

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Claudio José Amaral Bahia; Benjamin Xavier de Paula – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-625-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

É com imensa satisfação acadêmica que apresentamos as atas de publicação científica dos trabalhos selecionados e debatidos no âmbito do "GT6 - Constituição, teoria constitucional e democracia I", realizado sob os auspícios do IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), ocorrido entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

A coordenação conjunta deste GT esteve a cargo dos professores Dr. Edson Ricardo Saleme, Dr. Claudio José Amaral Bahia e Dr. Benjamin Xavier de Paula. O evento congregou dezenas de pesquisadores e juristas de importantes instituições de ensino e pesquisa jurídica, com diferentes matrizes epistemológicas, cujas produções se debruçam sobre as transformações hermenêuticas, os desafios de legitimidade democrática e as inovações tecnológicas que marcam o constitucionalismo contemporâneo.

No decorrer do evento, o dinamismo interinstitucional evidenciou o vigor da pós-graduação stricto sensu nacional no diagnóstico e na superação de crises estruturais no sistema normativo pátrio.

Abrindo o ciclo de reflexões temáticas, o artigo "Constitucionalismo é preciso, democracia não: a relação constitutiva entre os dois termos", de autoria de Rubens Beçak, Matheus Conde Pires e João Pedro Felipe Godoi, desenvolve uma profunda investigação teórica de viés pós-fundacional e interpretativo acerca da tensão inerente entre a democracia e o constitucionalismo. Ao desnaturalizar a adjetivação contínua da prática democrática no léxico constitucional, os autores descortinam as contradições fundamentais de um povo que se declara soberano, mas que simultaneamente se limita pelas barreiras normativas que ele próprio edifica. O estudo reconstrói historicamente a gênese do Estado Moderno para expor suas contingências e precariedades, de modo a radicalizar o sentido democrático. Conclui-se que a democracia só se viabiliza quando é devidamente delimitada, não por valores morais ou éticos transcendentais, mas sim em razão do constante processo de disputa e conceituação de seus próprios contornos institucionais.

Na sequência, o estudo intitulado "Por uma solução dogmática para a resolução dos litígios territoriais no Brasil", elaborado pelos pesquisadores João Pedro Felipe Godoi e Matheus Conde Pires, lança luz sobre as recorrentes disputas de fronteira entre os entes subnacionais do país, hoje resolvidas predominantemente pela via da judicialização no Supremo Tribunal Federal. Tomando como caso de análise a Ação Cível Originária que envolve os estados do Ceará e do Piauí, a pesquisa propõe uma alternativa dogmática amparada na hermenêutica clássica e na análise rigorosa do texto de 1988. Os autores criticam a excessiva transferência dessas disputas ao Judiciário, demonstrando que tal prática alija a população interessada das decisões locais. Defende-se, como hipótese confirmada, que a realização de plebiscito popular, seguida pela homologação no Congresso Nacional nos termos do artigo 18, § 3º da Carta Magna, constitui a via mais democrática e constitucionalmente compatível para a pacificação de impasses federativos.

O terceiro artigo, sob a rubrica de "O mínimo existencial digital na sociedade tecnológica: a necessidade de garantia da conectividade significativa para a efetivação dos direitos fundamentais", de autoria de Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron e Luiza Rosso Mota, discute a transição da internet de mera utilidade para um pressuposto elementar da dignidade humana. Sob uma metodologia dedutiva e um procedimento funcionalista focado na integração social do indivíduo, a investigação avalia de que maneira a exclusão tecnológica aprofunda as históricas desigualdades brasileiras. Através de exame bibliográfico e documental, os pesquisadores defendem o reconhecimento estatal da conectividade significativa como um direito fundamental de caráter prestacional. A pesquisa conclui que o mínimo existencial na modernidade precisa incorporar o acesso qualificado às redes, sob pena de que a vulnerabilidade digital funcione como um obstáculo intransponível ao pleno usufruto de direitos humanos essenciais como a educação, a saúde e o trabalho.

O texto "Novos constitucionalismos da periferia: conceitos, limites e possibilidades e a constituição brasileira de 1988", escrito por André da Silva Silveira, Leandro Ernani Freitag e Luiz Fernando Pereira de Oliveira, propõe um contraste crítico entre o neoconstitucionalismo europeu do pós-guerra e os modelos transformadores surgidos na periferia da América Latina. Valendo-se de uma abordagem interdisciplinar que conecta a constitucionalização simbólica de Marcelo Neves aos diagnósticos de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Darcy Ribeiro, os autores demonstram a potência das propostas andinas decoloniais na superação do patrimonialismo secular e das patologias sociojurídicas brasileiras. Embora reconheçam que a Carta de 1988 consolidou um progresso imenso para a redemocratização nacional, o estudo conclui que ela permanece atada a amarras eurocêntricas e a lógicas de transição, sem atingir a ruptura paradigmática biocêntrica e decolonial oferecida pelo neoconstitucionalismo andino periférico.

Por sua vez, o trabalho "Possível banalização do princípio da dignidade humana frente a sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal", desenvolvido por Marcelo Antonio Theodoro e Bruna Ribeiro De Souza Arnaut Amadio, debruça-se sobre a aplicação jurisprudencial de um dos pilares mais invocados do constitucionalismo nacional contemporâneo. Através de métodos dedutivo, histórico e analítico, a pesquisa recupera a evolução histórica da dignidade da pessoa humana e seus núcleos valorativos essenciais para contrastá-los com o ativismo decisorio do Supremo Tribunal Federal. Mediante a análise de julgados e de tratados internacionais, os autores diagnosticam um preocupante fenômeno de banalização doutrinária e argumentativa, que ameaça esvaziar o potencial transformador do conceito. A conclusão aponta para a imperiosa necessidade de se fixar parâmetros teóricos e contornos dogmáticos mínimos para o princípio, protegendo-o de decisões arbitrárias e preservando sua real força normativa no ordenamento pátrio.

A pesquisa "Autonomia federativa e o constitucionalismo subnacional: a manifestação de direitos fundamentais na constituição do estado de Mato Grosso", conduzida por Marcelo Antonio Theodoro e Lucas Souza Senhorini Penachioni, investiga a capacidade inventiva das cartas estaduais frente à centralização do poder na esfera federal brasileira. Utilizando uma abordagem jurídico-dogmática focada no Poder Constituinte Decorrente, os autores analisam a Constituição mato-grossense de 1989 para verificar se ela atua como mera cópia ou se expande autonomamente as garantias jusfundamentais. Os resultados revelam inovações pioneiras da carta local que antecederam a legislação federal em décadas, como a proibição da discriminação por orientação sexual, a proteção de dados pessoais e a tutela de biomas sensíveis. Conclui-se que o constitucionalismo subnacional serve como um valioso laboratório normativo para a federação, demonstrando a importância da autonomia dos estados na consolidação democrática.

O artigo "Entre o voto e a toga: a atuação do judiciário no vácuo da atividade parlamentar", escrito por Maria Luísa Lopes Santos Silva, Geyssa Suellen Brito Pereira e Edson Barbosa de Miranda Netto, lança um olhar analítico sobre o crescente protagonismo da Suprema Corte brasileira e as constantes acusações de ativismo judicial que a cercam. Utilizando o método dedutivo e uma revisão qualitativa da jurisprudência nacional, os autores examinam detidamente a ADO 26, na qual o Supremo equiparou a homofobia e a transfobia ao racismo. A investigação revela que o Legislativo frequentemente abdica de suas competências para se esquivar de custos políticos associados a debates sociais controversos, transferindo ao Judiciário o dever de decidir. Conclui-se que a atuação da Corte, embora interpretada como invasiva, é legítima e necessária para conferir eficácia aos direitos fundamentais diante de omissões deliberadas do Congresso.

