



O processo legislativo no governo Bolsonaro

José Eduardo Faria*

17 de fevereiro de 2022 | 07h00



José Eduardo Faria. FOTO: DIVULGAÇÃO

Se no plano institucional o país sairá de 2022 pior do que entrou em 2019, por causa do desastre que é o atual governo, no plano jurídico o cenário será ainda mais grave. Nos últimos três anos, o Brasil retrocedeu ao tempo anterior à Constituinte, quando a ordem legal na transição da ditadura militar para a redemocratização primava por incertezas normativas. Dois recentes decretos presidenciais fundamentam essa percepção. Editado na contramão das leis de proteção ambiental, o primeiro decreto incentiva o “garimpo artesanal” – um eufemismo para autorizar a extração de ouro na região amazônica, que é proibida pela legislação ordinária. O segundo decreto confere à Casa Civil o poder de “ponderar dados e argumentos sobre atos normativos apresentados pelos ministérios”, o que, no limite, abre caminho para que prevaleça fundamentações políticas em detrimento do estatuído juridicamente.

Retrocessos como esses são evidenciados pelo modo como o governo conduziu o processo legislativo a partir de 2019. Três pontos merecem destaque. Eles envolvem Medidas Provisórias (MPs), decretos e Propostas de Emenda Constitucional (PECs). O primeiro ponto diz respeito ao modo como as MPs foram usadas em nome de

uma pretensa agenda de reformas liberais destinada a “libertar” as forças de mercado da regulação estatal. A Constituição incluiu em seu corpo um número expressivo de políticas públicas, com o objetivo de assegurar a uniformidade nos benefícios e a universalidade da cobertura dos direitos a educação, saúde, trabalho e previdência, além de normas estruturantes do Estado e da democracia. Desse modo, ela constitucionalizou a agenda do Executivo, limitando o alcance das vontades majoritárias que se alternam no poder. Independentemente de suas propostas ideológicas, os governos ficaram juridicamente obrigados a atuar em conformidade com essa agenda.

“Constituições que contêm apenas normas fundamentais têm sobre o jogo político impacto distinto daquele de constituições que contemplam políticas públicas”, afirmam Arantes e Couto, após lembrar o alto número de dispositivos da Carta que são *policies*. Como envolvem assuntos inerentes ao processo político cotidiano, acabam atraindo para o plano constitucional o interesse de dirigentes governamentais. Eles têm de fazer “política constitucional” conforme suas respectivas preferências programáticas para transformar o quadro de políticas públicas obrigatórias, caso queiram levar adiante suas próprias agendas[1]. Desde o início, a equipe econômica do governo tentou contornar essa situação. Desprezando as funções corretivas e distributivas do poder público, criticando a ideia de justiça definida por critérios de equidade e atribuindo o sucesso ou insucesso dos indivíduos a seus acertos e erros e não a fatores socioeconômicos, essas MPs se destacaram por seu caráter darwinista. Entre 2019 e 2020, o governo baixou 156 MPs, das quais só 42% acabaram sendo aprovadas e convertidas em lei[2], um número pequeno comparativamente às MPs baixadas pelos governos anteriores.

Do ponto de vista do conteúdo, várias MPs primaram por seu viés patronal. Uma autorizou a suspensão de contratos de trabalho sem prever medidas compensatórias para os trabalhadores. Outra dificultou o acesso aos tribunais de acidentados do trabalho e autorizou cobrança de imposto de renda sobre seguro-desemprego. Sem compreender que o contrato social e o pacto moral nele implícito são erodidos quando serviços essenciais são reduzidos ao conceito de mercadoria, uma MP autorizou a transformação de obrigações públicas em negócios privados. Do ponto de vista jurídico, várias MPs desprezaram os requisitos constitucionais de relevância e urgência. Também incorporaram vários temas numa única MP e fragmentaram um mesmo tema em várias MPs – prática condenada pelo STF. No mesmo exercício, o governo ainda tentou colocar em novas MPs o conteúdo de MPs que haviam caducado ou sido rejeitadas, o que não é permitido. Sem maioria no Legislativo para tratar de matérias que só podiam ser objeto de lei ordinária, o governo usou MPs para criar situações de fato. Como cada MP tem validade de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, mesmo que venha a caducar ou ser rejeitada, ela tem força de lei no período de sua vigência.

O segundo ponto no modo como o processo legislativo vem sendo conduzido envolve a corrosão da ordem jurídica infraconstitucional por meio da figura jurídica do decreto. Usado para contornar a incapacidade do governo de articular uma coalisão majoritária que lhe dê poder de agenda, assegurando a aprovação de suas políticas públicas e de seus projetos de lei, o decreto não precisa ser votado pelo Legislativo. No direito constitucional, ele é definido como “ato discricionário” do presidente da República. Como a figura jurídica do decreto foi concebida para regulamentar obrigações previstas pelas leis, o governo recorreu a ele para, sem alterá-las, mudar seu sentido, desfigurá-las ou limitar seu alcance. Em seus dois primeiros anos de gestão, o presidente da República baixou 439 decretos[3]. Um extinguiu órgãos colegiados vinculados à União. A justificativa invocada foi promover corte de gastos, mas o objetivo era reduzir ao mínimo o peso da representação da sociedade civil em conselhos federais nas áreas ambiental, cultural, de proteção à infância e de direitos humanos. Outros decretos flexibilizaram o acesso da população a armas de fogo e ampliaram o poder da ABIN de requisitar informações sigilosas.

