

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO II**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RICARDO LIBEL WALDMAN

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 Haydée 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. Ednilson 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

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Ricardo Libel Waldman – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-277-3

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do Estado II durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os estudos reunidos aprofundam o debate sobre as múltiplas faces da democracia contemporânea, com especial atenção às tensões entre institucionalidade, participação e poder. As pesquisas exploram o federalismo cooperativo como estratégia para o enfrentamento de problemas estruturais, como a segurança pública, destacando os consórcios intermunicipais como arranjos inovadores de governança. A democracia participativa e deliberativa aparece como eixo transversal, seja na análise do papel da Comissão de Legislação Participativa, da iniciativa popular de emendas constitucionais e das candidaturas coletivas, seja na reflexão sobre a democracia ambiental e seus mecanismos de inclusão decisória. Nesse contexto, a experiência democrática brasileira é problematizada à luz de referenciais clássicos e contemporâneos — de Aristóteles à teoria da democracia substancial — revelando limites procedimentais, assimetrias de poder e desafios persistentes à efetiva inclusão política, especialmente de mulheres, em recortes regionais como o Amapá e o Tocantins.

Em diálogo com esses temas, os trabalhos também enfrentam os riscos contemporâneos à ordem constitucional e à integridade do processo democrático, evidenciando fenômenos como o constitucionalismo abusivo, o uso estratégico do impeachment no presidencialismo de coalizão e a erosão democrática expressa nos eventos de 8 de janeiro de 2023. A relação entre democracia e era digital é examinada a partir da infodemia, da radicalização do discurso político, dos limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, bem como dos novos desafios regulatórios trazidos por influenciadores sintéticos e pelo financiamento político. Ao lado disso, análises críticas do neoliberalismo como limite ao direito antidiscriminatório, das ambiguidades semânticas do próprio conceito de democracia, e das contribuições de autores como Foucault, Levitsky e Ziblatt oferecem uma leitura sofisticada das tensões entre governamentalidade, estado de exceção, razão de Estado e direitos fundamentais, compondo um quadro analítico robusto sobre os dilemas e possibilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Ricardo Libel Waldman

DO EXECUTIVO POPULISTA AO LEGISLATIVO BUROCRÁTICO: UM NOVO PROTAGONISTA DO CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO À BRASILEIRA?

FROM THE POPULIST EXECUTIVE TO THE BUREAUCRATIC LEGISLATURE: A NEW PROTAGONIST OF ABUSIVE CONSTITUTIONALISM IN BRAZIL?

Gabriel Vieira Terenzi ¹
Fernando De Brito Alves ²

Resumo

O presente artigo analisa o conceito de constitucionalismo abusivo, tradicionalmente associado ao protagonismo do Executivo populista, e investiga a hipótese de que o Legislativo também pode desempenhar papel central nesse fenômeno. A partir de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, descritivo e explicativo, com método dedutivo e técnicas bibliográficas e documentais, busca-se demonstrar que práticas legislativas podem igualmente configurar estratégias de erosão democrática. A revisão da literatura especializada evidencia a predominância do enfoque no Executivo, mas permite identificar espaços institucionais que abrem margem à atuação abusiva do Legislativo, seja pela omissão no exercício de funções de controle, seja pela adoção de reformas e arranjos voltados à autopreservação política. A análise documental, com destaque para o caso do chamado “orçamento secreto”, reforça a pertinência dessa hipótese ao revelar como decisões colegiadas podem camuflar interesses particulares e distorcer a integridade do processo democrático. Conclui-se que o constitucionalismo abusivo deve ser compreendido em perspectiva mais ampla e dinâmica, envolvendo múltiplos centros institucionais, o que demanda o desenvolvimento de uma agenda futura de pesquisa que considere, além do Legislativo, o potencial de práticas abusivas oriundas do Judiciário.

Palavras-chave: Constitucionalismo abusivo, Legislativo, Executivo populista, Erosão democrática, Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the concept of abusive constitutionalism, traditionally associated with the protagonism of the populist Executive, and explores the hypothesis that the Legislature may also play a central role in this phenomenon. Based on a qualitative approach, characterized as exploratory, descriptive, and explanatory, and using a deductive method combined with bibliographic and documentary techniques, the study argues that legislative practices can equally operate as strategies of democratic erosion. The review of the specialized literature reveals the predominance of an Executive-centered focus, but also highlights institutional spaces that allow the Legislature to engage in abusive conduct, either through omission in its oversight functions or by adopting reforms and arrangements aimed

¹ UNITOLEDÓ. UENP.