O trabalho "O múnus protetivo da jurisdição constitucional e a salvaguarda dos direitos originários: a inadmissibilidade da tese do marco temporal", elaborado por Dayse Sophya Andrade Pestana Maciel, Giovana Araújo Fonseca e Edson Barbosa de Miranda Netto, examina a função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal na defesa das minorias vulneráveis do Brasil. A pesquisa aborda a polêmica do Marco Temporal, encampada pelo Legislativo para restringir as demarcações territoriais indígenas à data de promulgação da Constituição de 1988, em oposição ao caráter puramente declaratório da posse originária. Sob uma metodologia qualitativa de viés documental e jurisprudencial, as autoras sustentam que a imposição de barreiras cronológicas representa um retrocesso no ordenamento de direitos humanos. Conclui-se que a atuação do STF, por meio do controle de constitucionalidade, é imprescindível para bloquear retrocessos legislativos e assegurar os direitos sagrados e fundamentais das populações tradicionais.

O controle sobre a liberdade pública é objeto de "O controle judicial do discurso no Brasil", no qual Luiz Fernando Pereira de Oliveira e Leandro Ernani Freitag problematizam a ascensão do combate à desinformação e os riscos do retrocesso paternalista na regulação estatal da palavra. Através de um sofisticado diálogo jurisprudencial entre a jurisprudência norte-americana da Primeira Emenda — pautada no livre mercado de ideias — e a postura marcadamente expansiva adotada pelo Supremo Tribunal Federal, os autores questionam os limites da intervenção judicial na esfera pública contemporânea. O artigo alerta para as patologias de uma tutela judicial expansiva, como o enfraquecimento do debate democrático e o "efeito de resfriamento" sobre a liberdade de expressão. Defende-se, ao final, que a atuação do Judiciário sobre o discurso deve ser eminentemente minimalista, procedimental e excepcional, assegurando a autonomia dos indivíduos no cenário político atual.

O artigo "A constituição e cidadania digital: tensão entre liberdade de expressão e discurso de ódio nas redes sociais na Guiné-Bissau", proposto por Iaia Djassi, estuda as fronteiras constitucionais da liberdade de expressão no ambiente virtual guineense sob a égide do artigo 51º daquela constituição. Contextualizado em um cenário de instabilidade política crônica, em que o Facebook tornou-se o principal canal de engajamento da juventude e de fomento ao ativismo cidadão, o trabalho também evidencia os graves impactos da disseminação de ódio e fake news. O autor utiliza marcos regulatórios consagrados no Brasil (Marco Civil da Internet) e na União Europeia para propor soluções adequadas à realidade local. Conclui-se que a liberdade de expressão não pode ser interpretada de forma absoluta na rede, exigindo-se uma ciberregulação contextualizada para preservar a estabilidade institucional e o tecido democrático da Guiné-Bissau.

O artigo "Erosão democrática e avanço do autoritarismo nas democracias contemporâneas", de Antônio Carlos dos Santos, realiza um exame acurado da crise institucional que atinge o cenário político mundial do século XXI por meio de reformas graduais e sistemáticas em sistemas formalmente democráticos. O autor afasta a clássica figura dos golpes de Estado abruptos da Guerra Fria para detalhar como líderes contemporâneos instrumentalizam leis aparentemente perfeitas e redes de desinformação digital para enfraquecer por dentro os controles constitucionais. Utilizando o método dedutivo por meio de uma revisão bibliográfica aprofundada, o estudo demonstra que essa nova face do autoritarismo opera de forma coordenada e dissimulada. A pesquisa conclui pela existência de meios viáveis de resistência cidadã, os quais passam fundamentalmente pelo reforço de campanhas educacionais, pelo revigoramento dos partidos políticos tradicionais e pelo papel proativo dos poderes como guardiães da democracia.

O trabalho intitulado "Extrema direita: EUA e Brasil em perspectiva", elaborado por Solange Montanher Rosolen, desenvolve uma análise teórica e comparativa de cunho comportamental sobre os caminhos da erosão democrática promovida pela extrema-direita nas duas maiores repúblicas presidencialistas do continente americano. A autora utiliza as bases conceituais de Bobbio, Mudde e Levitsky e Ziblatt para investigar por que o ataque ao Capitólio em Washington (2021) e a invasão dos Três Poderes em Brasília (2023) produziram respostas judiciais tão antagônicas. Enquanto a Suprema Corte norte-americana assegurou ampla imunidade penal a Donald Trump em 2024, viabilizando seu retorno eleitoral, o Supremo Tribunal Federal brasileiro puniu exemplarmente os crimes de tentativa de golpe no julgamento de 2025. Conclui-se que diferentes arquiteturas institucionais moldam distintas respostas, evidenciando o papel de responsabilização do sistema de justiça no Brasil.

Fechando a presente obra científica, o artigo "O papel do STF na defesa da democracia: caso Daniel Silveira", produzido por Roberta Arrechea, investiga o impacto do populismo contemporâneo e a instrumentalização das ferramentas digitais como armas de mobilização e ataque sistemático às instituições brasileiras. Com foco metodológico de natureza qualitativa e teórico-analítica, o texto debruça-se sobre a condenação penal do ex-deputado pelo Supremo Tribunal Federal e a concessão da graça presidencial outorgada no período político subsequente. O estudo problematiza de maneira rigorosa a utilização do desvio de poder administrativo para a satisfação de interesses e objetivos contrários ao Estado de Direito. Conclui-se que o Supremo atua como elemento central de contenção de retrocessos institucionais, ressaltando o papel insubstituível da jurisdição constitucional contra o uso indevido de institutos jurídicos para fins antidemocráticos.

Convidamos, portanto, todos os leitores à imersão nestas refinadas análises teóricas e empíricas, que certamente oferecem contribuições inestimáveis à doutrina jusfundamental e ao debate sobre o destino de nossas instituições e soberanias populares no atual cenário da sociedade democrática tecnológica.

Coordenação Científica do GT:

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (Universidade Católica de Santos - UNISANTOS)

Prof. Dr. Cláudio José Amaral Bahia (Centro Universitário de Bauru - ITE)

Prof. Dr. Benjamin Xavier de Paula (Universidade de Brasília - UnB / Universidade Federal de Uberlândia - UFU)

O PAPEL DO STF NA DEFESA DA DEMOCRACIA: CASO DANIEL SILVEIRA

THE ROLE OF THE BRAZILIAN SUPREME FEDERAL COURT IN SAFEGUARDING DEMOCRACY: THE DANIEL SILVEIRA CASE

Roberta Arrechea ¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a crise democrática brasileira, a partir do advento do populismo e do uso das redes sociais como ferramentas de mobilização política, especialmente em discursos de ódio e ataques às instituições democráticas. A análise será centrada no caso do ex-Deputado Daniel Silveira, sua condenação pelo Supremo Tribunal Federal - STF e posterior graça concedida pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, com foco no impacto da retórica populista, no papel das tecnologias digitais no enfraquecimento das instituições e no uso de estruturas jurídicas para fins antidemocráticos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, com base na análise doutrinária, jurisprudencial e normativa. O estudo destaca as tensões entre a imunidade parlamentar e os discursos de ódio e problematiza o uso da discricionariedade administrativa para atendimento de interesses pessoais. Evidencia-se o papel essencial do STF como guardião da Constituição e ator institucional central na contenção de retrocessos democráticos.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar, Ato discricionário, Supremo tribunal federal, Crise democrática, Populismo

Abstract/Resumen/Résumé

The present article aims to analyze the Brazilian democratic crisis, focusing on the rise of populism and the use of social media as tools for political mobilization, particularly in hate speech and attacks on democratic institutions. The analysis is centered on the case of former congressman Daniel Silveira, his conviction by the Supreme Federal Court (STF), and the subsequent grace (pardon) granted by then-President Jair Bolsonaro, with emphasis on the impact of populist rhetoric, the role of digital technologies in weakening democratic institutions, and the use of legal structures for antidemocratic purposes. The study adopts a qualitative, theoretical-analytical approach, based on doctrinal, jurisprudential, and normative analysis. The research highlights the tensions between parliamentary immunity and hate speech, and examines the use of administrative discretion to serve personal interests. It underscores the essential role of the Supreme Federal Court (STF) as the guardian of the Constitution and a key institutional actor in safeguarding against democratic backsliding.

