

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

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

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

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

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

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

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

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

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

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Lucas Catib De laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-210-1

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

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I durante o II Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 02 a 08 de dezembro de 2020, sob o tema geral “Direito, Pandemia e Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Centro Universitário Christus – Unichristus e a M. Dias Branco. Trata-se da segunda experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

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 temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Desigualdade de gênero na política, efeito backlash, democracia participativa e a questão das fake news também estiveram presentes nas discussões do grupo.

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!

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara

Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AS FORMAS SUTIS DE DETERIORAÇÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

THE SUBTLE FORMS OF DETERIORATION OF DEMOCRACY: AN ANALYSIS OF THE DILMA ROUSSEFF'S IMPEACHMENT PROCESS

Adriana Inomata ¹

Murilo Christian Mariano da Silva ²

Resumo

Tem-se observado a ascensão de formas sutis de deterioração democrática nos Estados pelo mundo, tais métodos usam mecanismos legais e constitucionais para imporem medidas autocráticas. A partir disso, buscou-se entender o instituto do impeachment no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no contexto do impedimento de Dilma Rousseff, de forma a evidenciar se tal evento representa uma forma de deterioração democrática no Brasil. Desta forma, foi possível concluir que o afastamento de Dilma Rousseff se tratou de uma medida autocrática que Mark Tushnet (2005) entende como o fenômeno do constitutional hardball.

Palavras-chave: Impeachment, Democracia, Dilma rousseff, Jogo duro constitucional, Autocracia

Abstract/Resumen/Résumé

It is possible to notice the rise of subtle forms of democratic deterioration in the States across the world, such methods use legal and constitutional mechanisms to impose autocratic measures. From this, we sought to understand the impeachment institute in the Brazilian legal system, as well as the context of Dilma Rousseff's impeachment, in order to show if such event represents a form of democratic deterioration in Brazil. Thus, it was possible to conclude that the removal of Dilma Rousseff was an autocratic measure that Mark Tushnet (2005) understands as the phenomenon of Constitutional Hardball.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Impeachment, Democracy, Dilma rousseff, Constitutional hardball, Autocracy

¹ Professora de Direito Constitucional da Universidade Positivo. Doutoranda em Direito pela UFPR e Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia (UniBrasil). Pesquisadora do CCONS/UFPR.

² Graduando pela Escola de Direito da Universidade Positivo. Pesquisador do Projeto de Iniciação Científica "Constitucionalismo Abusivo".

1. INTRODUÇÃO

O *impeachment* de Dilma Vana Rousseff se deu sob grandes discussões que polarizaram a opinião pública brasileira acerca de sua legitimidade. Para analisar a procedência de tal evento, é necessário compreender as faces do instituto do *impeachment*, além das diversas formas sutis de deterioração democrática que tomaram o cenário mundial contemporâneo em substituição da ideia típica de golpes estatais abruptos e violentos (LANDAU, 2013; LEVITSKY, ZIBLATT, 2018; SANTOS, 2017; SCHEPPELE, 2016, 2018).

Diante disso, valendo-se da análise de dispositivos constitucionais e da Lei 1.079 de 1950 (Lei do *Impeachment*), bem como de levantamento bibliográfico, tendo como marco teórico Lawrence Tribe e Joshua Matz (2018) para o estudo do *impeachment* estadunidense; Saulo L. Pivetta (2017) para a análise da natureza do instituto no Brasil; David E. Landau (2013), Kin L. Scheppele (2018); Mark Tushnet (2004), Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) para a compreensão das formas sutis de deterioração dos preceitos democráticos, visou-se comparar o *impeachment* de Dilma Rousseff às práticas autocráticas que tentam se banhar na legitimidade dos preceitos constitucionais e legais, mas que, na realidade, visam o perecimento da democracia.