² PPGD-UENP

at political self-preservation. Documentary analysis, particularly the case of the so-called “secret budget,” reinforces this hypothesis by showing how collegial decisions may disguise private interests and undermine the integrity of democratic processes. The conclusion suggests that abusive constitutionalism must be understood in a broader and more dynamic perspective, involving multiple institutional actors, which calls for a future research agenda that considers not only the Legislature but also the potential for abusive practices arising from the Judiciary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Abusive constitutionalism, Legislature, Populist executive, Democratic erosion, Brazil

1 INTRODUÇÃO

O conceito de constitucionalismo abusivo consolidou-se nas últimas duas décadas como uma chave interpretativa para compreender fenômenos de erosão democrática, especialmente em contextos nos quais a alteração de regras constitucionais ou institucionais se opera de forma gradual, travestida de legalidade. A literatura internacional concentrou-se, em grande medida, em examinar os casos de líderes populistas no Poder Executivo, que, legitimados pelo voto, valem-se do mandato para tensionar os limites da ordem democrática e ampliar prerrogativas de governo. Ainda que essa ênfase seja explicável pela recorrência empírica do fenômeno, o foco quase exclusivo no Executivo pode reduzir o alcance do conceito e obscurecer o papel de outros poderes na conformação de práticas abusivas.

É nesse cenário que se insere o presente estudo, cujo objetivo é problematizar a centralidade atribuída ao Executivo no constitucionalismo abusivo e investigar a hipótese de que o Legislativo pode igualmente assumir protagonismo em tais práticas. A escolha do Brasil como campo de análise decorre de seu sistema político marcado pela fragmentação partidária, pelas complexas dinâmicas de coalizão e pelas formas de exercício do poder legislativo, que oferecem terreno fértil para compreender como o abuso constitucional pode se manifestar em instituições colegiadas. Trata-se, assim, de indagar em que medida reformas constitucionais, práticas orçamentárias e arranjos internos do Congresso podem configurar-se como manifestações abusivas, ainda que distantes do arquétipo tradicional do Executivo populista.

O presente trabalho insere-se no campo da pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, voltada a analisar a hipótese de que o constitucionalismo abusivo não se limita ao protagonismo do Poder Executivo, mas pode ser igualmente operado a partir do Legislativo. A pesquisa também possui um viés explicativo, na medida em que busca identificar as condições institucionais que permitem compreender como a atuação legislativa pode configurar-se como vetor de práticas abusivas.

O método adotado é o dedutivo, partindo-se das formulações conceituais clássicas sobre constitucionalismo abusivo, até alcançar a avaliação crítica de sua possível expansão para outros poderes. Complementarmente, utiliza-se abordagem comparativa em determinados momentos, ao cotejar a experiência brasileira com referenciais teóricos e casos internacionais já documentados.

As técnicas de pesquisa empregadas são predominantemente bibliográficas e documentais. No plano bibliográfico, recorre-se a obras de referência sobre constitucionalismo abusivo, erosão democrática e presidencialização (Landau, 2020; Dixon;

Landau, 2015; Rosanvallon, 2018; Graber; Levinson; Tushnet, 2018). No plano documental, são examinados exemplos empíricos da realidade brasileira, como o chamado “orçamento secreto” (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021), que ilustram como o Legislativo pode assumir práticas institucionais de viés abusivo, ainda que sob a aparência de normalidade democrática.

A pesquisa, portanto, articula revisão crítica de literatura especializada com análise de documentos e episódios concretos, organizando-se em três eixos: (i) sistematização do conceito de constitucionalismo abusivo em sua formulação original, vinculada ao Executivo populista; (ii) identificação do potencial protagonismo do Legislativo no contexto brasileiro, à luz de suas prerrogativas constitucionais; e (iii) construção da hipótese de um constitucionalismo abusivo dinâmico, concebido como processo que pode envolver múltiplos centros institucionais.

Dessa forma, o trabalho propõe como problema de pesquisa a seguinte indagação: pode o Legislativo ser compreendido como ator central no constitucionalismo abusivo, tradicionalmente atribuído ao Executivo populista? A hipótese a ser explorada é a de que o fenômeno apresenta um caráter mais difuso e dinâmico do que a literatura tem admitido, de modo que sua identificação não deve restringir-se a um único polo de poder. Ao sugerir um deslocamento do olhar acadêmico para as práticas legislativas, o estudo busca contribuir para o avanço do debate teórico sobre o constitucionalismo abusivo e para a construção de uma agenda de pesquisa futura, que inclua também o potencial de práticas abusivas oriundas do Poder Judiciário.

2 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO ESTÁTICO: O ARQUÉTIPO DO EXECUTIVO POPULISTA

O conceito de “constitucionalismo abusivo” tem sido empregado para designar o “uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes” (Landau, 2020, p. 22). A partir dessa formulação, entende-se que a adoção de práticas constitucionais-abusivas gera um processo de regressão do regime no que se refere à sua “qualidade” democrática em duas dimensões principais: (1) a esfera eleitoral, isto é, o grau de igualdade de condições na competição entre mandatários políticos em exercício e membros da oposição; e (2) a extensão da proteção conferida às garantias fundamentais e aos direitos de grupos minoritários. Embora, em termos conceituais, tais dimensões possam ser consideradas independentes, a experiência empírica demonstra que, nos regimes em análise, “o retrocesso no campo eleitoral parece estar altamente correlacionado com o recuo nas questões de direitos” (Landau, 2020, p. 22).