¹ Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento (IDP). Pós-graduada em Direito Administrativo (IDP) e em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT). Graduada em Direito (UnB).

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Parliamentary immunity, Administrative discretion, Brazilian supreme federal court, Democratic crisis, Populism

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a democracia brasileira vem enfrentando uma crise em que os espaços de poder são ocupados por forças políticas e discursos contrários aos direitos fundamentais e às instituições independentes. Os parlamentares, eleitos democraticamente, utilizam a imunidade material prevista na Constituição de 1988 para promover visões autoritárias.

Ocorre que não é aceitável que parlamentares utilizem a proteção ampliada à sua liberdade de expressão para atacar a própria democracia ou os seus direitos mais básicos, sendo papel do Supremo Tribunal Federal estabelecer balizas para a fruição da imunidade material parlamentar (Sarmiento; Pontes, 2021).

Mas o que acontece quando os agentes estatais se utilizam de subterfúgios para autorizar práticas que atentam contra os princípios democráticos, inclusive depois de já afastadas pelo STF?

É este exatamente o caso que culminou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 964/DF, parte de um conjunto de ações que questionaram o decreto de graça assinado pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro em benefício do Deputado Federal Daniel Silveira (PTB/RJ).

Acreditando estar protegido pela liberdade de manifestação e pela imunidade material, o então Deputado publicou vídeos desafiando o sistema democrático brasileiro. Neles, convocou as Forças Armadas a intervir no STF e ofendeu Ministros da Corte. Chegou a afirmar que "a Justiça Eleitoral e o STF não vão mais existir porque nós não permitiremos" (LEIA, 2021, n.p.) e insinuou que seria necessário dar uma "surra bem dada" em um dos Ministros (LEIA, 2021, n.p.).

Os conteúdos foram publicados nos dias 17 de novembro de 2020, 6 de dezembro de 2020 e 15 de fevereiro de 2021, com os títulos "Na ditadura você é livre, na democracia é preso!""Convoquei as Forças Armadas para intervir no STF" e "Fachin chora a respeito da fala do General Villas Boas. Toma vergonha nessa maldita cara, Fachin!", respectivamente.

Diante disso, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou a Ação Penal n. 1.044, na qual o STF condenou o ex-deputado por coação no curso do processo e incitação contra os poderes constitucionais, determinando ainda a perda do mandato e a suspensão dos direitos políticos (Brasil, 2022).

Na ocasião, o STF determinou que quem expressa e incita o ódio público contra as instituições do Estado e o Estado Democrático de Direito comete crime, não protegido pela liberdade de expressão, a qual garante o direito de manifestar opiniões divergentes, críticas, e

até equivocadas, mas não abrange opiniões criminosas, que contenham discurso de ódio ou ataques diretos à democracia.

Um dia após a condenação de Daniel Silveira na Ação Penal n. 1.044, o então Presidente da República publicou um decreto concedendo o benefício da graça (perdão de pena judicial) ao recém-condenado. No ato administrativo, ele também determinou que todos os efeitos secundários da condenação fossem anulados, inclusive a inelegibilidade.

Tratou-se, portanto, de prática *inconstitucional* usada para validar prática anterior já declarada criminosa. O artigo pretende analisar os contornos desta (dupla) inconstitucionalidade, que foi objeto de exame nos bojos da Ação Penal n. 1.044 e da ADPF n. 964/STF, no contexto da democracia brasileira. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, com base na análise doutrinária, jurisprudencial e normativa.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Crise democrática e populismo

No item 135 da Resolução aprovada em 2005, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece a democracia como um valor universal, fundamentado na livre manifestação da vontade dos povos para definir seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como na participação plena em todos os aspectos de sua vida (Medauar, 2024).

Müller (2013) sustenta que a democracia articula “povo” e “dominação”, mas o povo não é homogêneo nem expressa uma vontade única. Sua representação reflete interesses dominantes e envolve distorções, de modo que a tensão entre soberania popular e representação é permanente. Por isso, a democracia é um processo contínuo de politização e renovação, sem legitimidade absoluta (Müller, 2012).

Desse modo, a sobrevivência das democracias depende de valores profundamente enraizados na sociedade. A crise democrática não é apenas um reflexo de falhas institucionais, mas também do enfraquecimento desses valores democráticos. No Brasil, assim como em várias outras democracias, esse processo de erosão dos valores fundamentais está em curso, agravando a crise nas instituições democráticas (Sarmiento; Pontes, 2021).

O populismo desafia o constitucionalismo ao opor “amigos” e “inimigos” e afirmar um “povo” homogêneo liderado por figura carismática, em tensão com a pluralidade, os direitos das minorias e a limitação do poder.

A tensão entre soberania popular e constitucionalismo persiste na política contemporânea. O populismo busca reequilibrar a democracia em favor da soberania popular,

frequentemente por meios autoritários, com ataques a instituições e tentativas de enfraquecer salvaguardas constitucionais (Cohen; Arato, 2023).

O populismo, amplamente difundido, afeta o constitucionalismo ao promover ataques recorrentes às instituições e às garantias democráticas sob o pretexto de “reequilíbrio”, sem, contudo, apresentar um modelo claro de organização constitucional após a exclusão dos opositores.

Para Müller (2013), os populistas afirmam o populismo como um “antipluralismo moralizado”, no qual reivindicam ser os únicos representantes legítimos do povo. O populismo também implica uma concepção não institucionalizada do "povo", na qual o líder populista afirma ter uma conexão direta com a vontade popular, sem passar pelos mecanismos formais da democracia. Assim, atacam elites políticas e culturais, que são retratadas como inimigos que impedem o verdadeiro povo de realizar seu potencial.

Partidos ou movimentos populistas tendem a ser "antissistema", incompatíveis com as precondições institucionais da democracia. Em vez de se basearem em questões políticas substantivas, suas campanhas se estruturam em torno de questões emocionais de pertencimento e exclusão, e na dicotomia entre lealdade e traição.

A aparência de legalidade nas ações populistas pode ocultar processos de erosão democrática, em que medidas formalmente legítimas, tomadas em conjunto, enfraquecem instituições e desmantelam os freios e contrapesos, especialmente o Judiciário. A democracia enfrenta não só ameaças explícitas, mas também processos sutis que, por meio de instrumentos legais e administrativos, fragilizam gradualmente suas bases (Ginsburg; Huq, 2018).

Nos últimos anos, a degradação progressiva dos regimes democráticos tem sido objeto de grande preocupação entre especialistas de diversas áreas, especialmente no direito público e na ciência política. Daly (2019) observa que o conceito de "decadência democrática" tem sido utilizado para descrever essa deterioração, e que termos como "constitucionalismo abusivo", "legalismo autocrático", "retrocesso constitucional" e "autoritarização" são apenas algumas das expressões usadas para descrever essa crise global. Desde meados da década de 2000, a democracia tem retrocedido em diversas partes do mundo, substituindo os golpes de Estado por formas mais lentas e sutis de enfraquecimento das estruturas democráticas. Países como Hungria, África do Sul, Turquia, Índia, Polônia, Estados Unidos e França têm sido identificados como locais onde essa tendência se manifesta.