2. O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

2.1. Da Inglaterra aos Estados Unidos da América: os primeiros contornos do *impeachment*.

O processo de *impeachment* remonta, em sua origem, aos julgamentos exercidos em face dos auxiliares da Coroa inglesa, a partir do ano de 1376, como forma de punição ao que se denominava de abuso de poder de tais autoridades reais (PIVETTA, 2017, p. 16), podendo ser compreendido, em verdade, como uma alternativa de responsabilização dos súditos do Reino perante o Parlamento (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, p. 18). Neste contexto, o instituto possuía caráter criminal, tendo em vista que sua aplicação não se destinava apenas ao afastamento da autoridade pública do cargo que ocupava, mas, sim, uma verdadeira forma de puni-la por sua conduta transgressora.¹ O fenômeno do *impeachment*, à época, se demonstrava verdadeiro instrumento de embate entre Parlamento e Coroa ingleses, tendo em vista que era o mecanismo pelo qual o poder legislativo se valia para inibir abusos e proteger suas prerrogativas em face

¹ Exemplo típico de *impeachment* pela Câmara dos Comuns, dentro deste escopo, diz respeito à denúncia em face de Richard Lyons, agente do Rei com comerciantes, por incorrer em diversos delitos financeiros. A pena de Lyons consistiu em sua prisão, sendo livre apenas mediante o pagamento de multa, inclusive o apenado foi obstado de ocupar qualquer cargo público novamente. Sobre os primeiros registros de processo de *impeachment* pelo Parlamento inglês ver: HATSELL, John. *Precedents of Proceedings in the House Of Commons*. v. 4. London: Hansard and Sons, 1818. p.56-69 Disponível em: <<https://ia902708.us.archive.org/12/items/precedentsofproc04hats/precedentsofproc04hats.pdf>> acesso em: 08 mai. 2020.

do poder real, reafirmando inclusive a supremacia do Parlamento (TRIBE; MATZ, 2018, p. 02).

Nos Estados Unidos, o instituto do *impeachment* começou a tomar forma na Convenção da Filadélfia, em julho de 1787 em meio às deliberações dos convencionais. Neste contexto, o *impeachment* recebeu novos contornos. A principal finalidade do instituto estadunidense visava a retirada do poder daquele que o exercia de modo inadequado (TOCQUEVILLE, 2005, p. 124). Neste cenário, foi atribuída à Câmara dos Representantes a incumbência de autorizar a instauração do processo de *impeachment* pelo Senado Federal em face do Presidente e Vice-presidente da República, bem como todas as autoridades civis pelos crimes de “(...) traição, suborno ou outros crimes e delitos graves”,² como denota o artigo II, seção 4 da Constituição dos Estados Unidos (PIVETTA, 2017, p. 16-17).

Outra questão deliberada entre os convencionais dizia respeito a possibilidade de o *impeachment* atribuir demasiado poder ao Congresso sobre a ocupação do cargo de Presidente da República, uma vez que reputava-se o instituto como verdadeira ameaça à separação dos poderes, sendo arguido que outros mecanismos do sistema de freios e contrapesos seriam suficientes para conter eventual tirania do Chefe do Poder Executivo. Por outro lado, os convencionais se preocupavam consideravelmente com um Presidente que se elegeisse por intermédio de corrupção, suscetível a suborno de forças estrangeiras mal intencionadas, além de apresentar eventual incapacidade de liderar a nação norte-americana em meio a seu mandato (TRIBE; MATZ, 2018, p. 04-06).

Neste sentido, os convencionais deliberaram por instituir o poder do *impeachment*, devendo, no entanto, o Congresso exercê-lo de forma limitada. Seguindo essa lógica, foram impostas quatro restrições ao afastamento do Chefe do Poder Executivo: (i) a primeira delas diz respeito ao fato de só ser permitida a remoção do Presidente da República de seu cargo, sob a condição de haver prova inequívoca da incorrência deste nas hipóteses de condutas transgressoras elencadas no texto constitucional; (ii) a segunda se refere a quem pode sofrer *impeachment*, sendo apenas aquelas autoridades apontadas também pela constituição; (iii) em

² Tradução Livre do trecho do artigo II, seção 4, da Constituição dos Estados Unidos Da América: “Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. Discute-se a vagueza do termo “outros crimes e delitos graves”. Segundo Tribe e Matz (2018, p.37 - 42) há três pressupostos para interpretar a expressão: (i) utilização do que os autores chamam de *ejusdem generis*, um cânone de interpretação o qual determina que, havendo uma frase genérica antecedida por uma lista de itens, entende-se que tal frase refere-se a elementos similares aos itens anteriores, sendo que, a Constituição estadunidense, ao mencionar “*high Crimes and Misdemeanors*”, está se referindo a crimes graves similares aos mencionados anteriormente na mesma frase, quais sejam, “*Treason*” e “*Bribery*”; (ii) os convencionais visavam restringir as hipóteses de enquadramento de condutas passíveis de *impeachment* ao adotar o termo “*high Crimes and Misdemeanors*”; por isso, ficou estabelecido que apenas ofensas realmente graves ao Estado, e não meras discordâncias políticas, justificassem a retirada do Presidente da República de seu cargo; (iii) O *impeachment* não deve funcionar como os fenômenos do “*bill of attainder*” ou das leis “*ex post facto*”, isto é, o *impeachment* não serve de arma capciosa para a derrubada do Presidente da República, mas, sim, como mecanismo de defesa das normas e costumes de governança constitucional, das quais o Chefe do Poder Executivo não pode alegar desconhecimento.