É de se considerar que o termo “constitucionalismo abusivo” pode englobar um espectro amplo de fenômenos, cujas causas, consequências, inter-relações, convergências e distinções ainda não foram inteiramente delineadas. Nesse contexto, observa-se a utilização de categorias diversas para descrever tendências semelhantes, como “erosão constitucional”, “autoritarismo velado”, “constitucionalismo autoritário” e “captura das instituições”. Essas noções encontram-se sistematizadas em obras de referência, entre as quais se destaca a coletânea organizada por Mark Graber, Sanford Levinson e Mark Tushnet (2018).

As matizes do fenômeno podem ser identificadas em diferentes dimensões, como autofagia institucional, isto é, na apropriação das próprias formas da democracia liberal para convertê-las em instrumentos de ataque à sua substância (Dixon, 2019, p. 462). Outra se manifesta na recorrente busca por um viés legitimador, destinado a conferir aparência de normalidade e disfarçar o caráter abusivo das práticas adotadas (González-Jácome, 2015, p. 2).

Parte da literatura contemporânea tem ampliado o escopo do constitucionalismo abusivo para além das *alterações formais* do texto constitucional. Nessa perspectiva, incluem-se práticas que, embora não impliquem modificações explícitas na redação da constituição, traduzem-se em posturas abusivas diante dela e em táticas de enfraquecimento dirigidas a outras instituições centrais ao equilíbrio democrático, como cortes constitucionais e corpos legislativos (Dixon; Landau, 2021).

Em muitos casos, trata-se da apropriação de estruturas concebidas sob a lógica democrática, mas incorporadas e operadas a partir de uma arquitetura distorcida, orientada ao fortalecimento de projetos autoritários. O resultado é aquela manutenção da aparência institucional típica de regimes democráticos, ainda que esvaziada em sua substância, permitindo que práticas abusivas sejam travestidas de normalidade jurídica.

Essas práticas guardam semelhança com a noção de “jogo-duro constitucional” [*constitutional hardball*], conceituado por Mark Tushnet (2004); na medida em que também operam dentro de uma moldura institucional formalmente válida, mas de modo a tensionar seus limites. Nesse sentido, é factível reconhecer que a linha divisória entre comportamentos abusivos e condutas apenas pouco ortodoxas pode ser tênue, tornando difícil estabelecer critérios objetivos de diferenciação. O risco, portanto, é que posturas estratégicas de disputa política — ainda que duras — sejam confundidas com manifestações autoritárias, ou, inversamente, que práticas verdadeiramente abusivas sejam relativizadas sob o rótulo de “jogo-duro” constitucional.

O ponto que se pretende evidenciar é que a concepção do uso de mecanismos institucionais como instrumentos de “promoção do autoritarismo” (Nart, 2022, p. 30) tem sido, quase invariavelmente, associada à figura de líderes autoritários. Em geral, trata-se de dirigentes que, embora legitimados por eleições, adotam posturas ambíguas e utilizam o mandato para “cruzar a linha” em direção a práticas de natureza claramente autoritária. Não por acaso, a preocupação central de trabalhos recentes, como o livro publicado pelo Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), é identificar as formas pelas quais chefes de governo nacionais podem instrumentalizar mecanismos constitucionais para promover a erosão democrática ou implementar estratégias de constitucionalismo abusivo em benefício próprio (Brito *et al.*, 2023).

De fato, há razões evidentes para que tais análises concentrem-se predominantemente nos líderes do Poder Executivo. Em primeiro lugar, porque é nessa esfera que se verifica, historicamente, a maior capacidade de mobilização de recursos institucionais e políticos capazes de impactar a estabilidade democrática. Não bastasse, é sabido que parte significativa das estruturas democráticas são organizadas de modo a fiscalizar o próprio Executivo.

Acrescente-se a isso uma lógica de “presidencialização” das democracias, que, para autores como Pierre Rosanvallon (2018b, p. 2-6), indica a crescente centralidade da figura do chefe do Executivo na vida política contemporânea. Essa dinâmica traduz-se na concentração de expectativas de representação direta, na personalização do poder e na tendência de atribuir ao governante eleito a responsabilidade quase exclusiva pelo êxito ou fracasso das políticas públicas. A consequência é o reforço da percepção de que a autoridade política se encontra primordialmente no Executivo, ao passo que as demais instituições aparecem, muitas vezes, em posição secundária ou de mera confirmação. Esse fenômeno, ao mesmo tempo em que explica o foco da literatura no Executivo como protagonista do constitucionalismo abusivo, também contribui para obscurecer o papel potencialmente relevante de outros poderes na promoção ou viabilização dessas mesmas práticas.

Todavia, se o conceito é entendido como a utilização ou a modificação de estruturas constitucionais para fins abusivos, não há, em princípio, nada que limite tais práticas ao Poder Executivo. Em tese, o Legislativo também dispõe de instrumentos para promovê-las, seja pela elaboração de normas ordinárias que preencham lacunas constitucionais, seja pelo exercício da competência de emendar a constituição. De modo análogo, o Poder Judiciário, ao desempenhar a jurisdição constitucional, inclusive em casos de mutação, e ao interpretar

litígios que envolvem a ordem constitucional, pode adotar entendimentos que contribuam, direta ou indiretamente, para processos de erosão.

