeiro mandato, tiveram taxas de dominância bem mais expressivas, o abismo entre sua performance e aquela dos governos anteriores em situação equivalente é ainda maior. A partir da experiência dos três governos pós-1988 em que houve reeleição, a taxa de dominância costuma ser mais baixa no início do segundo mandato.<sup>19</sup> Ao excluir esses três percentuais da análise comparativa, Sarney havia tido o desempenho mais baixo até o momento, com 63% de dominância, seguido de Temer com 67%.<sup>20</sup>

Já a taxa de sucesso do primeiro ano de Bolsonaro na aprovação de projetos de lei ordinária (51,2%) supera a primeiro ano da presidência de Temer (5%), bem como do mesmo período primeiro mandato de Dilma (5%) e do segundo mandato de Lula (6%). Equipara-se à taxa de sucesso do primeiro ano do segundo mandato de FHC, mas é significativamente inferior a todas as demais.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Esse é o percentual resultante do cálculo que contabiliza PECs e projetos de lei ordinária e complementar aprovados no primeiro ano de governo. Esse cálculo não leva em consideração medidas provisórias e Projetos de Lei do Congresso Nacional. Quando incluídos MPVs e PLNs, a taxa de dominância da presidência passa a 85%, também o pior desempenho desde o governo Itamar (91%). Os demais governos apresentaram uma taxa de dominância entre 94 e 99% (Primeiro mandato de Dilma e governo Temer com 99%, Segundo mandato de Lula, primeiro mandato de FGC e governo Itamar com 97%, governo Collor segundo mandato de FGC e primeiro mandato de Lula com 95%, e segundo mandato de Dilma com 94%).

<sup>19</sup> FHC apresentou uma taxa de dominância de 79% no primeiro mandato e 50% no segundo; Lula, 70% no primeiro mandato e 79% no segundo; Dilma, 75% no primeiro mandato e 44% no segundo.

<sup>20</sup> Fonte: Dados cedidos pelo Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, 2020, e divulgados em VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura P. Governando sem coalizão: um balanço sobre o primeiro ano de mandato do Bolsonaro. In: **Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e a crise da democracia**. Editora UFPE, 2020 (no prelo).

<sup>21</sup> Levando em consideração tão somente projetos de lei. Quando considerados todos as as proposições legislativas para o cálculo da taxa de sucesso (PECs, PLs, PLNs, PLPs e MPVs), chega-se a uma taxa de sucesso de 51,2%, que supera o sucesso de Sarney (42,79%) e é similarà do primeiro ano do primeiro mandato de Dilma (56,7%). A maior taxa de sucesso ocorreu no governo FHC

A performance comparativa em medidas provisórias em lei é ainda mais pífia. No primeiro ano de governo, Bolsonaro obteve a conversão em lei de 22,92% (11 das 48 de suas medidas provisórias) contra 58% nos governos Dilma e Temer.<sup>22</sup>

O desempenho de Bolsonaro é, contudo, comparativamente melhor na aprovação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), com sucesso de 50%. Equipara-se ao desempenho de Dilma, Temer e Bolsonaro e fica atrás apenas de Lula, que aprovou todas as PECs propostas em seu primeiro ano de governo. Deve-se ao já mencionado sucesso na aprovação da reforma da previdência que, contudo, foi alcançado graças a articulações do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia.<sup>23</sup>

O êxito do Governo parece depender do alinhamento coincidente com a agenda da liderança parlamentar. No caso da Reforma da Previdência, o deputado Rodrigo Maia assumiu o protagonismo do processo, conformando a proposta à visão dos parlamentares. Já no caso do pacote anticrime,<sup>24</sup> Rodrigo Maia assumiu o protagonismo Legislativo e aprovou um projeto razoavelmente distinto do projeto inicial apresentado pelo ministro da Justiça Sérgio Moro. O projeto foi aprovado após a criação de um grupo de trabalho e meses de negociação. Foram excluídos os principais pontos defendidos por Sérgio Moro,<sup>25</sup> como o excludente de licitude e a execução provisória da

(80,95%), seguida do primeiro e segundo mandato de Lula (respectivamente, 76,54% e 71,67%), do segundo mandato de Dilma (70,75%), Collor (67,17%), segundo mandato de FHC (63,74%) e, por fim, Itamar (61,4%).

<sup>22</sup> Desses números resulta uma taxa de 22,92% de sucesso na conversão de medidas provisórias em lei. Até então, o pior desempenho na conversão de medidas provisórias em lei havia sido observado no primeiro ano do primeiro mandato de Dilma e no primeiro ano de Temer (respectivamente, 58,33% e 58,82%). Nos governos Lula e no segundo mandato de Dilma, a taxa de sucesso na conversão de medidas provisórias em lei foi ainda mais alta (79,21% no primeiro mandato de Lula, 90% no segundo mandato de Lula e 91,3% no segundo mandato de Dilma). Os percentuais dos governos anteriores EC 32/2001 (FHC, Sarney e Itamar), que estabeleceu a vedação da reedição de medidas provisórias, não foram mencionados para evitar comparações inexatas. (Fonte: Banco de dados legislativos do CEBRAP).