terceiro, tem-se a fragmentação do poder entre a Casa dos Representantes e o Senado Federal; (iv) por último, a aplicação das consequências do julgamento se restringiam apenas à perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública (TRIBE; MATZ, 2018, p. 10-11).

Além disso, o *impeachment* nos Estados Unidos representa mecanismo de *ultima ratio*, servindo como resposta às condutas do Presidente da República que representam graves perigos à nação, ao ponto de impossibilitar que o Chefe do Poder Executivo se mantenha em seu cargo (TRIBE; MATZ, 2018, p. 23). Por isso, no presidencialismo em si, destituir o Presidente da República representa um verdadeiro processo árduo e de prazo extenso, com resultado lastreado por grandes incertezas (LINZ, 1990, p. 65).

Cabe mencionar também que ao dar vida ao instituto do *impeachment*, os convencionais americanos cogitaram em atribuir à Suprema Corte a função de exercer o julgamento do Presidente da República, entretanto, por quatro razões afastaram tal função do Poder Judiciário. A primeira delas diz respeito ao fato de que os Juízes que constituíam a Corte eram indicados pela pessoa do próprio Presidente, ficando aqueles sob forte influência deste, sendo que nesse cenário a Suprema Corte não desfrutaria de independência para exercer jurisdição de forma efetiva (TRIBE; MATZ, 2018, p. 121). Em segundo lugar, os convencionais deliberaram que, havendo decisão pelo afastamento do Chefe do Poder Executivo pela Suprema Corte, seria de extrema injustiça e incongruência que tal órgão julgasse os recursos relativos a tal caso, uma vez que uma segunda decisão irremediavelmente seria proferida no mesmo sentido da primeira, pois estar-se-ia diante do mesmo órgão julgador (TRIBE; MATZ, 2018, p. 122). O terceiro motivo que fez com que os convencionais optassem por não delegar o poder do *impeachment* ao Poder Judiciário referiu-se à conjuntura da Suprema Corte, pois na sua origem era integrada por apenas seis Juízes, sendo esse número aumentado para nove entre os anos de 1863 a 1866, desta forma, restaria mais fácil manipular a decisão de um órgão colegiado tão pequeno (TRIBE; MATZ, 2018, p. 122). Por fim, os convencionais também entenderam que o Poder Judiciário não estaria apto a executar a tarefa de julgar os casos de *impeachment*, isso porque os Juízes não eram eleitos democraticamente e não haveria legitimidade suficiente para, por exemplo, inocentar o Presidente da República de uma queixa trazida pela Casa dos Representantes que, por sua vez, era um órgão formado por membros eleitos democraticamente e que representava claramente a voz da população estadunidense (TRIBE; MATZ, 2018, p. 122).

À luz deste cenário, é possível compreender o *impeachment* nos Estados Unidos como um instituto direcionado ao afastamento de tiranos do poder presidencial, diferentemente do instituto no contexto inglês do século XIV, o qual representava mecanismo pelo qual pretendia-se a punição das autoridades reais transgressoras. Já no cenário brasileiro, o *impeachment*

apresenta contornos similares ao modelo construído nos Estados Unidos, no entanto, ganhando características próprias, passando-se a analisá-lo a partir de agora.

2.2. O *impeachment* no Brasil: os contornos dados pela Constituição Federal de 1988 ao instituto.

O *impeachment* no Brasil tem suas origens enraizadas na era imperial, sendo instituído pela Constituição do Império de 1824 (PIVETTA, 2017, p. 18-19). Já na fase republicana, as várias constituições que regeram a estrutura estatal do país se fundaram, em regra, no sistema de responsabilização do Presidente da República por crimes de responsabilidade, determinando que à Câmara dos Deputados cabia a declaração de procedência da acusação e posteriormente o julgamento perante o Senado, sendo aprovado o afastamento do Chefe do Poder Executivo pelo quórum de 2/3 dos Senadores presentes (PIVETTA, 2017, p. 22).