Não bastasse, é necessário considerar as múltiplas relações de interdependência que caracterizam o funcionamento entre os poderes. A efetividade de práticas de modificação constitucional de natureza autoritária tende a depender, em maior ou menor medida, da ausência de reação por parte das instituições incumbidas de realizar o controle recíproco, ou mesmo da sua cumplicidade. Em muitos casos, tais práticas não prosperariam sem a omissão deliberada daqueles que deveriam exercer funções de contenção. Em outros, a própria consolidação do abuso exige a atuação colaborativa de órgãos que, em tese, estariam vocacionados a desempenhar papel de contrapeso.

Pode-se concluir, portanto, que a dinâmica do constitucionalismo abusivo dificilmente se esgota em um único ator institucional, demandando, ao menos, complacência ou, em situações mais graves, autêntica contribuição dos poderes encarregados de fiscalizar. Assim, ainda que a literatura concentre o exame do fenômeno no Executivo, responsável historicamente pelos exemplos mais visíveis, o próprio desenho conceitual do constitucionalismo abusivo permite reconhecer a possibilidade de sua concretização a partir de diferentes esferas institucionais.

Por sua vez, justamente em razão da centralidade de tais análises, diversas propostas foram elaboradas com o objetivo de conter esse modelo “tradicional” de constitucionalismo abusivo. Em uma primeira categoria, encontram-se as iniciativas voltadas à restrição ou à vedação de emendas constitucionais de natureza autoritária. Entre elas, pode-se mencionar a ideia de democracia militante, segundo a qual a própria ordem constitucional deve incorporar mecanismos de autodefesa contra projetos que atentem contra seus valores fundamentais (Pontes, 2020). Também se insere nesse rol a técnica da proibição parcial de reforma constitucional em camadas, destinada a tornar mais rígidos determinados núcleos constitucionais, criando barreiras adicionais à sua modificação (Dixon; Landau, 2015).

Acrescenta-se, ainda, a teoria das emendas constitucionais inconstitucionais, que confere aos tribunais a possibilidade de revisar alterações formais incompatíveis com princípios estruturantes da constituição, para “reparar os desvios inconstitucionais no procedimento de alteração” da constituição (Lima, 2018, p. 131).

Em perspectiva internacional, destacam-se as cláusulas democráticas previstas em tratados multilaterais, capazes de impor custos políticos e diplomáticos a Estados que promovam retrocessos institucionais (Landau, 2020, p. 63), bem como a proposta de

edificação de uma corte constitucional global, concebida como instância supranacional de fiscalização e proteção contra abusos normativos internos (Nasrawin, 2016).

Uma segunda categoria de propostas de contenção dirige-se à formulação de mecanismos inovadores, concebidos para responder a formas mais recentes de constitucionalismo abusivo. Entre essas iniciativas, destaca-se o elemento cronológico, pelo qual se estabelece um lapso temporal mínimo entre a aprovação de uma emenda e sua entrada em vigor, de modo a permitir maior debate público e a reduzir a possibilidade de alterações súbitas orientadas por interesses conjunturais.

Finalmente, somam-se em uma última categoria outras medidas que buscam introduzir canais alternativos à captura institucional, seja pela complexificação dos institutos procedimentais envolvidos em reformas constitucionais, seja pela criação de instrumentos destinados a fortalecer a resistência da sociedade civil e das instâncias de controle (Terenzi, 2024).

O simples fato de que muitas dessas soluções podem ser acionadas diante de abusos oriundos de outros poderes — como no caso da revisão judicial de emendas ou da introdução de freios cronológicos ao processo legislativo — demonstra que o fenômeno não se esgota no arquétipo do Executivo populista. Essa constatação abre o problema de pesquisa que orienta a reflexão: se o constitucionalismo abusivo pode manifestar-se a partir de diferentes esferas institucionais, é preciso interrogar de que modo outros poderes, a exemplo do Legislativo, podem também assumir protagonismo nesse processo.

3 DE COADJUVANTE A PROTAGONISTA? O LEGISLATIVO BUROCRÁTICO

O caso brasileiro, estruturado sob um sistema presidencialista permeado por amplas coalizões no Congresso Nacional, ilustra a possibilidade de o Legislativo utilizar suas prerrogativas constitucionais como instrumento de interferência na atuação do Executivo. Em diversas ocasiões, o Parlamento tem sido acusado de recorrer a emendas constitucionais não apenas para limitar a autonomia governamental, mas também para dificultar a implementação de políticas públicas¹, supostamente como estratégia de afirmação do poder de grupos parlamentares específicos, mais do que em função de uma preocupação efetiva com o interesse público.

¹ Há de se lembrar que, no caso do sistema constitucional brasileiro, há previsão de políticas públicas hetero e autovinculadas pela própria Constituição, e ainda uma tendência de constitucionalização de políticas públicas (Valle, 2016, p. 94-99). Assim, o Legislativo possui campo para afetar significativamente o desempenho de *policies* com base em processos constitucionais.