<sup>23</sup> Maia é ovacionado, critica governo Bolsonaro e diz que Centrão aprovou reforma. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/maia-e-ovacionado-critica-governo-bolsonaro-e-diz-que-centrao-aprovou-reforma.shtml>. Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>24</sup> O pacote anticrime incluía o PL 882/2019, do Poder Executivo, os PLs 10372/18 e 10373/18, da comissão de juristas, o PL 881/19 (criminalização do caixa 2 em eleições, também do executivo) e o PLP 38/19, que retira da justiça eleitoral a competência para julgar crimes comuns. Os projetos relacionados à criminalização do caixa 2 e à competência da justiça eleitoral ainda se encontram em tramitação.

<sup>25</sup> CARVALHO, Daniel. Senado aprova versão desidratada de pacote anticrime de Moro. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/12/senado-aprova-versao-desidratada-de-pacote-anticrime-de-moro.shtml>. Acesso em: 18 fev. 2020.



pena, além de ter criado a figura do juiz de garantias a despeito de seu posicionamento contrário.<sup>26</sup> Já pautas focadas no costume, como projetos relativos à “escola sem partido”, redução da idade penal ou a ampliação das restrições ao aborto legal – que não são de iniciativa do governo, mas poderiam ser de seu interesse, considerada sua base eleitoral –, caminham lentamente no Congresso Nacional.<sup>27</sup> A tese da estabilidade precária pela confluência de vontades do Legislativo explicaria também os obstáculos à conversão de medidas provisórias em lei, por seu conteúdo mais controverso.

A grande exceção nessa postura de passividade do Executivo foi a disputa em torno da flexibilização do Estatuto do Desarmamento. Após uma série de decretos contestado pelo próprio Congresso, a partir do entendimento de que usurpavam competência do legislador e também da propositura de 5 ações junto ao Supremo Tribunal Federal contra os referidos decretos, o Governo foi capaz de fazer um acordo pontual, que alterou dispositivo do Estatuto do Desarmamento, flexibilizando o porte de arma em toda a extensão de propriedades rurais. No campo das medidas provisórias, outro caso foi notoriamente excepcional. A chamada “MP da liberdade econômica” foi aprovada com empenho do Governo, apesar de se tratar de texto estranho ao projeto original gestado no Ministério da Economia.

É desse modo que o protagonismo na condução da agenda, até então pertencente ao executivo, parece ter sido transferido para o Congresso Nacional.<sup>28</sup> Essa transferência teria viabilizado a estabilidade precária verificada no primeiro ano de governo. Ainda assim, é preciso ter cautela para não depreender de imediato, desses baixos índices de dominância e sucesso, uma crise de governabilidade, afinal fica claro que Bolsonaro espera pouco do Legislativo.

As medidas clássicas de avaliação do desempenho do governo são os números gerais de sucesso das proposições do Poder Executivo no Legislativo, resumidas pela taxa de sucesso e taxa de dominância. Em um governo que destoa dos meios tradicionais de fazer política, contudo, é preciso uma qualificação da análise do desempenho para verificar se foram mobilizados

<sup>26</sup> Juiz das garantias: Moro diz que rodízio de magistrados em pequenas comarcas é “mistério”. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/27/juiz-das-garantias-moro-diz-que-rodizio-de-magistrados-em-pequenas-comarcas-e-misterio.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2020.

<sup>27</sup> BRAGON, Ranier. Pauta de costumes de Bolsonaro perde espaço e empaca no Congresso – 10/09/2019 – Poder – Folha. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/pauta-de-costumes-de-bolsonaro-perde-espaco-e-empaca-no-congresso.shtml>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>28</sup> Importante mencionar que uma mudança no padrão do processo legislativo brasileiro já vinha sendo verificada pela literatura desde o governo Dilma Rousseff, sobretudo em razão do aumento relativo do total de proposições legislativas parlamentares. (Cf. ALMEIDA, Acir. **Processo legislativo**: mudanças recentes e desafios. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, 2015).

outros instrumentos institucionais em sua consecução. Nesse processo, os decretos podem fornecer uma boa pista das alternativas institucionais utilizadas pelo governo.

## 2.1. A consecução da agenda substantiva por meio de decretos

No primeiro ano de Governo, Bolsonaro editou mais decretos (537) do que FHC (408), Lula (383) e Dilma (240) no mesmo período de seus primeiros mandatos. Desse montante, 45,6% (245) destinam-se a reestruturar órgãos da administração pública, com ênfase em criar ou remanejar cargos em comissão; modificar, delegar ou redistribuir competências; alterar a composição de órgãos; e modificar funcionamento de órgãos.

A comparação entre o mapeamento temático das proposições legislativas e dos decretos parece trazer uma visão mais completa da agenda deste governo, calcada na reestruturação da máquina pública. A julgar pelas mudanças operadas nos colegiados, essa reestruturação parece ser voltada a criar óbices ao funcionamento de órgãos de fiscalização da condução de políticas públicas, isto é, a atrapalhar a execução de políticas públicas.