Na Constituição Federal brasileira de 1988 o instituto foi regulado pelos artigos 85 e 86. Em suma, o artigo 85 define as hipóteses de incorrência do Presidente da República em crimes de responsabilidade, sendo regulamentado pela Lei Federal 1.079/50 (Lei do *Impeachment*), que define quais são os crimes de responsabilidade, bem como o processo de julgamento do Presidente da República,³ sendo tal legislação recepcionada parcialmente, de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378 (STRECK; OLIVEIRA; BAHIA, 2013, p. 1286). Já no artigo 86 do texto constitucional é regulado o procedimento cabível aos casos de *impeachment*. Primeiramente, extrai-se que a responsabilização do Chefe do Poder Executivo se dará por iniciativa de qualquer cidadão, devendo o Presidente da Câmara dos Deputados conhecê-la ou não. Caso seja conhecida a representação, a Câmara passa a julgar a procedência da denúncia, devendo verificar a existência de lastro probatório suficiente para embasar o pedido de afastamento. O quórum de aprovação diz respeito a 2/3 dos Deputados Federais, sendo que, se aprovada, o pedido segue para julgamento no Senado Federal, devendo o Presidente da República ser afastado de suas funções pelo prazo máximo de 180 dias (STRECK; OLIVEIRA; BAHIA, 2013, p. 1288).

No Senado Federal, para que o Chefe do Poder Executivo seja afastado definitivamente, a condenação deve ser aprovada pelo quórum de 2/3 dos membros da cúpula, resultando na perda do cargo presidencial e na inabilitação do exercício de qualquer função pública pelo prazo de 8 anos (STRECK; OLIVEIRA; BAHIA, 2013, p. 1288).

³A Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 85, e seus incisos subsequentes, que configura crime de responsabilidade do presidente da República atos que atentem contra a existência da União; o livre exercício dos demais Poderes institucionalmente constituídos; o exercício de direito políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Ainda, no parágrafo único do retromencionado artigo, define-se que tais crimes serão definidos em lei especial que também estabelecerá as normas de processo e julgamento.

2.3. A natureza do *impeachment* no Brasil: uma análise da jurisprudência do STF acerca do instituto.

De acordo com a jurisprudência do STF, o *impeachment* no Brasil seria um instituto híbrido de natureza jurídico-política (PIVETTA, 2017, p. 30). Afinal, segundo a Corte, o processo de responsabilização do Presidente da República deveria observar as garantias processuais do acusado, uma vez que a decisão pelo seu afastamento possui alto grau de intensidade na esfera democrática por destituir líder político democraticamente eleito (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 81). Por outro lado, reconheceu-se que a decisão de mérito relativa ao *impeachment* teria natureza puramente política, impossibilitando qualquer controle do judiciário sobre o caso (PIVETTA, 2017, p. 30), conforme extrai-se da Medida Cautelar (MC) na ADPF 378 julgada pelo STF.⁴ Cabe mencionar ainda que, no Mandado de Segurança (MS) 20.941-DF, o STF também decidiu no mesmo sentido, proferindo que o *impeachment* no Brasil possui natureza jurídico-política.⁵

No entanto, segundo PIVETTA (2017), a Constituição Federal brasileira de 1988, em verdade, concedeu ao *impeachment* natureza jurídica de atividade punitiva estatal. Afinal, o texto constitucional, em momento algum, determinou que o instituto serviria para a apuração de responsabilidade política do Chefe do Poder Executivo (PIVETTA, 2017, p. 126). O que a Constituição fez foi condicionar a procedência do *impeachment* à existência de crimes de responsabilidade (PIVETTA, 2017, p. 130). Significa dizer que é inconstitucional o afastamento do Presidente da República por conduta que não corresponde a crime de responsabilidade, sendo que diante de tal cenário o STF tem o dever de declarar a nulidade do processo de *impeachment* que se funda em conduta atípica do Presidente da República, uma vez que, no desenho institucional brasileiro, a Corte é compreendida como guardiã dos termos da Constituição Federal (BAHIA; OLIVEIRA; VECCHIATTI, 2017, p. 107). Além disso, deve-se garantir que o Legislativo não haja de forma estritamente política, afastando o ocupante do cargo da Presidência da República por conveniência, sem que haja respeito às prescrições e

⁴ Restou expresso na ementa do acórdão que julgou a ação: “[...] 2. O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de impeachment é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisdado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar. 3. Restringe-se a atuação judicial, na hipótese, à garantia do devido processo legal [...]”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, Relator Ministro Edson Fachin, Relator para Acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, fl. 15.