Os entendimentos contemporâneos da democracia não se concentram apenas na realização da vontade popular por meio de eleições, referendos ou outros mecanismos de participação direta. Eles também envolvem um compromisso com princípios liberais

fundamentais, como a autonomia individual, a independência judicial, a proteção dos direitos das minorias e o respeito ao Estado de Direito. Entretanto, o que tem ocorrido em muitos desses países é o "esvaziamento incremental" da governança democrática, um enfraquecimento gradual das instituições, cujos sinais podem não ser imediatamente óbvios (Daly, 2019). Ginsburg e Huq (2018) utilizam a analogia do "sapo fervente" para ilustrar que as ameaças contemporâneas à democracia muitas vezes passam despercebidas até que o enfraquecimento institucional tenha avançado a ponto de ser irreversível.

Destarte, a decadência democrática envolve tanto ataques diretos quanto processos difusos e graduais que enfraquecem instituições, concentram poder e distorcem a esfera pública (Daly, 2019).

Ginsburg e Huq (2018) identificam cinco maneiras principais pelas quais esse retrocesso constitucional se desenvolve: (i) a manipulação das regras de emenda constitucional; (ii) a eliminação de controles institucionais entre os poderes; (iii) a centralização e politização do poder executivo; (iv) a distorção da esfera pública compartilhada; e (v) a eliminação da concorrência política.

Esses processos configuram um novo autoritarismo, disfarçado de legalidade, no qual medidas isoladas, embora legítimas, em conjunto corroem a democracia e enfraquecem o Estado de Direito e o pluralismo (Daly, 2019).

Como dito, esses ataques não se limitam ao campo institucional: refletem-se, também, na transformação da esfera pública, espaço essencial para a deliberação democrática e, atualmente, campo de batalha para discursos polarizadores.

2.2 Transformação da esfera pública

A crise das instituições democráticas é acompanhada por uma profunda mutação nos canais de comunicação social e na própria dinâmica da opinião pública, o que torna a esfera pública cada vez mais vulnerável a manipulações e distorções.

A operação prática de uma democracia liberal depende de uma base compartilhada de conhecimento e de crenças, além de um espaço comum onde as discussões e deliberações possam ocorrer de forma fundamentada. Esse conceito é abordado por Jürgen Habermas (*apud* Ginsburg; Huq, 2018), que utiliza o termo "esfera pública" para descrever uma arena institucionalizada em que os cidadãos participam de interações discursivas sobre questões de interesse comum. No entanto, a erosão democrática pode degradar tanto o aspecto epistêmico

dessa esfera pública, que envolve a produção e compartilhamento de conhecimento, quanto o aspecto deliberativo, que diz respeito à discussão e troca de ideias entre os cidadãos.

Para que as eleições funcionem de maneira eficaz, por exemplo, é fundamental que haja um fluxo contínuo e preciso de informações sobre as políticas públicas e as condições externas que afetam a sociedade. Embora essa base de conhecimento não precise ser perfeita, falhas na disseminação de informações podem se tornar tão severas que acabam por beneficiar uma coalizão ou candidato de forma desproporcional, tornando o processo democrático ineficaz e, em alguns casos, até mesmo irrelevante.

Com o advento da internet, e o aumento do volume de discursos disponíveis, tornou-se ainda mais fácil silenciar discursos políticos inconvenientes sem recorrer à censura direta.

A esfera pública, portanto, é extremamente frágil e sua manutenção depende da aplicação justa da lei. Permitir que os governos desacreditem fontes de informação que são críticas a ele é um exemplo de ação que prejudica profundamente a esfera pública e a capacidade dos cidadãos de deliberar sobre questões fundamentais para o funcionamento de uma democracia saudável (Ginsburg; Huq, 2018).

Plataformas como Amazon e Netflix oferecem recomendações eficazes, mas podem restringir horizontes ao reforçar preferências já existentes, em vez de estimular novas experiências. Embora isso seja uma questão relevante para filmes e músicas, o problema é ainda mais crítico no domínio democrático. Sustain (2007) levanta a hipótese de que, se as pessoas com determinadas convicções políticas forem continuamente expostas a autores que compartilham dessas mesmas opiniões, isso pode reforçar seus julgamentos preexistentes, simplesmente porque elas são incentivadas a ler aquilo que reafirma suas crenças. Questiona-se se, em uma sociedade democrática, isso não seria uma questão preocupante. Isso já que exposições a diferentes pontos de vista ajudam a promover a compreensão e talvez a liberdade, estando intimamente ligadas aos ideais democráticos.

Um bom sistema democrático deve garantir que as pessoas estejam bem-informadas e que as decisões sejam tomadas com base em uma reflexão cuidadosa, e não apenas em opiniões instantâneas. Além disso, os cidadãos têm o dever de buscar o diálogo com os outros, considerando os pontos de vista daqueles que pensam de maneira diferente.

Sunstein (2007) distingue a soberania do consumidor, baseada em preferências prévias, da soberania política, que depende de troca contínua de informações para formar preferências adequadas.

Ao tratar o domínio político como um mercado, onde os políticos "vendem" suas mensagens, a soberania do consumidor pode corroer o governo democrático, minando a

liberdade (Sunstein, 2007). Para o autor, a soberania política requer que as pessoas não apenas tenham suas preferências atendidas, mas que essas preferências sejam formadas com base em uma quantidade diversificada de informações e opções (Sunstein, 2007). Portanto, critica-se a ideia de que a liberdade consiste apenas na satisfação de preferências privadas, uma vez que um sistema democrático saudável deve garantir exposições não escolhidas e experiências compartilhadas para promover a deliberação pública e fortalecer a democracia. A liberdade, dessa forma, compreende a capacidade de ter preferências e crenças formadas após a exposição a uma quantidade suficiente e diversificada de informações.

Assim, o perigo da fragmentação social causada pelas novas tecnologias, especialmente a Internet, é grande, ao permitirem que as pessoas ouçam apenas ecos de suas próprias opiniões. Isso pode levar à polarização, ao extremismo e até ao ódio e à violência. À medida que as pessoas se isolam em bolhas de informação, a compreensão mútua torna-se cada vez mais difícil, fragmentando a sociedade (Sunstein, 2007).

Mello (2020), por sua vez, cita o Primeiro-Ministro húngaro Viktor Orbán, que sugere que, nas democracias liberais, basta inundar as redes sociais e grupos de WhatsApp com a versão dos fatos que se deseja emplacar, fazendo com que essa narrativa prevaleça sobre outras, inclusive as verdadeiras. Esse fenômeno, conhecido como "firehosing", cria uma sobrecarga de informações, tornando difícil para as pessoas discernirem o que é verdadeiro do que não é.

Apesar de a internet ter democratizado o acesso à informação e permitido o acesso a fontes originais de notícias, paradoxalmente, desmascarar mentiras pode ser uma tarefa extremamente difícil, quando não impossível.

No Brasil, 79% da população usa o WhatsApp como principal fonte de informação. Durante a eleição de 2018, as redes sociais foram inundadas com um volume colossal de notícias falsas e informações descontextualizadas, o que contribuiu para saturar o ambiente informacional do país (MAIS, 2019). Segundo uma pesquisa realizada pelo instituto Ipsos em 2018, 62% dos brasileiros relataram já ter acreditado em uma notícia que depois descobriram ser falsa, o maior índice entre os países pesquisados (Ipsos, 2018). Esse fenômeno é agravado pelo fato de que muitas pessoas desconfiam da mídia tradicional e tendem a acreditar no conteúdo compartilhado no WhatsApp, especialmente se esse conteúdo confirma suas crenças pré-existentes.

Esse cenário alimenta um processo de "assassinato de reputações", uma nova forma de censura. Quando governantes mobilizam parte significativa da população para atacar o Judiciário, por exemplo, eles enfraquecem um dos pilares da democracia. Quando esses ataques vêm das figuras de autoridade no topo da hierarquia, eles funcionam como uma espécie de

"autorização" para a violência verbal e virtual. Mello (2020) descreve o ambiente *on-line* como uma arma usada para organizar ataques sofisticados que amplificam discursos de ódio.