A quantidade de decretos destinados a reestruturar órgãos da administração pública não é discrepante daquela historicamente observada em período de transição de governo. Ainda que Bolsonaro supere numericamente a quantidade de decretos de reestruturação da administração pública editados por FHC (130) e Dilma (65) em seu primeiro mandato, se aproxima de Lula tanto em números brutos quanto proporcionalmente ao total de decretos editados no primeiro ano do governo (201 decretos ou 50% do total por Lula, e 245 ou 45,6% do total por Bolsonaro). A despeito da semelhança numérica, há uma diferença quanto ao órgão da administração pública afetado pela reestruturação. Bolsonaro utilizou com mais frequência decretos para intervir em colegiados que promovem a participação da sociedade civil no processo decisório e na gestão de políticas.

O tipo de intervenção nos colegiados também difere do padrão identificado em outros governos. Bolsonaro editou, em números absolutos, mais decretos que alteram a estrutura de colegiados preexistentes do que outros Presidentes. Com efeito, 59% do total de decretos que alteram a competência, composição ou funcionamento de colegiados foram editados no governo Bolsonaro.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Contudo, cabe a ressalva de que o número total de decretos alterando a estrutura de colegiados editados por Bolsonaro também é muito superior ao total de decretos com a mesma finalidade editados por outros governos. Proporcionalmente, com relação ao total de decretos editados



Estudo de caso das alterações na estrutura de três colegiados (CONAMA, CONANDA e CNCD/LGBT)<sup>30</sup> historicamente aplicadas desde sua criação aponta que as mudanças implementadas por decretos de Bolsonaro têm natureza diversa, e não possuíram equivalente em governos anteriores. Seu padrão de mudança, a partir desses colegiados, parece envolver a (i) diminuição do número total de membros, em especial em razão da diminuição do número de representantes da sociedade civil; (ii) centralização do processo de seleção/indicação de membros que compõem o colegiado; (iii) vedação de reconduções à função de conselheiro; (iv) limitação no número de grupos de trabalho, no prazo máximo de duração e na quantidade máxima de membros. Ocasionalmente, podem envolver também a centralização do poder normativo nas mãos do governo, alteração nas regras de quórum e extinção da maioria qualificada para votação de determinadas matérias.

Indício de que um importante pilar da atuação do governo são os decretos presidenciais é o aumento no número de propostas de Decreto Legislativo para sustar decretos presidenciais. Essa parece vir sendo uma forma encontrada pela oposição de marcar contrariedade a essa agenda.<sup>31</sup>

## 2.2. STF complacente

No primeiro ano de governo,<sup>32</sup> a presidência do Supremo Tribunal Federal buscou construir relações amistosas com as novas forças políticas que

por cada governo, o percentual de decretos alterando a competência, composição ou funcionamento de órgãos é similar aos demais (todos em torno de 50%). Contudo, o número total de decretos editados pelos outros governos nessa temática é pequeno para que seja possível fazer afirmações categóricas.

<sup>30</sup> Os colegiados foram selecionados por relacionarem-se a áreas conflitivas ao governo. A análise comparativa completa encontra-se em VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura P. Governando sem coalizão: um balanço sobre o primeiro ano de mandato do Bolsonaro. In: **Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e a crise da democracia**. Editora UFPE, 2020 (no prelo).

<sup>31</sup> Entre janeiro e dezembro de 2019, houve a apresentação de 286 propostas de decreto legislativo para sustar atos da presidência (art. 49, V, CF) contra 10 em 2011 (governo Dilma), 5 em 1995 (governo FHC) e 10 em 2003 (governo Lula).

<sup>32</sup> Os dados dessa seção foram obtidos a partir de dois bancos de dados do Supremo em Pauta da FGV Direito São Paulo que contém as ações pautadas durante a presidência de Dias Toffoli. Para a análise dos casos ainda não pautados, os autores utilizaram banco de dados fruto do mapeamento conduzido pelas pesquisadoras Eloísa Machado e Luíza Pavan Ferraro, em sede de pesquisa do Supremo em Pauta ainda em andamento. Os resultados completos dessa análise estão descritos em VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura P. Op. cit., 2020.

assumiram o poder do outro lado da Praça dos Três Poderes. Em maio de 2019, deixou-se seduzir pela assinatura de um “Pacto Republicano”,<sup>33</sup> com a finalidade de remover obstáculos às reformas da previdência e tributária, no que foi duramente criticada por magistrados e políticos de oposição.<sup>34</sup>

Os dados mostram que a agenda do STF<sup>35</sup> no ano de 2019 foi pouco desafiadora ao governo. Nesse período, pelo menos 20 ações ajuizadas diretamente em face de decretos, leis e reformas do governo deixaram de ser julgadas. Essas ações questionavam o padrão de mudanças na estrutura de colegiados da administração pública,<sup>36</sup> a reforma da previdência,<sup>37</sup> a flexibilizações no porte de armas<sup>38</sup> e mudanças na legislação trabalhista.<sup>39</sup> A postura deveu-se sobretudo à inércia dos relatores em liberar os casos para julgamento, com exceção das discussões sobre porte de armas, que dependiam apenas da inclusão em pauta pelo Presidente. Parte dessas ações tiveram inclusive seu objeto prejudicado em razão da inércia do STF. As medidas provisórias que instituíram a carteira de trabalho verde e amarela, por exemplo, perderam sua eficácia sem que fosse convertida em lei. Com o encerramento de sua eficácia, o Tribunal provavelmente reconhecerá sua perda de objeto. Essa inércia permitiu, porém, que relações jurídicas sob a égide da medida provisória ocorressem por todo seu período de eficácia.