O terceiro ponto a ser destacado na condução do processo legislativo é a banalização da PEC. Apesar de exigir quórum qualificado de 3/5 e quatro votações sucessivas, duas na Câmara e duas no Senado, ela foi um dos instrumentos escolhidos pelas equipes econômica e política do governo, por um lado para criar condições para a resolução de problemas fiscais de curto prazo, e, por outro, para viabilizar as ambições eleitoreiras do presidente da República. Esse é o caso da PEC que assegurou o auxílio emergencial. É, também, o caso da PEC dos Precatórios, apresentada com o objetivo de adiar o pagamento de parte das dívidas da União, sob o pretexto de disponibilizar recursos para o benefício do Auxílio Brasil.

É o caso, ainda, de duas PECs recém apresentadas no Congresso, prevendo desoneração dos combustíveis, corte

de impostos sobre energia, criação de um auxílio diesel e subsídios à compra de gás. Sem fundamentação técnica, essas PECs desprezaram as advertências da equipe econômica do governo. Mas, paradoxalmente, por razões eleitorais, elas são apoiadas pelo presidente. As estimativas são de que acarretarão perdas de R\$ 100 bilhões, com efeito ruinoso nas contas públicas. Esse paradoxo, que no plano político dá a medida da irresponsabilidade do inquilino do Palácio do Planalto, é só um dos lados do problema. O outro lado envolve o risco de implosão do que resta da unidade sistêmica e doutrinária do ordenamento legal, que já há algum tempo é marcado mais por suas lacunas e antinomias do que por sua completude e precisão lógico-formal. Esse risco mostra o quão ameaçados estão o princípio da hierarquia das leis e a segurança do direito no país.

No universo jurídico, essas ameaças levam parte das 170 mil leis federais em vigor a deixarem de ser o fundamento de validade de determinadas decisões no âmbito do poder público e da vida social. Entre outros motivos, porque corroem a noção de direitos e interferem em cláusulas pactuadas previamente entre as partes nos mais variados tipos de contrato, o que tende a levar os advogados a invocarem, nos tribunais, a teoria da imprevisão. Essa tendência abre caminho para novas ondas de judicialização, com os juízes sendo pressionados a decidir com base em princípios vagos, como o de “força maior”, aprofundando o debate sobre o ativismo judicial. No âmbito econômico, a crescente inviabilização do direito como técnica jurídica, resultante do uso abusivo das MPs, decretos e PECs por parte do governo, cobra da sociedade um alto preço. Ela amplia as incertezas legais que minam a confiança de investidores, aumentam as taxas de risco nos investimentos produtivos, desestimulam o setor privado, alteram o ritmo da produção e pressionam juros e câmbio, dificultando a retomada do crescimento e a expansão do mercado de trabalho.

No Estado de Direito, a ordem legal estabiliza as relações, neutraliza tensões políticas e assegura previsibilidade com base num sistema normativo que se expressa pela abstração e pela generalidade de suas regras. Para tanto, o direito desenvolveu mecanismos que permitem desarmar o potencial corrosivo dos conflitos, como é o caso da tripartição de poderes e do controle judicial da máquina governamental e da constitucionalidade das leis. Evidentemente, governantes têm de seguir as regras do jogo, não podendo encará-las como se fossem passíveis de testes de resistência, para identificar o ponto em que podem ser descumpridas. Quando essa ordem jurídica é eficaz e suas normas são uniformemente aplicadas, ela cria um ambiente de normalidade – entendida como rotina, regularidade e expectativas futuras comuns de justiça. É para essas circunstâncias que o sistema legal recorre ao princípio da generalidade, regulando atividades e atores sociais sem precisar levar em conta suas particularidades. Mas o que se tem visto, desde o início do governo, é o oposto, pois o presidente da República sempre insistiu em “ir até o limite do que a lei permite”, como tem afirmado. E na medida em que seu governo sempre funcionou em circuito fechado, decidindo com base em critérios que desprezam bom senso e anseios de muitas parcelas da sociedade, a partir de sua posse a normalidade foi sendo substituída por anormalidades.

Elas são causadas por iniciativas irresponsáveis e decisões inconsequentes, ou seja, por uma combinatória fatal de rejeição da ciência, negação de problemas, disseminação de mentiras, polarização ideológica e disseminação de ódio. Isso vem despertando não só enorme rejeição dos eleitores em relação ao presidente da República, mas, também, contrariando até mesmo parte do eleitorado que o apoiou em 2018. Um cenário como esse entreabre o que já ocorreu várias vezes ao longo da história, em diferentes países e períodos, e que foi chamado por uma escritora inglesa, Bárbara Tuchman, ganhadora do Prêmio Pulitzer, de *A marcha da insensatez*. Para quem encara a história como um processo, numa intrincada dialética entre continuidades e discontinuidades, entre normalidades e rupturas, esse é um livro que merece ser lido. Ele ajuda a compreender por que motivo, 33 anos após a promulgação de uma Constituição que assegurou a uniformidade nos direitos básicos e a irreduzibilidade nas garantias fundamentais, a consistência e a qualidade de nossas instituições de direito parecem ameaçadas.

***José Eduardo Faria, professor titular da Faculdade de Direito da USP. Chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Foi um dos ganhadores do Prêmio Jabuti de 2012, na área de Direito**

[1] Cf. Rogério Bastos Arantes e Cláudio Gonçalves Couto, “Construção democrática e modelos de Constituição”, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 5, p.548 e seguintes.

[2] Cf. *Folha de S. Paulo*, edições de 12 e 14 de janeiro de 2022, páginas A 5 e A 6, respectivamente.

[3] Cf. *Folha de S. Paulo*, op. cit.

Tudo o que sabemos sobre:

Artigo

Jair Bolsonaro

DESTAQUES EM *POLÍTICA*



Bolsonaro explica por que Carlos está na comitiva a Moscou: 'Dorme no meu quarto'



Líder de esquema na saúde trata deputado da Alesp como 'chefe'



O mundo de sempre