Tais práticas, ainda que operem dentro da moldura formal da legalidade, levantam questionamentos sobre seus efeitos na governabilidade, e possuem potencial de afetar o processo democrático.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que as práticas de modificação constitucional, das quais o constitucionalismo abusivo frequentemente se vale, encontram no Legislativo sua principal fonte de concretização. Ainda que, em determinados regimes, a competência para emendar a constituição não seja exclusiva deste poder, os parlamentares ocupam posição central e privilegiada no processo de reforma. Desse modo, a priori, não há qualquer impedimento para que o Legislativo assuma o protagonismo na promoção de alterações abusivas, utilizando-se de suas prerrogativas institucionais para conduzir mudanças que, embora formalmente legítimas, podem resultar em retrocessos democráticos.

Ainda que esse não seja o cenário mais provável, em tese, o líder populista também pode, a despeito dos potenciais prejuízos de sua retórica, se encontrar mais alinhado às expectativas e reivindicações populares do que um Legislativo com interesses distintos. Em muitos casos, o discurso populista é capaz de capturar e amplificar demandas sociais que foram negligenciadas ou mal representadas pelas instituições políticas tradicionais, incluindo o Legislativo. O líder populista, ao se apresentar como a voz do povo contra uma elite política corrupta e desconectada, pode (ainda que esse seja também um lugar-comum conveniente), paradoxalmente, estar mais próximo das aspirações populares do que um parlamento que, embora legitimado pelo processo eleitoral, opere dentro de uma lógica de coalizões que frequentemente diluem ou distorcem a vontade popular.

O caso brasileiro revela-se particularmente fértil para tais especulações, sobretudo em razão das complexas regras de financiamento de campanhas e do modelo de eleição proporcional. O sistema político nacional, caracterizado por elevada fragmentação partidária e pela forte influência de recursos econômicos no processo eleitoral, tende a produzir um Legislativo em que os vínculos dos parlamentares se mostram mais próximos de grupos de pressão e financiadores do que das demandas sociais mais amplas. A eleição proporcional, ao favorecer a entrada de múltiplos partidos no Congresso, contribui para a pluralização da representação, mas, paradoxalmente, também potencializa a ocorrência de práticas de barganha e de troca de favores, reforçando a distância entre a atuação legislativa e as necessidades efetivas da coletividade.

Ademais, as regras de financiamento de campanha no Brasil, apesar das reformas recentes, ainda permitem que o poder econômico exerça influência desproporcional sobre o processo eleitoral, resultando, por vezes, em um Legislativo mais comprometido com

interesses privados do que com o bem-estar coletivo. Nesse cenário, a figura do líder populista pode emergir como alguém capaz de canalizar de modo mais direto e eficaz as insatisfações sociais, mesmo que por meio de uma retórica polarizadora e potencialmente nociva, desafiando um sistema legislativo frequentemente percebido como ineficaz ou capturado por interesses alheios à cidadania.

Acrescente-se que o caráter colegiado do Legislativo, composto por múltiplos atores políticos, possibilita que práticas abusivas sejam encobertas sob a aparência de decisões democráticas. Emendas constitucionais, por exemplo, costumam ser apresentadas como fruto de consensos parlamentares, ainda que tais consensos possam, na realidade, traduzir acordos de bastidores e coalizões circunstanciais, distanciando-se da vontade popular e comprometendo a integridade da ordem constitucional.

Tais elementos permitem reconhecer que o Legislativo pode atuar como “fiador” do constitucionalismo abusivo, assumindo responsabilidade institucional equiparável à do Executivo na consolidação de práticas erosivas. Deve-se considerar, ademais, a hipótese de um exercício autoritário direto por parte do Parlamento em relação aos demais poderes. Nessa configuração, sob a justificativa formal do exercício da função legislativa, o Congresso promove reformas que fragilizam os mecanismos de controle recíproco, seja sobre a sua própria atuação, seja sobre a esfera de competência do Executivo, comprometendo, em ambos os casos, a lógica de freios e contrapesos. Nessas situações, a perversão democrática manifesta-se de modo ainda mais incisivo, pois representa não apenas a captura do processo normativo, mas também a distorção da vontade representativa: em vez de fortalecer a soberania popular, o Legislativo reduz, por vias formalmente constitucionais, as prerrogativas e a capacidade de ação do chefe do Executivo, erodindo a integridade do arranjo constitucional.

Uma característica distintiva do contexto brasileiro é que o Legislativo, ao contrário do Executivo, funciona de forma contínua, com renovação apenas parcial e periódica de seus membros. Essa dinâmica possibilita que práticas de constitucionalismo abusivo sejam prolongadas no tempo, em contraste com o Executivo, cujos titulares estão submetidos a mandatos temporários e a limites mais definidos de permanência no cargo.