Mesmo quando colocados na pauta, os casos não necessariamente foram julgados. No primeiro ano da presidência de Bolsonaro, 306 dos 843

<sup>33</sup> BENITES, Afonso. Pacto entre poderes, a ideia que une Bolsonaro e Toffoli. **El País Brasil**. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/28/politica/1559000662\\_221947.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/28/politica/1559000662_221947.html). acesso em: 30 out. 2019.

<sup>34</sup> ONOFRE, Renato. Juízes federais reagem a Toffoli e dizem que pacto com Executivo e Legislativo é para “atores políticos”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/05/29/juizes-federais-reagem-a-toffoli-e-dizem-que-pacto-e-para-atores-politicos.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>35</sup> A agenda de julgamento do Tribunal é fruto da interferência do presidente do Tribunal, a quem cabe decidir o calendário de julgamento de cada sessão, mas também dos respectivos relatores de cada processo e também de ministros que eventualmente interrompam um julgamento iniciado por meio de pedido de vista. Isso porque somente podem ser selecionadas pelo presidente as ações já liberadas para julgamento pelo respectivo relator (art. 21, X, RISTF), com autos devolvidos após pedido de vista (art. 134, RISTF) e remetidas de turmas (art. 11, RISTF) ou do plenário virtual para o plenário físico (art. 4º, Resolução 642/2019).

<sup>36</sup> ADPF 186, 614, 615, 622 e 623.

<sup>37</sup> ADI 6.254, 6.255, 6.256, 6.258 e 6.271.

<sup>38</sup> ADI 6.119, ADPF 581, ADI 6.134, ADI 6.139 e ADPF 586.

<sup>39</sup> Destacam-se as ações que questionam a instituição da modalidade conhecida como do Contrato de Trabalho verde e amarelo, com regulação específica que flexibiliza regras protetivas dos trabalhadores (ADI 6.261, ADI 6.265, ADI 6.267, ADI 6.285 e ADI 6.306).



casos pautados<sup>40</sup> interessavam ao governo, mas somente 16 foram pautados e efetivamente julgados.<sup>41</sup> Tratam-se de ações questionando diretamente decretos e leis do governo<sup>42</sup> ou envolvendo matérias relacionadas a seus interesses.<sup>43</sup> Casos envolvendo demarcação de terras indígenas, reservas ambientais e porte de drogas para uso pessoal,<sup>44</sup> por exemplo, chegaram a ser pautados, porém foram retirados de pauta ou não foram objeto de deliberação.

O padrão decisório do STF no período corrobora o diagnóstico de que o Tribunal não assumiu uma postura de confronto direto com o Executivo durante o primeiro ano de governo. Nos casos efetivamente julgados, o Supremo proferiu algumas decisões desfavoráveis ao Presidente Bolsonaro, mas cedeu parcialmente em outras matérias.

Ao reafirmar a necessidade de licitação e autorização legislativa para a venda de empresas públicas, o STF dispensou esse requisito para a venda

<sup>40</sup> É possível lançar a hipótese de que o ato de pautar e deixar de julgar seja, por si só, uma forma de sinalização a atores externos. Ainda assim, olhar para os casos pautados e não julgados tem uma virtude anterior. As ferramentas de estatísticas do STF não permitem uma satisfatória transparência a respeito das temáticas dos casos em seu acervo e aguardando julgamento. Olhar para os casos pautados e não julgados permite, assim, que se tenha uma noção, ainda que incompleta – porque restrita aos casos que foram pautados –, das temáticas que compõem o acervo do Tribunal.

<sup>41</sup> Tratam-se dos julgamentos sobre oito temáticas distintas: alienação de subsidiárias de empresas públicas (ADI 5.624, ADI 5.846, ADI 5.924, ADI 6.029), Criminalização da homofobia (ADO 26, MI 4.733), transferência da competência para demarcação de terras indígenas da FUNAI para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ADI 6.062, ADI 6.172, ADI 6.173, ADI 6.174), direito de ir e vir e a apreensão de crianças em situação de rua (ADI 3.446), possibilidade de que emendas constitucionais estaduais instituíam teto de gastos públicos, criando regime de gastos paralelo àquele previsto na Constituição (ADI 6.129), Execução provisória da pena (ADC 43, ADC 44, ADC 54), e a interpretação sobre sigilo bancário e possibilidade de compartilhamento de dados bancários obtidos pela Receita Federal e pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF – antigo COAF) com o Ministério Público, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário (RE/RG 1055941).

<sup>42</sup> Extinção de conselhos (ADI 6.121) e extinção do seguro DPVAT, no plenário virtual (ADI 6.262).