Um estudo do Massachusetts Institute of Technology (MIT) descobriu que as notícias falsas têm 70% mais chance de serem retuitadas do que as verdadeiras, e que as notícias verdadeiras levam seis vezes mais tempo para atingir um público de 1500 pessoas em comparação com as *fake news*. Em outras palavras, desmentir notícias falsas é como "enxugar gelo" (VOSOUGHI; ROY; ARAL, 2018).

Os populistas constroem suas coalizões de apoio identificando um "outro", sempre explorando o ressentimento e a sensação de injustiça. Esse "outro" é frequentemente retratado como o grupo protegido pelas elites, que recebe mais do que merece. Hoje, vê-se que a política se tornou uma narrativa midiática e as redes sociais e o uso de Big Data favorecem mensagens extremas e políticos de visões radicais. Políticos de centro, que defendem mensagens mais moderadas, correm o risco de se tornarem irrelevantes nesse cenário, onde a política é cada vez mais sobre inflamar as paixões dos diversos grupos (Mello, 2020).

Isto posto, a transformação da esfera pública revela desafios significativos para o funcionamento das democracias contemporâneas. A expansão da internet e das redes sociais, ao mesmo tempo em que democratizou o acesso à informação, também facilitou a disseminação de desinformação e a fragmentação do espaço público — isso tem impacto direto sobre a qualidade das deliberações democráticas, à medida que os cidadãos são expostos a um ambiente informacional saturado e polarizado.

Diante dessa nova dinâmica informacional, em que as redes sociais substituem os canais institucionais e desinformação é moeda corrente, o uso da imunidade parlamentar para veicular discursos de ódio e ameaças do Estado Democrático ganha contornos ainda mais preocupantes.

2.3 Imunidade Parlamentar

Sarmento e Pontes (2021) argumentam que, embora a imunidade parlamentar seja essencial para garantir a independência do Legislativo e o exercício adequado dos mandatos, ela não deve proteger a defesa de ideias antidemocráticas, como o fechamento de instituições ou a promoção de discursos de ódio. Para eles, a democracia brasileira deve ser uma democracia militante, um conceito originalmente cunhado por Karl Loewenstein, que define um regime político que se defende ativamente contra ameaças de projetos autoritários (Sarmento; Pontes, 2021). Nessa perspectiva, o objetivo é assegurar a continuidade da democracia, protegendo-a de iniciativas que busquem subvertê-la.

Sob essa concepção, as democracias devem ser tolerantes, oferecendo tratamento igual a todas as pessoas. No entanto, há situações extremas nas quais o princípio da tolerância encontra limites legítimos, especialmente quando agentes políticos tentam usar as próprias regras democráticas para implementar agendas que as negam. Nesse sentido, a autodefesa democrática pode justificar a imposição de restrições em casos de tentativas de subversão do sistema democrático.

Uma das medidas mais conhecidas de autodefesa democrática é a proibição do funcionamento de partidos políticos que promovam ideais contrários aos princípios fundamentais da democracia, algo já aplicado em países como Alemanha e Itália. No Brasil, o conceito de democracia militante está presente na Constituição de 1988 (Brasil, 2016), que rejeita a ditadura militar e se compromete com a promoção da liberdade e igualdade. O artigo 17 da Constituição garante a liberdade de criação de partidos políticos, desde que respeitados valores essenciais como a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais (Brasil, 2016).

Além disso, há a necessidade de se pensar em estratégias reativas para defender a democracia. A proibição de partidos autoritários busca prevenir que grupos antidemocráticos cheguem ao poder, onde seriam mais difíceis de controlar. No entanto, essa teoria deve também considerar situações em que líderes autoritários já ocupam posições de poder. Por isso, Sarmiento e Pontes (2021) sugerem a necessidade de reconsiderar a imunidade parlamentar quando esta é usada para promover agendas antidemocráticas, discursos de ódio ou violência.

Sendo assim, a imunidade parlamentar, prevista no artigo 53 da Constituição, que garante que “[...] Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.” (Brasil, 2016, n.p.), não é um privilégio pessoal, mas uma proteção para garantir a livre expressão dos congressistas e a defesa da independência do Legislativo. Contudo, ela não pode ser ilimitada. O STF tem adotado uma interpretação mais restritiva da imunidade parlamentar, especialmente quando utilizada para defender agendas antidemocráticas.

Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.322 (Brasil, 2025), embora a liberdade de expressão e pensamento permita que cada indivíduo forme suas próprias opiniões sobre fatos e versões históricas, nenhum agente público está autorizado a usar a estrutura do Estado para promover discursos que apoiem golpes de Estado ou iniciativas que busquem subverter a ordem democrática.

É importante pontuar, todavia, que a relativização da imunidade parlamentar, como mecanismo de autodefesa democrática, deve ser aplicada com cautela e apenas em casos

excepcionais. O objetivo de limitar a imunidade é responsabilizar parlamentares que atentem contra a democracia, mas essa demarcação de limites deve ser feita com cuidado para evitar abusos (Sarmiento; Pontes, 2021).

Essa apropriação da imunidade para fins antidemocráticos, contudo, não se dá isoladamente. Ela dialoga com um fenômeno mais amplo de distorção das estruturas jurídicas e simbólicas do Estado: uma performance institucional que transforma o direito em espetáculo e o poder em encenação.

2.4 Direito administrativo do espetáculo

O desenvolvimento do Direito Administrativo reflete a transição do autoritarismo para a democracia, evidenciando o aumento dos controles sobre a atividade administrativa do Estado. O Estado não possui "liberdades" próprias, já que seus poderes são instituídos pelo direito através do conceito de competência jurídica.

No entanto, o processo de constitucionalização do Direito Administrativo ainda está em fase inicial. O Direito Administrativo moderno muitas vezes exterioriza concepções autoritárias na relação entre o Estado e o indivíduo, refletindo-se em uma noção equivocada de que o fundamento desse ramo do direito reside na supremacia do interesse público. Essa concepção tende a minimizar a importância dos interesses particulares, colocando-os em uma posição secundária em relação aos interesses estatais.

Justen Filho (2009) faz uma crítica ao que ele chama de "Direito Administrativo do espetáculo", uma abordagem que se caracteriza pela proliferação de conceitos e interpretações jurídicas desconectadas da realidade. Nessa visão, o sistema jurídico se torna um espetáculo, destinado mais a entreter o público do que a implementar efetivamente valores fundamentais (Justen Filho, 2009). Nesse contexto, o indivíduo não se relaciona com o mundo real, mas sim com formulações imaginárias geradas por múltiplas fontes de informação, resultando na transformação do espetáculo em realidade para a sociedade. A “vida real” é aquela produzida pelos instrumentos de comunicação de massa (imprensa, internet). Todos os eventos são, assim, imediatamente transformados em espetáculo para uma plateia.

Fabio Merusi (*apud* Justen Filho, 2009), por sua vez, desenvolveu o conceito de "Estado do Espetáculo", no qual as instituições políticas são integradas em um cenário imaginário, realizando atividades destinadas mais a gerar imagens e entretenimento do que a transformar a realidade. Nesse "Estado do Espetáculo", o governante é visto como uma figura central,

ocupando o papel de principal artista da nação, cujo objetivo é manter a população entretida e iludida com uma imagem de bom governo.

Nesse modelo de Estado, os instrumentos jurídicos se tornam ferramentas para prender a atenção do público e neutralizar o senso crítico. As decisões administrativas se baseiam em princípios vagos, como "ordem pública" e "interesse público", que são manipulados para dar a aparência de legalidade às ações do governo, enquanto mantêm o controle sobre a população. Essa abordagem desvia o Direito Administrativo de seus compromissos com a transparência e a democracia, ao utilizar princípios indeterminados para justificar decisões arbitrárias.