Assim, o Parlamento pode utilizar seu controle sobre o processo de emenda constitucional como instrumento de autopreservação, assegurando sua própria longevidade política. Isso se verifica, por exemplo, na aprovação de reformas eleitorais destinadas a restringir a renovação das bancadas parlamentares ou a favorecer partidos já consolidados, o

que, na prática, resulta na perpetuação do poder de determinados grupos políticos em detrimento da alternância e da abertura democrática.

No âmbito do Legislativo, deve-se considerar ainda que a simples tramitação de propostas potencialmente abusivas já produz efeitos relevantes, mesmo quando não chegam a ser aprovadas. O espaço deliberativo parlamentar, ao admitir projetos que tensionam os limites constitucionais, contribui para a naturalização de determinadas práticas e para a maior aceitação de discursos autoritários no debate público.

Se é certo que isso também ocorre em figuras executivas, tais iniciativas legislativas funcionam como catalisadoras de mudanças comportamentais, reorientando a atuação de bancadas, lideranças e instituições de apoio legislativo, que passam a lidar com esses temas como parte da agenda política legítima. Desse modo, ainda que rejeitados formalmente, projetos abusivos deixam marcas institucionais e simbólicas que ampliam a margem de manobra para futuras erosões.

Exemplo emblemático desse tipo de atuação legislativa pode ser observado na consolidação do chamado “orçamento secreto”. A partir da reintrodução das emendas de relator na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 e sua ampliação no exercício de 2021, criou-se um mecanismo de alocação de recursos marcado pela baixa transparência e pela captura orçamentária por interesses privados-paroquiais.

Como registram Hartung, Mendes e Giambiagi, “foram criadas dotações genéricas, que são distribuídas de forma pouco transparente entre os parlamentares da coalizão política dos dirigentes do Congresso. Torna-se então muito difícil acompanhar quem indicou qual despesa. O procedimento foi apelidado pela imprensa de ‘orçamento secreto’” (2021, p. 21). Trata-se, portanto, de expediente que, embora formalmente compatível com o processo legislativo, distorce os objetivos constitucionais da lei orçamentária e revela o potencial do Legislativo em adotar práticas tipicamente abusivas, não apenas como fiador do constitucionalismo abusivo, mas como seu protagonista.

O chamado “orçamento secreto” constitui exemplo paradigmático de como o Legislativo pode protagonizar práticas de caráter potencialmente abusivo, valendo-se de sua posição para capturar o processo orçamentário. Por meio das emendas de relator, estabeleceu-se um mecanismo de alocação de recursos marcado pela ausência de transparência e pela fragmentação da lógica de planejamento estatal, com a transferência de um volume significativo de decisões orçamentárias para as mãos de parlamentares individuais. Como observa Almeida (2022, p. 37), “o que vemos no orçamento secreto hoje é uma usurpação de tarefas, já que a dinâmica correta é o Congresso discutir grandes rubricas e

o Executivo ser responsável pelas políticas públicas para garantir esses objetivos, pois é o órgão que tem capacidade técnica, mão de obra, capacidade tecnológica". Tal arranjo, embora formalmente sustentado em prerrogativas constitucionais, compromete a integridade do sistema de freios e contrapesos e revela a aptidão do Legislativo para atuar não apenas como fiador, mas como verdadeiro protagonista de um constitucionalismo abusivo de perfil burocrático.

Portanto, é possível sustentar, ao menos como hipótese de trabalho, que o Legislativo brasileiro tem se comportado de maneira potencialmente abusiva, valendo-se de suas prerrogativas institucionais para produzir efeitos que "jogam-duro" com as competências constitucionalmente atribuídas. A utilização de emendas constitucionais ou orçamentárias em moldes que distorcem a lógica do sistema de freios e contrapesos, aliada à baixa transparência e à prevalência de acordos de bastidores, sugere que práticas de constitucionalismo abusivo não se restringem ao Executivo, podendo igualmente ser reproduzidas no interior do Parlamento.

4 RUMO A UM DINAMISMO CONSTITUCIONAL-ABUSIVO?

A partir da análise, torna-se possível vislumbrar um movimento de ampliação conceitual, no qual o fenômeno adquire contornos mais dinâmicos, capazes de abarcar atores institucionais distintos. Nesse quadro, o Legislativo emerge como espaço privilegiado para práticas menos personalistas e mais difusas, mas igualmente aptas a produzir erosão democrática.

Enquanto no Executivo o abuso tende a se manifestar de forma concentrada e visível, no Legislativo assume feições burocráticas, operando pela via da formalidade procedural e pela aparência de consensos institucionais. Essa distinção inaugura a necessidade de pensar o constitucionalismo abusivo não apenas como evento estático, mas como processo dinâmico, marcado pela interação entre diferentes poderes e pela multiplicidade de estratégias que corroem, de maneira incremental, os fundamentos da democracia constitucional.