<sup>43</sup> Foram consideradas como de interesse do governo as matérias de infraestrutura/mercado, segurança pública, política nacional; direitos humanos (em especial, meio ambiente, criança e adolescente, direitos LGBTIQ+); reestruturação da administração pública e orçamento, pois essas temáticas tiveram destaque nos decretos editados pelo governo (Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. BARBOSA, Ana Laura P. Op. Cit., 2020).

<sup>44</sup> A retirada de pauta da ação envolvendo discussão a respeito do porte de drogas para uso pessoal ocorreu um dia após se ter notícia da assinatura do pacto republicano, sob rumores de que o ministro Dias Toffoli teria sido abordado por um dos autores da nova Política Nacional sobre Drogas, que teria solicitado o adiamento da decisão. (STF adia julgamento sobre descriminalização de drogas. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/stf-adia-julgamento-sobre-descriminalizacao-de-drogas-23706293>. Acesso em: 12 fev. 2020.)

do controle acionário de subsidiárias e controladas (ADI 5.624, ADI 5.846, ADI 5.924, ADI 6.029). Já ao julgar a constitucionalidade do decreto que determinou a extinção de inúmeros conselhos de participação social, o STF determinou a suspensão cautelar dos efeitos de decreto presidencial que extinguia conselhos criados por lei, mas reconheceu a possibilidade de extinção de conselhos que haviam sido criados por meio de atos normativos infralegais (ADI 6.121), mantendo na prática a extinção da maior parte dos colegiados.<sup>45</sup> Em uma das já mencionadas ações que questionam as interferências mais substantivas nos colegiados, o ministro Roberto Barroso deferiu liminar tão somente para restabelecer o mandato dos antigos conselheiros, as reuniões mensais, o custeio público do deslocamento dos conselheiros, e a legalidade do processo seletivo para novos conselheiros (ADPF 622). Apesar de reconhecer a plausibilidade do argumento da violação ao direito constitucional à participação popular, o ministro indeferiu a cautelar quanto aos demais pedidos e não liberou a ação para julgamento do plenário.

Mesmo nas decisões desfavoráveis ao Governo, os argumentos mobilizados pareceram flertar com o padrão de comportamento que marcou os primeiros anos da redemocratização, em que foi bastante deferente com o Executivo, apenas impondo derrotas com base em regras processuais ou de competência explícitas.<sup>46</sup> Tratam-se de decisões propositalmente estreitas de modo a pronunciar-se tão somente sobre o essencial.<sup>47</sup>

Mesmo quando o Supremo Tribunal Federal foi mais enfático, o fez em uma causa ajuizada em 2005, envolvendo questão atualmente incon-

<sup>45</sup> Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-32-conselhos-consultivos-23773337>. Acesso em: 12 maio 2020.

<sup>46</sup> Nesse sentido, cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. *Batalha dos poderes*, Cap. 5, 2019, pp.154-162.

<sup>47</sup> Foi o que ocorreu no julgamento da ADI 6.062 e outras, na qual o STF declarou a MP que transferia a responsabilidade da demarcação de terras indígenas ao ministério da agricultura em razão da impossibilidade de reedição de medidas provisórias. Na ADI 6.121, o Tribunal não se pronunciou a respeito do papel de conselhos na garantia do pluralismo e fiscalização de políticas públicas. Na ADI 6.262, que julgava a extinção do DPVAT, o plenário virtual fundamentou-se também na inconstitucionalidade formal, sem adentrar no papel de proteção social do seguro. Importante a ressalva de que Tribunal não precisa de fato manifestar-se sobre questões materiais, pois se esgota a análise formal. Contudo, a simbologia de suas manifestações importa politicamente, e o Tribunal sabe disso. Na primeira transição entre a deferência e a responsividade, que coincidiu com o governo Lula, emblemáticas decisões do Tribunal em verdade apenas ratificaram decisões majoritárias, a exemplo do julgamento de cotas em universidades (ADI 3.197 e ADPF 186) e da pesquisa com células-tronco (ADI 3.510). Apesar disso, sua retórica não foi de mera deferência, mas sim da análise do mérito e de afirmação de direitos fundamentais. (Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. *Batalha dos poderes*, 2019, pp.189-191).



troversa e de pouca relevância prática para o Governo, apesar de seu valor simbólico. Trata-se do julgamento de ação ajuizada pelo PSL em face de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ADI 3446), no qual ministros realizaram críticas substantivas ao pedido do PSL.<sup>48</sup>

As decisões nas quais o Supremo mais sinalizou posição contrária aos interesses do Presidente Bolsonaro envolviam matérias que não chegam a frustrar diretamente políticas públicas introduzidas pelo governo.

Parte desses casos afetam a família do Presidente ou integrantes do governo, exemplo da decisão pela possibilidade de compartilhamento de informações bancárias obtidas pela Receita Federal e pela Unidade de Inteligência Fiscal (antigo COAF) com o Ministério Público e autoridades policiais (RE 1055941).<sup>49</sup> Decisões monocráticas também determinaram a suspensão liminar da instauração de inquéritos em face do jornalista Glenn Grenwald, (ADPF 601), e a proibição da destruição de trocas de mensagens colhidas com os hackers presos na Operação Spoofing (ADPF 605),<sup>50</sup> com implicações para integrantes do governo.