⁵ Na ementa do acórdão restou expresso: “[...] 2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política – cujo mérito é insusceptível de controle judicial – a esse cabe submeter a regularidade do processo de ‘*impeachment*’, sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direitos das partes; votos vencidos, no sentido de exclusividade, no processo de ‘*impeachment*’, da jurisdição constitucional das Casas do Congresso Nacional”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-DF, Relator Ministro Aldir Passarinho Jr., Relator para Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, fl. 22

requisitos legais. Desta forma, diferentemente do regime parlamentarista, não há possibilidade de afastamento do Chefe do Poder Executivo por meio de voto de desconfiança do Parlamento, uma vez que no *impeachment* impera os mandamentos da norma jurídica e não interesses político-pessoais (SERRANO, 2015, p. 204).

Pois bem, mesmo sendo atribuída competência para processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade a uma casa legislativa, isso, por si só, não é o suficiente para compreender a natureza do *impeachment* como política, pois se estaria diante de uma função atípica do Senado (PIVETTA, 2017, p. 133), que, por mais que seja atribuída tradicionalmente ao Poder Judiciário, admite-se que outro Poder instituído o exerça, desde que seja observada a independência e a imparcialidade do órgão julgador, com observância também do princípio do juiz natural e às demais garantias constitucionais da parte envolvida (PERLINGEIRO, 2018, p. 154).

Além disso, o próprio texto constitucional brasileiro, no artigo 5º, incisos I e II, impedem que haja discricionariedade sobre decisões de caráter punitivo, como é o caso do *impeachment* (PIVETTA, 2017, p. 192). Ainda, a Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIX, disciplina que não haverá crime sem lei anterior que o defina, impossibilitando a imputação de determinado delito a alguém sem a devida expressão legal (PIVETTA, 2017, p. 193). Assim, destituir um Presidente da República que não praticou crime de responsabilidade é verdadeiro abuso de poder (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, p.95)

Outra questão incoerente no que diz respeito ao entendimento jurisprudencial do STF em relação à matéria ora discutida diz respeito à observância de garantias processuais do acusado, sendo que a decisão de mérito estaria lastreada por completa discricionariedade do Congresso Nacional. Pois bem, qual seria a finalidade de se observar tais garantias se a decisão acerca da matéria não dependeria necessariamente dessa observância? Tal entendimento tem o condão apenas de legitimar decisões antidemocráticas que visam a simples derrubada do Presidente da República por motivos meramente políticos (PIVETTA, 2017, p. 156).

Por isso, parte-se do entendimento de que a Constituição Federal de 1988 concedeu ao *impeachment* natureza jurídica de atividade punitiva estatal e, portanto, possibilitou seu controle judicial, como deixa claro Pivetta na obra Legisladores Juizes: *Impeachment* na Constituição de 1988 (PIVETTA, 2017).⁶

⁶ Em estudo específico acerca da natureza do *impeachment* no Brasil, Paulo Lindorfer Pivetta explora os argumentos favoráveis à defesa do caráter político do instituto rebatendo-os especificamente e explicitando os motivos pelos quais é compreensível que a Constituição Federal de 1988 concedeu contornos jurídicos ao *impeachment* no Brasil. Para se analisar mais profundamente o tema, é possível consultar a obra em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/53686/R%20-%20T%20-%20SAULO%20LINDORFER%20PIVETTA.pdf?sequence=1> Acesso em: 15 mai. 2020.