A interdependência entre os poderes deve ser considerada condição sine qua non para a própria identificação do constitucionalismo abusivo, ainda quando concebido em sua versão estática, centrada no Executivo. Mesmo nesse modelo, a adoção de práticas autoritárias dificilmente se viabilizaria sem a anuência, a omissão ou a colaboração de instituições encarregadas da fiscalização recíproca. Essa constatação, entretanto, conduz a um passo além: se a conivência ou a complacência de Legislativo e Judiciário já são pressupostos para a efetividade do abuso executivo, não há razão para afastar a hipótese de que tais poderes

possam, eles próprios, assumir protagonismo na condução de estratégias erosivas. O constitucionalismo abusivo, assim, revela-se como fenômeno relacional e não exclusivamente setorial, admitindo múltiplos centros de irradiação que, ao atuarem de forma concorrente ou alternada, comprometem a substância democrática da constituição.

A literatura já tem destacado a relevância da postura do Legislativo na configuração de práticas potencialmente abusivas. Nesse sentido, Fernando Xavier propõe uma forma paralela de jogo-duro constitucional, caracterizada pelo comportamento disruptivo e não cooperativo de atores legislativos e políticos em geral, a que denomina de “constitucionalismo huehue” (2021). Tal comportamento, inspirado na metáfora de determinados usuários de jogos online, manifesta-se quando figuras institucionais desempenham suas funções de modo provocativo, orientado a deliberadamente descharacterizar o processo político em que estão inseridas, oscilando entre o irreverente e o francamente tóxico (Xavier, 2021, p. 170-171).

Quando observado a partir do Legislativo, o potencial constitucionalismo abusivo à brasileira tem apresentado feições distintas daquelas verificadas no Executivo. Em vez de se estruturar como projeto de centralização autoritária em torno de uma liderança, tende a operar pela via da descentralização de competências do Executivo, promovendo sucessivas limitações à sua autonomia e capacidade de formulação de políticas.

Trata-se, assim, de um processo mais diluído e menos ostensivo, marcado por reformas incrementais que se apresentam como ajustes institucionais ou consensos procedimentais, mas que, em seu conjunto, podem corroer a lógica do sistema de freios e contrapesos. Essa característica dificulta sobremaneira sua identificação, pois o abuso legislativo se esconde sob a aparência de legalidade e do exercício regular da função normativa, revelando facetas do fenômeno que vão além do autoritarismo concentrado, e que desafiam as categorias tradicionais de análise do constitucionalismo abusivo.

A noção de “Legislativo burocrático” pode ser formulada como categoria analítica destinada a captar as formas específicas de manifestação do constitucionalismo abusivo no interior do Parlamento. Diferentemente do Executivo populista, marcado pela centralização de poder em torno da figura de um líder e pela retórica mobilizadora de massas, o Legislativo opera em chave colegiada, contínua e difusa.

Essa estrutura permite que práticas abusivas sejam implementadas de modo menos visível, amparadas no formalismo procedural e na aparência de consensos parlamentares. Ao mesmo tempo em que reforça a legitimidade institucional, essa forma de atuação dificulta a imputação de responsabilidades, pois dilui a autoria das iniciativas entre diferentes atores e

coalizões, criando um ambiente propício para a consolidação de estratégias erosivas sem o ônus político associado à figuração individualizada.

Além disso, o “Legislativo burocrático” distingue-se pela capacidade de perpetuar sua influência ao longo do tempo, em razão de sua renovação apenas parcial e periódica. A colegialidade e a continuidade tornam possível a aprovação de reformas que não apenas limitam a autonomia do Executivo, mas também asseguram a reprodução do poder de elites parlamentares estabelecidas. Emendas constitucionais e reformas eleitorais destinadas a restringir a renovação dos quadros políticos ou a favorecer partidos dominantes são exemplos de medidas que, embora formalmente legítimas, podem funcionar como mecanismos de autopreservação institucional. Assim, enquanto o Executivo populista personifica o abuso e o projeta de forma concentrada, o Legislativo burocrático o institucionaliza e o difunde, criando barreiras mais profundas e duradouras à efetividade da democracia constitucional.

Os novos riscos decorrentes do constitucionalismo abusivo praticado em chave legislativa apresentam diferentes níveis de intensidade e visibilidade. O mais imediato consiste na limitação da governabilidade, produzida pela adoção de reformas que reduzem a autonomia do Executivo e comprometem a execução de políticas públicas, ainda que sob a roupagem de prerrogativa normativa legítima. Em plano subsequente, observa-se a erosão do sistema de freios e contrapesos, já que o Legislativo passa a redesenhar o arranjo constitucional em favor de sua própria preservação, fragilizando os mecanismos institucionais de controle.

Mais difícil de identificar, contudo, é o risco decorrente da dissimulação: ao ser praticado por um órgão colegiado, o abuso se camufla sob a aparência de consenso democrático e de legalidade formal, dificultando a imputação de responsabilidade política a atores específicos. Finalmente, em sua dimensão mais sutil, esse tipo de prática contribui para a perpetuação de elites parlamentares no poder, reforçando a distância entre representantes e representados e cristalizando, por meio de mecanismos formais, um sistema político menos permeável à renovação democrática.