Outra parte das decisões contrariam o discurso do governo e de sua base eleitoral, mas não afrontam políticas do governo. Foi o caso do julgamento das ações que reconheceram a execução da pena tão somente após o trânsito em julgado (ADC 43, 44 e 54), bem como da decisão pela

<sup>48</sup> Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura P. Governando sem coalizão: um balanço sobre o primeiro ano de mandato do Bolsonaro. In: **Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e a crise da democracia**. Editora UFPE, 2020 (no prelo).

<sup>49</sup> Relatório produzido pelo antigo COAF (conselho de Controle de Atividades Financeiras), atual UIF (Unidade de Inteligência Financeira) em desdobramento da operação Lava Jato no Rio de Janeiro teria indicado movimentação financeira atípica entre as contas de Flávio Bolsonaro, filho de Bolsonaro, e Fabrício Queiroz, ex-assessor de Flávio, quando exercia mandato de deputado estadual no Rio de Janeiro. A suspeita era de que Flávio fizesse parte de esquema de desvio de dinheiro no qual os servidores devolvem parte de seu salário a deputados. Ao identificar as movimentações, o COAF compartilhou os dados bancários detalhados, sem supervisão judicial. (NOGUEIRA, Italo. Entenda caso da quebra de sigilo de Flávio Bolsonaro e até onde pode ir investigação. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/entenda-caso-da-quebra-de-sigilo-de-flavio-bolsonaro-e-ate-onde-pode-ir-investigacao.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2020.)

<sup>50</sup> A operação investigava o acesso de hackers a trocas de mensagens comprometedoras entre procuradores e membros da força-tarefa Lava-Jato. Após a apreensão do material, Sérgio Moro afirmou publicamente que as supostas mensagens apreendidas seriam prontamente destruídas. Após a decisão liminar do ministro Luiz Fux, contudo, Sérgio Moro alegou nos autos da ação que jamais teria determinado a destruição do material. (F.B. Moro promete destruir material apreendido por PF com hackers e eleva debate sobre ingerência. **El País**; COLETTA, Ricardo dela. Moro alega mal-entendido e agora nega ordem para destruir diálogos hackeados. **Folha de S.Paulo**).

criminalização da homofobia (MI 2733 e ADO 26). Neste último caso, o julgamento foi finalizado a despeito de resistência do Presidente do Tribunal, Dias Toffoli.<sup>51</sup>

Se a agenda do Tribunal vinha sendo conduzida de modo a criar poucos problemas ao governo, decisões individuais e esparsas já indicavam alguma disposição ao controle de atos do governo que violassem a Constituição. Foi o caso da suspensão de medida provisória que dispensava a publicação na imprensa de editais de licitação, tomadas de preços, concursos e leilões em jornais de grande circulação (ADI 6.229). Isso também ocorreu na já mencionada decisão liminar para impedir a interferência em conselhos (ADPF 622), que, apesar de parcialmente favorável, distingue-se por se insurgir diretamente contra ato editado pelo governo.

O balanço na atuação do Supremo Tribunal Federal, contudo, aponta para o fato de que a agenda pouco confrontiva do STF acabou por colaborar para a situação de equilíbrio precário no primeiro ano de governo. Com o agravamento da crise no início do segundo ano de governo, todavia, o cenário parece dar indícios de uma mudança. Essa mudança será discutida a seguir.

### 3. DA ESTABILIDADE PRECÁRIA À CRISE POLÍTICA

Durante o primeiro ano de governo, a estabilidade precária foi atingida graças à ausência de uma agenda substantiva, bem como substituição do esforço presidencial pela atuação de lideranças dos outros Poderes, no caso o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli.

Em outra ponta, Bolsonaro se utilizou com frequência de decretos para mobilizar uma agenda mais evidente, com uma tendência de concentração de poderes e isolamento da influência e controle da sociedade civil organizada. Essa estratégia foi constantemente questionada no Supremo Tribunal Federal, mas em grande parte tais ações não vinham sendo levadas a julgamento.

Isso significa que o Governo Bolsonaro atuou com instrumentos administrativos que normalmente não estão inseridos nas análises de performance e sucesso para concretizar boa parte de sua agenda no primeiro ano de governo.

A estabilidade precária que caracterizou o primeiro ano de governo, entretanto, não parece vir resistindo ao conturbado início do segundo ano. Bolsonaro tem se mostrado incapaz de realizar os esforços de gestão

<sup>51</sup> Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura. Op. cit., 2020.



necessários para lidar com a crise de saúde pública causada pela pandemia de Coronavírus. Para além da gestão ineficaz, o Presidente desacredita dos riscos da pandemia e viola recomendações de isolamento social<sup>52</sup> e alimenta indisposições políticas deliberadas com outros poderes, a exemplo das ofensas ao Presidente da Câmara dos deputados, Rodrigo Maia.<sup>53</sup> A situação agravou-se com a troca no comando do Ministério da Saúde em meio à pandemia,<sup>54</sup> bem como com a saída de Sérgio Moro do governo após acusar o Presidente de tentativa de interferência na Polícia Federal para obstruir investigações envolvendo sua família.<sup>55</sup> Esse evento colabora para o crescimento do existente discurso pelo *impeachment*. A postura do Presidente, por sua vez, cria cada vez mais obstáculos à harmonia na relação com outros poderes e com a imprensa.<sup>56</sup> Progressivamente isolado, Bolsonaro parece conseguir acordo para construção de uma base aliada capaz de bloquear eventual processo de *impeachment*, com o fisiológico “centrão”.<sup>57</sup>