3. O CONTEXTO DOS CASOS DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A DIFERENÇA ENTRE O AFASTAMENTO DE FERNANDO COLLOR E DILMA ROUSSEFF

3.1. O contexto do *impeachment* de Dilma Rousseff

É possível dizer que o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff teve início no dia 2 de dezembro de 2015, com o recebimento da denúncia pelo até então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

Em março de 2015, a Procuradoria Geral da República (PGR) enviou uma lista contendo o nome de pessoas que deveriam ser investigadas na operação Lava-jato ao STF, nesta lista constava o nome do ex-deputado Eduardo Cunha que, em princípio, teria envolvimento com o esquema de corrupção montado na Petrobrás (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2017, p. 19). Ademais, em julho do mesmo ano, o Ex-congressista declarou se opor ao governo dentro da Câmara dos Deputados pelo fato de o Palácio do Planalto e a PGR, segundo Eduardo Cunha, estarem mancomunados no sentido de orquestrarem denúncias contra o mesmo (CALGARO; PASSARINHO; SALOMÃO, 2015). Coincidentemente, no mesmo dia da admissão da denúncia de *impeachment*, Cunha perdeu o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) na comissão de ética que visava cassar o mandato do mesmo por quebra de decoro parlamentar (BRAGON; URIBE, 2015). Cabe mencionar também que no mês de abril de 2017, em entrevista à TV Bandeirantes, o Ex-vice-presidente de Dilma Rousseff e integrante do até então chamado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Michel Temer, informou que Eduardo Cunha havia recebido a denúncia de *impeachment* como forma de retaliação ao PT pelas questões retromencionadas.⁷

Diante desses fatos, é possível afirmar que Cunha, à época, deflagrou o processo de impedimento em questão como forma de represália ao governo por seus interesses político-pessoais e não sob elementos mínimos probatórios capazes de comprovar a efetiva incorrência de crime de responsabilidade pela até então Presidente da República.

Além da peça fundamental que foi Eduardo Cunha para o impedimento da até então Chefe do Poder Executivo, o Brasil, à época passava por uma grave crise político-econômica. Segundo Celso R. Barros (BARROS, 2019, p. 57), a operação Lava-jato foi capaz de acentuar tal crise, associando a corrupção da classe política às adversidades econômicas que o Brasil enfrentava. Desta forma, incutiu-se na população brasileira um sentimento de insatisfação com a classe política, principalmente em relação ao governo.

Os avanços da operação Lava-jato suscitaram grande temor na classe política brasileira que desacreditava que Dilma Rousseff teria influência suficiente para frear as investigações.

⁷ A entrevista completa pode ser assistida online no canal “Band Jornalismo” na plataforma do *Youtube* através de: https://www.youtube.com/watch?v=fxGIg9_D36c&feature=emb_title acesso em: 25 mai. 2020.

Decidiu-se então retirar a até então Chefe do Poder Executivo, sob o pretexto de que, além das pedaladas fiscais, com o PT afastado do governo, o Brasil teria a chance de se recuperar economicamente (BARROS, 2019, p.59).

Diante de todas essas circunstâncias, tinha-se o campo perfeito para um *impeachment*. No entanto, é válido lembrar que essas motivações não possuíam o condão legal-constitucional para justificar o afastamento da Ex-presidente da República, como bem analisado na sessão 3.2. Era necessário então imputar a Dilma Rousseff um crime de responsabilidade para legitimar o *impeachment*.

3.1.2 Os crimes de responsabilidade

De acordo com o relatório da sentença proferida pelo Senado Federal no processo de impedimento de Dilma Rousseff,⁸ a Ex-presidente foi afastada por crime de responsabilidade com base nos artigos 85, inciso VI, e 167, inciso V, da Constituição Federal; bem como no artigo 10, itens 4,6 e 7; artigo 11, itens 2 e 3, da Lei Federal 1.079/50 (SENADO FEDERAL, 2016).

Primeiramente, constou na fundamentação da sentença proferida pelo Senado Federal que a Ex-presidente da República teria editado decretos presidenciais determinando a abertura de créditos suplementares, sem autorização do Congresso Nacional nos anos de 2014 e 2015. Tal conduta, em tese, incorreria em crime de responsabilidade com respaldo nos artigos 85, inciso VI, e 167, inciso V, da Constituição Federal, os quais determinam que é crime de responsabilidade ato que atente contra a lei orçamentária, bem como é vedado a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes, respectivamente. Além disso, em suma, o artigo 10, item 4 e 6; e artigo 11, item 2, reforçam tal determinação constitucional (SENADO FEDERAL, 2016).