Deste modo, a organização administrativa piramidal típica do "Direito Administrativo do espetáculo" impede a compreensão adequada dos processos decisórios do governo, tornando as finalidades dos atos administrativos opacas e distantes do controle democrático.

O Direito Administrativo deve ser constitucionalizado, ou seja, submetido aos valores e princípios constitucionais, de forma concreta e pragmática. A supremacia da Constituição deve ser o núcleo real da atividade administrativa, rejeitando soluções opacas como "discrecionabilidade administrativa" e "conveniência e oportunidade". Isso porque o Direito Administrativo só poderá cumprir seu papel na promoção dos valores fundamentais se for efetivamente utilizado para reduzir a concentração de poder político e garantir a transparência e a legalidade das ações do Estado.

É necessário, dessa forma, eliminar todos os instrumentos que sejam meramente retóricos ou formais, cujo objetivo é transformar a validade dos atos administrativos em uma discussão superficial sobre sua aparência. O foco deve ir além da forma externa do ato administrativo, atingindo seu conteúdo essencial: a avaliação da validade desses atos deve considerar se eles são compatíveis com a promoção dos direitos fundamentais e os ideais democráticos.

Essas considerações não têm a intenção de negar a autoridade decisória dos administradores públicos. O que aqui se defende é que o processo de tomada de decisões pelo governante deve ser transparente e estar sujeito a controle. A validade do ato administrativo dependerá de sua conformidade com os valores fundamentais e da clareza de sua finalidade, além da adequação desses objetivos à sua efetiva concretização (Justen Filho, 2009).

Os princípios jurídicos exercem funções de organização, interpretação e integração do direito, além de atuarem como limites à discrecionabilidade, dos quais decorre a exigência de transparência fundada na legalidade e na vedação à arbitrariedade.

Conforme observa Fernández Rodríguez (*apud* González, 2017), a arbitrariedade é caracterizada por qualquer decisão que se apresente sem fundamentação objetiva, incongruente

com a realidade que deveria ser a base da decisão, ou desvinculada de qualquer razão que a justifique. A transparência, portanto, impõe aos poderes públicos a obrigação não apenas de agir conforme o Direito, mas também de justificar suas decisões e garantir a racionalidade das escolhas que fazem (González, 2017).

Kerléo (2015) demonstra que a transparência surge como resposta a um modelo tradicional de Administração marcado pelo segredo, historicamente associado à ideia de eficiência, neutralidade e proteção do interesse público. Nesse contexto, o sigilo funcionava como instrumento de legitimação do poder estatal, afastando a atuação administrativa do escrutínio público e político.

Com o avanço democrático e a pressão por controle, a transparência passa a ocupar esse papel de legitimação, substituindo o segredo. No entanto, essa mudança não altera de forma significativa as práticas administrativas, mas sobretudo a forma como elas são percebidas. A transparência, nesse sentido, é institucionalizada por meio de regras jurídicas e impulsionada por crises e escândalos, sendo apresentada como solução para problemas de corrupção e opacidade.

Ocorre que, a transparência, embora inicialmente concebida para humanizar a administração e colocá-la a serviço dos cidadãos, acabou por aumentar os poderes da administração. Ao invés de reduzir o poder discricionário, a transparência serve para justificá-lo, atuando como um meio de racionalizar a administração sem diminuir sua autoridade. Assim, a preocupação com a motivação das decisões administrativas não está focada nos administrados, mas sim no reforço da legitimidade das ações da administração, consolidando o poder público (Kerléo, 2015).

Em vez de operar como meio de efetivo controle democrático, a transparência passa a ser utilizada estrategicamente para compor a narrativa performática da boa governança, funcionando como verniz de legalidade sobre decisões marcadas por arbitrariedades e motivações ocultas. Assim, o Estado do espetáculo instrumentaliza a transparência não como mecanismo de *accountability*, mas como elemento cenográfico que mascara a opacidade real dos processos decisórios, reforçando a concentração de poder e a lógica do marketing institucional em detrimento da substância democrática.

A fiscalização dos atos administrativos é, nesse contexto, de suma importância para a democracia brasileira, tornando-se ainda mais urgente discutir os mecanismos de controle sobre o uso do poder estatal, especialmente a possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos que, sob o manto da legalidade, escondem motivações pessoais e antidemocráticas.

2.5 Controle jurisdicional da discricionariedade administrativa

Perez (2018) destaca a importância contemporânea de associar os motivos e o processo administrativo à legalidade da atuação estatal, permitindo maior controle jurisdicional. Assim, abandona-se a ideia de imunidade jurisdicional do mérito do ato discricionário, passando a admitir-se um controle mais efetivo sobre esses atos, analisando também a figura dos atos políticos ou de governo.

O direito brasileiro, ao longo dos anos, envolveu-se profundamente no debate sobre o alcance do controle jurisdicional dos atos discricionários, focando-se inicialmente em definir limites diretos ao exercício da jurisdição. Contudo, com o tempo, a imposição de limites diretos tornou-se menos relevante do que a criação de métodos e técnicas que devem ser aplicadas ao controle da discricionariedade.

Dessa maneira, a ideia central é que não há imunidade jurisdicional da discricionariedade administrativa, e que os limites da atuação jurisdicional devem ser formados não por meio da criação de zonas de reserva ou imunidade, mas pela identificação clara do objeto da jurisdição e dos métodos de controle.

Esses métodos visam a superar a barreira clássica da imunidade jurisdicional no exame da conveniência e da oportunidade da Administração, sem que se caia no arbítrio jurisdicional. Tais métodos estão relacionados ao processo administrativo, ao motivo e à finalidade da decisão. Segundo Perez (2018), o juiz deve submeter a decisão administrativa a testes que comprovem sua legalidade ou ilegalidade.

O referido autor explica que a teoria do desvio de poder tem como base a ideia de que as autoridades públicas não podem utilizar suas atribuições legais para satisfazer interesses pessoais (Perez, 2018). No Brasil, reconhece-se a existência do desvio de finalidade, apesar das dificuldades em provar sua ocorrência.

Ele raramente é confessado e geralmente é identificado por um conjunto de indícios convergentes, uma vez que se trata de um ilícito caracterizado por disfarce e aparência de legalidade para ocultar fins contrários ao direito. Perez (2018) propõe um teste para identificar o desvio de finalidade que verifica: a existência de indícios de favorecimento pessoal pela autoridade; o benefício ou prejuízo a terceiros com vínculos pessoais; a eventual coincidência entre interesse público e interesses privados; a real correspondência da decisão com o interesse público alegado; e a adoção de cautelas para evitar o desvio de finalidade.

Isso porque, em muitos casos, a decisão administrativa é anunciada como sendo em prol do interesse público, mas na verdade busca satisfazer interesses pessoais, que podem ser políticos ou partidários, ou até visar beneficiar amigos e prejudicar desafetos. A teoria do desvio de finalidade, portanto, concretiza o princípio da impessoalidade.

No entanto, não há uma oposição permanente entre o interesse público e os interesses particulares, sendo necessária cautela ao realizar o controle jurisdicional para evitar a suposição de desvio em qualquer situação. Esse controle deve focar na centralidade dos interesses pessoais do governante em relação à decisão, apesar da existência de outros interesses públicos ou privados relacionados.

Assim, o teste de desvio de finalidade é instrumento essencial de controle da discricionariedade, servindo tanto ao controle judicial quanto ao autocontrole administrativo, ao reforçar a legitimidade das decisões diante da fiscalização jurisdicional (Perez, 2018).