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, parece sinalizar um aumento no controle de medidas do governo.<sup>58</sup> Essas reações referem-se a atos praticados no início de 2020 e relacionados a alguns elementos da desastrosa gestão da pandemia de Covid-19, por exemplo, garantindo proteção aos Estados e Municípios contra tentativas arbitrárias do Governo Federal de relaxar o

<sup>52</sup> Coronavírus: Brasil passa de 10.600 mortes por covid-19, enquanto Bolsonaro anda de jet ski e chama pandemia de “neurose”. **El País Brasil**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-10/brasil-passa-de-10600-mortes-por-covid-19-enquanto-bolsonaro-anda-de-jet-ski-e-chama-pandemia-de-neurose.html>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>53</sup> Bolsonaro diz que Maia “está conduzindo o Brasil para o caos”. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-maia-esta-conduzindo-brasil-para-caos-24376906>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: [oglobo.globo.com](https://oglobo.globo.com)).

<sup>54</sup> Mandetta anuncia em rede social que foi demitido por Bolsonaro do Ministério da Saúde. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/16/mandetta-anuncia-em-rede-social-que-foi-demitido-do-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: [g1.globo.com](https://g1.globo.com)).

<sup>55</sup> Ex-juiz Sergio Moro anuncia demissão do Ministério da Justiça e deixa o governo Bolsonaro.

<sup>56</sup> Bolsonaro volta a apoiar ato contra STF e Congresso e diz que Forças Armadas estão “ao lado do povo”. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/ato-pro-bolsonaro-em-brasilia-tem-carreata-e-xingamentos-a-moro-stf-e-congresso.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: [www1.folha.uol.com.br](https://www1.folha.uol.com.br)).

<sup>57</sup> Se aderir de vez a Bolsonaro, centrão tem força para segurar *impeachment*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/07/se-aderir-de-vez-a-bolsonaro-centrao-tem-forca-para-segurar-impeachment.htm>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: [noticias.uol.com.br](https://noticias.uol.com.br)).

<sup>58</sup> ALMEIDA, Eloísa Machado. Análise: Supremo abandona letargia e passa a controlar atos do governo Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/supremo-abandona-letargia-e-passa-a-controlar-atos-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: [www1.folha.uol.com.br](https://www1.folha.uol.com.br)).

isolamento social, bem como derrubando campanha publicitária do Presidente contra o isolamento social. Além disso, impediu que o IBGE recebesse dados sensíveis de usuários da telefonia móvel sem parâmetros de proteção da privacidade e segurança dos usuários durante a pandemia. Além disso, o Supremo impôs derrotas relevante a Bolsonaro, ao impedir sua tentativa de restringir a Lei de Acesso à Informação, ao barrar a nomeação de Alexandre Ramagem para a Direção da Polícia Federal,<sup>59</sup> bem como conduzindo com agilidade e publicidade de dados no inquérito para apurar possível crime de Bolsonaro (inclusive retirando o sigilo da reunião ministerial de 22 de abril na qual, segundo Sergio Moro, o Presidente teria pedido mudanças no comando da polícia federal).<sup>60</sup> Mais recentemente, tomou medidas contra pessoas próximas ao Governo ligadas à disseminação de notícias falsas.<sup>61</sup> É necessário pontuar, contudo, que as medidas econômicas em reação à pandemia passaram incólumes<sup>62</sup> ou com pequenas reparações<sup>63</sup> pelo tribunal. Além disso, o STF segue se abstendo de julgar reformas do governo que haviam sido questionados em 2019, como a reforma da previdência ou a interferência em conselhos.

Apesar dessas ressalvas, é possível falar em uma sinalização de mudança na postura do STF, ao menos por três razões. Em primeiro lugar, houve um aumento relativo do controle direto de decretos e medidas provisórias editadas pelo Presidente, com mais atos controlados nos primeiros meses de 2020 do que durante todo o primeiro ano de governo. No primeiro ano de governo, somente quatro atos do governo foram controlados pelo STF, e alguns apenas parcialmente. Em segundo lugar, para além das decisões monocráticas, também o perfil da pauta de julgamentos parece ter sido alterado, a julgar pela pronta inclusão em pauta do referendo de liminares concedidas monocraticamente contra atos do governo e rápida devolução de pedidos de vista na hipótese de interrupção dos julgamentos. Por fim, decisões em agen-

<sup>59</sup> MS 37097, rel. ministro Alexandre de Moraes, decisão monocrática, julg. 29.04.2020.

<sup>60</sup> Inq 4.831, rel. ministro Celso de Mello.