A partir dessas considerações, delineia-se uma agenda futura de investigação que comprehende o constitucionalismo abusivo não apenas como fenômeno estático, mas como processo dinâmico, passível de ser conduzido também por outros poderes. O caso brasileiro oferece indícios relevantes de que o Legislativo, por meio de práticas burocráticas e difusas, pode assumir papel central na erosão democrática, operando pela via da legalidade formal e sob a aparência de consensos institucionais. Essa possibilidade exige o alargamento do olhar teórico, de modo a não restringir o conceito à atuação de líderes personalistas, mas a

considerar igualmente a capacidade de órgãos colegiados de corroer, de maneira incremental, os fundamentos do regime constitucional.

Em complemento, essa agenda de pesquisa deve ainda problematizar o papel do Judiciário, cuja atuação interpretativa e jurisdicional pode, em determinadas circunstâncias, contribuir para processos de erosão democrática, seja pela legitimação de práticas abusivas de outros poderes, seja pela adoção de estratégias próprias que tensionem os limites constitucionais. Assim, mais do que oferecer uma hipótese conclusiva, o que se propõe é a abertura de um campo de análise que permita compreender o constitucionalismo abusivo em chave dinâmica e multissetorial, reconhecendo a necessidade de investigações futuras que ampliem o escopo de protagonistas e aprofundem a avaliação de como diferentes poderes podem, em distintas configurações, comprometer a integridade da ordem democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido neste trabalho permitiu demonstrar que o conceito de constitucionalismo abusivo, embora tradicionalmente associado ao Executivo populista, não se esgota nesse arquétipo. A análise bibliográfica e documental evidenciou que, em contextos como o brasileiro, o Legislativo dispõe de prerrogativas constitucionais e institucionais capazes de sustentar práticas de erosão democrática, seja pela via de reformas constitucionais, seja por meio de arranjos internos que, sob a aparência de decisões colegiadas, podem camuflar acordos de bastidores e comprometer a integridade da ordem constitucional.

Ao adotar um método dedutivo, partindo das formulações clássicas para chegar à realidade empírica nacional, a pesquisa exploratória e descritiva apontou que o protagonismo legislativo no constitucionalismo abusivo é uma hipótese plausível. Casos como o “orçamento secreto” revelam como instrumentos formais de deliberação parlamentar podem ser reconfigurados em mecanismos de captura institucional, indicando que a literatura, ao concentrar-se quase exclusivamente no Executivo, corre o risco de deixar de lado dimensões relevantes do fenômeno.

A principal contribuição deste estudo consiste em ampliar o escopo analítico do constitucionalismo abusivo, sugerindo a necessidade de compreendê-lo como um processo potencialmente dinâmico e multifocal. Ao problematizar o papel do Legislativo, abre-se espaço para uma agenda futura de pesquisa voltada não apenas à atuação parlamentar, mas também às práticas judiciais, de modo a captar a complexidade dos arranjos institucionais que podem ameaçar a democracia contemporânea.

REFERÊNCIAS

- BRITO, Adriane Sanctis de, et al. **O caminho da autocracia:** Estratégias atuais de erosão democrática. São Paulo: Tinta da China, 2023.
- DIXON, Rosalind. Rule of law teleology: Against the misuse and abuse of rule of law rhetoric. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 11, p. 461–464, nov. 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00095-1>. Acesso em: 27 set. 2025.
- DIXON, Rosalind; LANDAU, David. Transnational constitutionalism and unconstitutional constitutional amendments. **International Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 3, p. 606-638, 2015.
- DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive Constitutional Borrowing:** Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- GONZÁLEZ-JÁCOME, Jorge. On Abusive Constitutionalism: Two Critical Impulses. **I-CONnect Blog**, 2015. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2015/06/on-abusive-constitutionalism-two-critical-impulses/>. Acesso em: 6 set. 2025.
- GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (orgs.). **Constitutional democracy in crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018.
- HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fábio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, p. 30-37, 2021.
- LANDAU, David. Abusive constitutionalism. In: TUSHNET, Mark; GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford (orgs.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- LIMA, Jairo Néia. **A inconstitucionalidade das emendas constitucionais: uma perspectiva brasileira**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 12, n. 46, p. 129-152, 2018.
- NART, Irem. Abusive constitutionalism in the heart of the Europe: cases of Hungary and Poland. **Journal of International Relations and Political Science Studies**, v. 3, p. 27-44, 2021. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/jirps/issue/68649/1078159>. Acesso em: 6 dez. 2023.
- NASRAWIN, Laith K. Towards the Establishment of an International Constitutional Court. **Vienna Journal on International Constitutional Law**, v. 10, p. 386-399. 2016. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/icl-2016-0403/html>. Acesso em: 5 set. 2025.
- PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- ROSANVALLON, Pierre. **Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **Marshall Law Review**, v. 37, p. 523-553. 2004. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/555/>. Acesso em: 2 set. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

XAVIER, Fernando César Costa. Huehue constitutionalism. **International Journal of Constitutional Law**, v. 19, n. 1, p. 169–178, jan-2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/19/1/169/6199397>. Acesso em: 12 set. 2025.