Conforme entendeu o STF no julgamento do Daniel Silveira na ADPF 964/DF:

o ato de governo ou ato político, espécie do gênero ato administrativo, reveste-se de espectro mais amplo de discricionariedade. Disso não resulta, contudo, sua insindicabilidade absoluta perante o Poder Judiciário, até porque alguns dos elementos do ato administrativo são totalmente vinculados, como, por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo (Brasil, 2021, n.p.).

Fixadas tais premissas, o caso Daniel Silveira ilustra, com precisão, os perigos da atuação estatal orientada por interesses pessoais e o uso distorcido de prerrogativas institucionais, como a graça presidencial, para comprometer a integridade da ordem democrática.

2.6 O papel do STF na defesa da democracia: caso Daniel Silveira

Como vimos, nos últimos anos o debate sobre a democracia ganhou destaque, especialmente diante da ascensão de governos classificados como populistas (Medauar, 2024).

Conforme destacado por João Marcos Amaral (2024), no centro da estratégia bolsonarista de manutenção do poder consolidou-se uma dinâmica comunicacional cesarista, sustentada por uma prática sistemática de desinformação em larga escala marcada por ataques reiterados às instituições democráticas, especialmente ao Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional — justamente os dois principais órgãos encarregados de exercer o controle político sobre o Poder Executivo, conforme o sistema de freios e contrapesos formulado por Montesquieu.

A consolidação da democracia é um processo permanente e inacabado, exigindo a vigilância contínua por parte das instituições e da sociedade (Amaral, 2024). Revela-se pertinente, portanto, analisar o papel do STF no enfrentamento desse cenário.

A experiência internacional demonstra, de forma clara, que países que degeneraram em regimes autoritários só alcançaram esse estágio após uma captura bem-sucedida de suas jurisdições constitucionais — seja por meio da destituição de magistrados, da modificação da composição dos tribunais ou da introdução de mecanismos jurídicos que permitissem a revisão ou a reversão de suas decisões. Na Venezuela, por exemplo, houve um aumento no número de juízes da Corte Constitucional, permitindo ao Presidente da República nomear magistrados alinhados aos seus interesses. Na Polônia, reformas institucionais dificultaram o funcionamento da Corte Constitucional, comprometendo sua independência.

Para Schirato (2024), a função da Corte Constitucional extrapola a concepção clássica de freios e contrapesos concebida no modelo norte-americano de separação de poderes. Não se trata apenas de manter o equilíbrio entre os Poderes da República, mas de algo ainda mais significativo: as Cortes Constitucionais possuem a prerrogativa de definir, de forma definitiva e vinculante, quais atos legislativos e executivos são juridicamente válidos e quais não devem produzir efeitos no ordenamento.

Ao exercerem a função de guardiãs da Constituição, essas cortes assumem um papel de proeminência institucional, pois podem não apenas anular atos dos demais Poderes que violem normas constitucionais, como também impor obrigações a esses Poderes, sempre com fundamento na supremacia constitucional.

É evidente que a atuação dos poderes constituídos se dá, invariavelmente, dentro de uma ampla margem de discricionariedade. Esse espaço discricionário, embora necessário, abre margem para que, sob o argumento de dar cumprimento às obrigações constitucionais, sejam implementadas ações públicas marcadas por orientações político-ideológicas. Diante disso, cabe às Cortes Constitucionais um papel fundamental no controle da constitucionalidade de leis e atos administrativos, buscando garantir tanto a efetividade dos deveres constitucionais quanto a proteção contra tentativas de instrumentalização dos direitos sociais por agendas político-partidárias (Schirato, 2024).

É certo que esse tipo de controle apresenta desafios relevantes para a manutenção do equilíbrio democrático. Todavia, reafirmamos nossa posição de que deve haver controle jurisdicional a fim de impedir que as políticas públicas sejam utilizadas como instrumentos de afirmação ideológica, voltados à exclusão ou supressão de visões divergentes.

O caso Daniel Silveira é um marco recente e simbólico da crise democrática no Brasil, envolvendo o avanço do populismo e o uso das redes sociais como ferramenta de ataque a instituições democráticas. Ex-Deputado Federal, Daniel Silveira utilizou suas plataformas digitais para propagar discursos de ódio, atacar o STF e promover a apologia à ditadura militar, subvertendo os princípios democráticos fundamentais. Este episódio revela como o populismo, aliado às novas tecnologias de comunicação, pode intensificar a erosão das instituições democráticas e amplificar a polarização social.

A crise democrática contemporânea no Brasil está intimamente ligada ao fenômeno do populismo. No caso de Daniel Silveira, sua retórica contra o STF foi caracterizada por ataques diretos à integridade da instituição, incluindo a incitação à violência e o fechamento do tribunal, além de constantes defesas de um retorno ao regime militar. Esse comportamento é consistente com o padrão populista de deslegitimar as instituições democráticas ao colocar o governante ou seus aliados como figuras heroicas que lutam contra um sistema corrupto e disfuncional.

Ademais, a utilização das redes sociais desempenhou um papel central no comportamento de Silveira, permitindo-lhe amplificar suas ideias antidemocráticas e alcançar uma audiência massiva. As plataformas digitais, que deveriam servir como espaços de debate público e troca de ideias, foram instrumentalizadas para disseminar discursos de ódio e desinformação. O ex-Deputado, supostamente protegido pela imunidade parlamentar, usou suas redes para questionar e atacar o funcionamento do Estado Democrático de Direito. O conceito de "esfera pública", conforme descrito por Habermas, é distorcido quando figuras como Silveira utilizam as redes sociais para propagar mentiras e polarizar a sociedade, dificultando o processo deliberativo que é vital para a democracia. Assim, o que deveria ser um canal de pluralidade informativa tornou-se um terreno fértil para a erosão do debate público e para a legitimação da violência simbólica contra instituições democráticas.

Na Ação Penal n. 1044, o julgamento e condenação de Daniel Silveira pelo STF evidenciaram o conflito entre a liberdade de expressão e a preservação da ordem democrática (Brasil, 2022). Embora a imunidade parlamentar tenha sido concebida para proteger a liberdade de discurso dos legisladores, Silveira extrapolou os limites ao utilizar essa proteção para promover a subversão da ordem constitucional. Essa prática traz à tona a discussão sobre a "democracia militante", em que o Estado tem o direito de se defender de agentes políticos que tentam minar suas bases democráticas. A democracia militante, conforme discutida por Karl Loewenstein e aplicada em outros contextos, defende a necessidade de limites à liberdade de expressão quando essa é usada para incitar à violência ou corroer as próprias instituições que garantem a democracia.

Em sua fundamentação, a Corte reconheceu que a liberdade de expressão não protege discursos criminosos que instigam a violência ou visem à destruição das instituições democráticas e reafirmou que a imunidade parlamentar não pode ser utilizada como escudo para ataques ao regime democrático.

Além disso, o decreto de graça emitido pelo então Presidente, Jair Bolsonaro, perdoadando a condenação de Silveira no dia seguinte à determinação do STF por meio do instituto da graça, foi considerado inconstitucional na ADPF 964 (Brasil, 2022), sob o argumento de desvio de finalidade, já que o perdão foi concedido a um aliado político do Presidente, utilizando o aparato estatal como uma ferramenta antidemocrática (ou seja, a graça concedida foi fundamentada não em razões humanitárias ou de interesse público, mas em motivações de afinidade político-partidária).

A concessão da graça, ao beneficiar diretamente um aliado que havia desrespeitado a ordem democrática, representa um exemplo claro de uso indevido do poder discricionário presidencial. O STF entendeu que essa medida tinha como principal objetivo interferir no processo judicial e proteger um aliado político, comprometendo, assim, o princípio da separação de poderes e o Estado de Direito.

A decisão do STF foi categórica ao reconhecer que, embora o indulto e a graça sejam prerrogativas constitucionais do Chefe do Executivo, sua concessão não está imune ao controle jurisdicional. A Corte reafirmou que tais atos, por mais que integrem a categoria dos chamados "atos políticos" ou "atos de governo", permanecem sujeitos à observância dos princípios constitucionais (Brasil, 2022).