<sup>61</sup> Inq. 4.781, rel. ministro Alexandre de Moraes. (cf. Roberto Jefferson, Luciano Hang e ativistas bolsonaristas são alvos de operação contra fake news – 27/05/2020 – Poder – **Folha**, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/pf-cumpr-mandados-de-busca-e-apreensao-em-inquerito-do-supremo-contra-fake-news.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2020.)

<sup>62</sup> Supremo dá aval para acordo individual para corte de salário e jornada. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/supremo-da-aval-para-acordo-individual-para-corte-de-salario-e-jornada.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020, (Library Catalog: [www1.folha.uol.com.br](https://www1.folha.uol.com.br)).

<sup>63</sup> STF reconhece Covid como acidente de trabalho – 04/05/2020 – Grana – **Agora**. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/05/stf-reconhece-covid-como-acidente-de-trabalho.shtml>. Acesso em: 14 maio 2020.



das contrárias ao discurso de Bolsonaro têm sido concluídas no plenário virtual, apesar de não envolverem diretamente atos editados pelo governo. É o caso da conclusão do julgamento a respeito da inconstitucionalidade da proibição de doação de sangue por homossexuais<sup>64</sup> e da inconstitucionalidade da lei municipal que estabelecia censura em salas de aula.<sup>65</sup>

Nesse contexto, o Presidente Bolsonaro tem elevado o tom de agressividade em relação às instituições democráticas de controle. Participou de ato e declarou apoio aos manifestantes que pediam o fechamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e pediam algum tipo de golpe militar em frente a Quartel do Exército, bem como realizou diversas trocas em cargos na Polícia Federal, que tem realizado, coincidentemente ou não, operações contra seus desafetos políticos. Há um aumento progressivo de militares nos postos-chave do Governo. Alguns desses vocalizam seu desgosto em relação às ações de controle impostas pelo Judiciário, reclamando de desequilíbrio na Separação de Poderes<sup>66</sup> ou classificando tal ato como afronta que gera riscos à estabilidade democrática.<sup>67</sup> Em meio à crise política de maio, o Ministério da Saúde fica vago mais de dez dias quando o país registra oficialmente números entre 10 mil e 25 mil mortes.

Enquanto o Presidente da Câmara dos Deputados dá declarações de que não tem interesse em mobilizar o processo de afastamento por crime de responsabilidade, a militância de Bolsonaro se radicaliza, com repetidos e crescentes ataques físicos e assédios à jornalistas. Aumentam as manifestações de grupos declaradamente armados que ameaçam se mobilizar violentamente contra tentativas das instituições de retirarem Bolsonaro do poder. Passado um ano e meio de mandato, o país se encontra em franca crise institucional e ameaça ao regime democrático, sem que seja possível antever com clareza qual lado da disputa será vencedor.

<sup>64</sup> Proibição de doação de sangue por homens homossexuais é inconstitucional, decide STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443015>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: portal.stf.jus.br).

<sup>65</sup> É inconstitucional lei que veta discussão de gênero em escolas, diz STF. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/inconstitucional-lei-veta-discussao-genero-escolas>. Acesso em: 14 maio 2020 (Library Catalog: www.conjur.com.br).

<sup>66</sup> MOURÃO, Antonio Hamilton Martins. Limites e responsabilidades – Opinião. **Estadão**. Disponível em: <https://opinio.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,limites-e-responsabilidades,70003302275>. Acesso em: 4 jun. 2020 (Library Catalog: opinio.estadao.com.br).

<sup>67</sup> GULLINO, Daniel. Heleno diz que apreensão de celular de Bolsonaro seria “interferência inadmissível” e que poderá ter “consequências imprevisíveis”. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/helena-diz-que-apreensao-de-celular-de-bolsonaro-seria-interferencia-inadmissivel-que-podera-ter-consequencias-imprevisiveis-24441031>. Acesso em: 4 jun. 2020 (Library Catalog: oglobo.globo.com).

## CONCLUSÃO

Os dados levantados na pesquisa demonstram que Bolsonaro apresentou, em números gerais, um desempenho pobre no Legislativo durante primeiro ano de governo. Contudo, por uma boa vontade do Legislativo e do judiciário, o governo manteve-se relativamente estável, em um equilíbrio precário. Calcando a política a partir do conflito hostil a instituições democráticas e incapaz de construir consensos necessários ao presidencialismo, Bolsonaro mergulha em uma crise política no segundo ano de governo. Essa crise coincide com o momento no qual cresce a postura hostil do presidente, demais poderes cansam de colaborar com a boa-vontade e instituições de controle, a exemplo do judiciário, passam a exercer minimamente seu papel.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. H. D. Presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 16-22, 1988.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. “The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, v. 7, n. 2, p. 236-262, 2018.
- LIJPHART, A. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. 1984.
- GLEZER, Rubens. *Catimba Constitucional – Parte 1: Lições do Supremo Tribunal Federal sobre “hardball” praticado por cortes constitucionais*. 2020 (artigo submetido à publicação).
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, v. 26, 2000. (Ediciones Universidad de Salamanca (España)). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10366/72494>. Acesso em: 30 out. 2019.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press, 2005.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Batalha dos poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Cap. 5, pp. 154-162.