Por mais que conste o uso expressivo de créditos adicionais no governo de Dilma Rousseff em 2014 e 2015, constata-se que a utilização de tais mecanismos orçamentários já foi elevada pelos governos anteriores, inclusive, é possível perceber que o elevado uso de créditos adicionais costuma ocorrer em períodos de crise econômica e de anos eleitorais:

(...) é possível verificar três momentos em que o uso dos créditos adicionais é excepcionalmente elevado, cada um em uma das três últimas presidências: 2002-2003, 2008-2009 e 2012-2014. Em dois desses períodos, que envolvem os anos de

⁸ Sobre a sentença proferida pelo Senado Federal no julgamento de *impeachment* de Dilma Rousseff ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Acesso em: 26 mai. 2020.

2002 e 2014, há a ocorrência conjugada de ano eleitoral, elevação inflacionária e baixo crescimento econômico. (KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2017, p. 328).⁹

Curioso saber, no entanto, que apenas no governo de Dilma Rousseff os parlamentares brasileiros decidiram que tal prática constituía crime de responsabilidade da até então Presidente da República. Mais curioso ainda que tal entendimento se deu sob todo o contexto da ascensão da operação Lava-jato, a crise político-econômica que tomava o país, bem como a oposição pessoal de Eduardo Cunha ao governo. Percebe-se, diante disso, que tal prática não visou efetivamente a proteção de normas constitucionais, muito menos a proteção da nação brasileira. O que se fez foi utilizar os dispositivos normativos supramencionados para atribuir contornos legítimos ao *impeachment* de Dilma Rousseff, o qual se deu por motivos alheios ao Direito, fundando-se sobre interesses político-pessoais da classe política da época.

Outro aspecto que cabe análise diz respeito ao artigo 10, item 7; bem como ao artigo 11, item 3 da Lei Federal 1.079/50, preceitos legais que também serviram de fundamento para o afastamento da Ex-chefe do Poder Executivo. Trata-se, segundo os dispositivos, de “crime contra a guarda legal e emprego dos dinheiros públicos” a conduta de “contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, bem como efetuar operação de crédito sem autorização legal”. Se estaria vedando, portanto, assunção de empréstimo pela União perante os bancos públicos, sem o consentimento da lei. Dilma Rousseff teria incorrido em tal conduta por ter atrasado o repasse de gastos com programas sociais pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras públicas, sendo que estes precisaram arcar com tais custos a partir de seu próprio capital, para que então, posteriormente, o Tesouro Nacional restituísse tais valores (LUKIC; AFONSO, 2017, p. 39). Desta forma, constou na sentença proferida pelo Senado Federal que houve a contratação de empréstimo pela Ex-presidente da República no caso em questão, sendo que tal conduta é compreendida pela lei como crime de responsabilidade (SENADO FEDERAL, 2016).

No entanto, tal raciocínio jurídico possui entendimentos divergentes. Um deles, utilizado na peça de alegações finais em defesa da Ex-presidente da República, entende que o fato perpetrado por Dilma Rousseff na verdade não se tratou de operações de crédito, pois estas se configuram por demonstrarem vontade expressa em contrato indicando a assunção de compromisso financeiro, devendo ser ressarcido posteriormente por prazo acordado entre as

⁹ Rodrigo L. Kanayama, Fabrício R. L. Tomio e Ilton N. Robl Filho (2017) realizam estudo acerca da utilização de créditos adicionais ao longo dos governos, a partir dos anos 2000. Com base em tal estudo percebe-se que a abertura de créditos adicionais e extraordinários são mecanismos utilizados reiteradamente pelos diferentes governos para ampliar o poder orçamentário da Administração. Sendo que houve períodos em que todos os governos incorreram no uso elevado de tais mecanismos. Sobre o uso de créditos adicionais pelo governo federal ver: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/download/56181/34348> acesso em: 02 jun. 2020.

partes contratantes (SOARES, 2017, p. 61.)¹⁰. Sendo assim, não existindo a assunção de um compromisso financeiro por meio de um contrato entre a União e os bancos públicos, não existiria requisitos para se interpretar os fatos como operações de créditos (SENADO FEDERAL, p. 324).¹¹