Dessa forma, o STF rejeitou uma leitura maximalista da competência presidencial, afirmando que mesmos os atos discricionários estão sujeitos a controle quando houver vício em seus elementos constitutivos, especialmente a finalidade. A Ministra Relatora Rosa Weber ressaltou que a finalidade em sentido amplo é um elemento vinculado do ato administrativo, razão pela qual o uso desviado dessa prerrogativa não pode ser tolerado (Brasil, 2022). Assim sendo, a Corte reafirmou que o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente não é ilimitado, especialmente quando resulta em afronta à Constituição.

No contexto de uma democracia em crise, o caso Daniel Silveira evidencia a necessidade de mecanismos eficazes de controle e defesa institucional. A defesa do regime democrático exige que os limites à imunidade parlamentar e ao poder discricionário sejam respeitados, e que a liberdade de expressão não seja utilizada como uma arma para destruir os próprios fundamentos da democracia. Os julgamentos e a resposta das instituições ao comportamento de

Silveira mostram que, apesar dos desafios, o sistema jurídico brasileiro ainda busca proteger os valores democráticos.

Além disso, é possível interpretar a concessão da graça presidencial como uma manifestação típica do fenômeno conhecido como *backlash* — um movimento reativo de contestação a avanços institucionais ou decisões progressistas por parte do Judiciário. Nesse caso, a graça concedida por Jair Bolsonaro surgiu imediatamente após uma condenação emblemática do STF. A reação do Executivo, por meio da concessão da graça, revela um intento de neutralizar a eficácia da decisão judicial e de reafirmar, simbolicamente, a autoridade presidencial frente ao Judiciário, em um gesto de resistência institucional que se insere no contexto mais amplo da crise democrática brasileira.

Assim, o caso de Daniel Silveira serve como um exemplo paradigmático da crise democrática vivida no Brasil nos últimos anos. Ele ilustra como o populismo e o uso abusivo das tecnologias digitais podem agravar a erosão das instituições democráticas, bem como o papel crucial que o Judiciário desempenha na defesa do Estado Democrático de Direito. A aplicação da democracia militante e o controle do desvio de finalidade na concessão de graça presidencial foram essenciais para preservar os princípios constitucionais que sustentam o sistema democrático brasileiro.

3 CONCLUSÃO

A análise do caso Daniel Silveira revelou como os discursos populistas, amparados por estruturas jurídicas tradicionais, podem ser instrumentalizados para corroer os fundamentos da democracia.

O ativismo judicial e a judicialização da política se tornaram tópicos frequentemente utilizados em pautas ideológicas. Essas críticas, todavia, muitas vezes ignoram a complexidade da realidade moderna, na qual a clássica separação de poderes já não é suficiente para resolver os desafios impostos pelo dinamismo social, político e tecnológico. O presente estudo constatou que, embora a atuação do Judiciário não esteja imune a críticas, ele deve continuar a desempenhar o papel fundamental de defensor da democracia, combatendo abusos e resguardando os princípios democráticos.

Ao longo do trabalho, foram explorados vários aspectos da crise democrática contemporânea no Brasil, incluindo o avanço do populismo, o uso das redes sociais para incitar a desinformação e promover discursos de ódio, e o impacto dessas práticas no enfraquecimento das instituições democráticas. A análise do caso Daniel Silveira evidenciou as tensões entre a

imunidade parlamentar e o discurso de ódio, bem como o uso indevido do poder discricionário do Executivo, exemplificado pela concessão da graça presidencial que, por sua vez, foi declarada inconstitucional. O STF, nesse contexto, exerceu seu papel de guardião da Constituição, agindo para preservar a ordem democrática.

O caso Daniel Silveira demandou duas importantes atuações do STF: a primeira, ao condená-lo por incitação ao ódio e à violência contra as instituições, e a segunda, ao declarar inconstitucional o decreto de graça concedido pelo então Presidente da República. Ambos os episódios demonstram a relevância do Judiciário como agente de defesa da democracia, reforçando que, mesmo em tempos de crise e ataques populistas, a ordem constitucional deve ser preservada.

REFERÊNCIAS

AMARAL, João Marcos. The only game in town: regimes não democráticos, transição e consolidação democrática. **Direito Administrativo e Democracia**, São Paulo, v. 1, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 maio 2026

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema repetitivo 1322**. Definir se é legal a remoção de professores integrantes da carreira do magistério superior federal entre instituições federais de ensino. Brasília: DF, Superior Tribunal de Justiça, primeira seção, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1322&cod_tema_final=1322. Acesso em: 2 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal: AP 1.044 DF. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=1044&classe=AP>. Acesso em: 1 maio. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: ADPF 964 DF**. Origem: DF- Distrito Federal, Requerente: Rede Sustentabilidade, Advogada: Flavia Calado Pereira, Intimado: Presidente da república. Brasília: DF, Supremo Tribunal Federal, 24 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6389004>. Acesso em: 2 maio 2026.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Populism and civil society**: the challenges to constitutional democracy. Oxford University Press, Oxford, 2023.

DALY, Tom Gerald. Democracy decay: conceptualising an emerging research field. **Hague Journal on the Rule of Law**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 9-36, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>. Acesso em: 1 maio 2026.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.. **How to save a constitutional democracy**. The University of Chicago Press, Chicago, 2018.

GONZÁLEZ, Rocío M. Navarro. **La motivación de los actos administrativos**. Pamplona: Thomson Reuters, 2017.

IPSOS. **Fake News, filter bubbles, post-truth and trust**. 2018. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-08/fake_news-report.pdf. Acesso em: 2 maio 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo do espetáculo. In: FÓRUM ADMINISTRATIVO, 9., 2009. **Anais [...]** Belo Horizonte: Fórum, n. 100, 2009. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/direito-administrativo-espetaculo.pdf>. Acesso em: 2 maio 2026.

KERLÉO, Jean-François. **La transparence en droit**: Recherche sur la formation d'une culture juridique. Mare & Martin, Paris, 2015.

LEIA a transcrição do que disse Daniel Silveira e o que levou o STF a prendê-lo. Poder 360, [S.l.], 21 fev., 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/leia-a-transcricao-do-que-disse-daniel-silveira-e-o-que-levou-o-stf-a-prende-lo/>. Acesso em: 2 maio 2026.

MAIS de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas. **DataSenado**, Brasília, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinioao-das-pessoas>. Acesso em: 3 maio 2026.

MEDAUAR, Odete. Democracia: concepções em várias épocas. In: MEDAUAR, Odete; GREGO-SANTOS, Bruno; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (orgs). **Direito administrativo e democracia**. São Paulo: CEDAU; Editora da Escola Nacional de Estado, 2024.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? a questão fundamental da democracia**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. **O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. 2018. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/>. Acesso em: 2 maio 2026.

SARMENTO, Daniel.; PONTES, João Gabriel Maderia. **Democracia militante e imunidade material dos parlamentares**: limites constitucionais aos discursos de deputados e senadores. Revista da AJURIS, [S. l.], v. 47, n. 149, p. 67–94, 2021. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1168>. Acesso em: 2 maio 2026.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O papel e a importância das cortes constitucionais na preservação da democracia no estado contemporâneo. *In*: MEDAUAR, Odete; GREGO-SANTOS, Bruno; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (orgs). **Direito administrativo e democracia**. São Paulo: CEDAU; Editora da Escola Nacional de Estado, p. 69-84, 2024.

SUSTEIN, Cass R.. **Republic.com 2.0**. Princeton University Press, Princeton, 2007.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Science**, [S.l.], v. 359, n. 6380, p. 1146-1151, 2018. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>. Acesso em: 2 maio 2026.