Diante dessa análise, é possível perceber que os crimes de responsabilidade imputados a Dilma Rousseff, por mais que estejam revestidos de tipificação legal, não são o real motivo para o afastamento da Ex-presidente. Isso porque os atos perpetrados pela Ex-chefe do Poder Executivo não foram condutas seriamente transgressoras capazes de causar abalo aos bens jurídicos protegidos pelo artigo 85 da Constituição Federal. O que se fez no cenário analisado foi tipificar os atos presidenciais como crimes de responsabilidade de forma a revestir de legitimidade os reais motivos pelos quais se quis afastar a até então Presidente da República, quais sejam, os interesses político-pessoais da classe política da época, bem como a represália de Eduardo Cunha ao PT por não receber o apoio do partido na comissão de ética que visava a cassação do mandato do Ex-parlamentar, a dificuldade de Dilma Rousseff em conter os avanços da operação Lava-jato, além dos interesses da oposição em tomar o poder presidencial, pois como se viu, o principal opositor de Dilma Rousseff nas eleições de 2014, Aécio Neves, não aceitou a derrota e sugeriu ter havido fraude no processo eleitoral daquele ano (MATAIS; ROSA; BULLA, 2014), ato que claramente demonstra a tentativa desesperada de deslegitimar a vitória de Dilma Rousseff.

3.2. O contexto do *impeachment* de Fernando Collor

Mesmo não sendo o foco do presente estudo, cabe ressaltar as diferenças circunstanciais que orbitaram o afastamento do Ex-presidente da República Fernando Collor, isso porque além do *impeachment* de Dilma Rousseff, o evento envolvendo o primeiro Presidente diretamente eleito se mostra como o único uso do mecanismo de responsabilização desde a redemocratização do Brasil.

É possível afirmar que Pedro Collor, irmão do até então Presidente da República, atuou como peça fundamental ao *impeachment* do Ex-mandatário. Isso porque no dia 10 de maio de 1992, a revista *Veja* publicou uma matéria na qual o irmão do Ex-chefe do Poder Executivo contava que Paulo Cesar Farias (PC Farias), Tesoureiro da campanha eleitoral de Fernando Collor, teria negócios internacionais suspeitos (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 195). Na

¹⁰ Marcos G. A. D. Soares em sua monografia, “Da inexistência de crime de responsabilidade por ‘pedaladas fiscais’ no *impeachment* de Dilma Rousseff”, trabalha analiticamente com a questão da existência ou não das “pedaladas fiscais” e contratação de empréstimo perante bancos públicos. Sobre a inexistência do crime da contratação de empréstimo pela União durante o governo de Dilma Rousseff ver: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11428> Acesso em: 15 jun. 2020.

¹¹ É possível consultar as alegações finais apresentadas pela ex-presidente da República Dilma Rousseff em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=197861&tp=1>. Acesso em: 17 jun. 2020. 89

oportunidade, Pedro Collor divulgou parcialmente um dossiê que corroborava tais acusações. Além disso, no dia 24 do mesmo mês, o irmão caçula do Ex-presidente revelou à mesma revista que PC Farias era “operador e testa de ferro dos negócios escusos do presidente da República” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 201). Tais ocorrências deram origem a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com objetivo de apurar o caso.

No final de junho daquele ano foi publicado pelo seminário *Isto É* uma entrevista com Eriberto França, Motorista da Secretária do até então Presidente da República. Na oportunidade, Eriberto relatou que PC Farias custeava as despesas da residência de Fernando Collor (a casa da Dinda), bem como fazia depósitos para o mesmo e para os integrantes de sua família (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 223).

Pois bem, o relatório da CPI instaurada concluiu que o Ex-presidente da República havia cometido crimes de responsabilidade. Collor teria permitido a “infração de lei federal de ordem pública”, uma vez que estava ciente dos atos de PC Farias, inclusive em relação a tráfico de influência, e ainda assim não os obsteu, tal conduta é prevista como crime no artigo 8º, item 7 da Lei Federal 1.079/50. Enquanto que também teria promovido conduta “incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”, crime previsto no artigo 9º, item 7 da mesma lei, por receber indevidamente capital de PC Farias (SENADO FEDERAL, 1992).

Fernando Collor renunciou ao cargo antes de ser proferido seu julgamento pelo Senado Federal no sentido de evitar a aplicação da pena de inabilitação de exercício de cargo público. No entanto, os Senadores da época ainda assim aplicaram tal pena, sendo que Collor veio a provocar o STF, no MS 21.689,¹² entendendo que a referida medida era acessória da perda do mandato, por isso não deveria ser aplicada diante da renúncia do cargo. No entanto, a Corte entendeu pelo contrário, devendo ambas as penas serem aplicadas em conjunto, mesmo diante de renúncia do acusado (PIVETTA, 2017, p. 102).

Diante do exposto, é possível extrair que os crimes de responsabilidade de Collor foram muito mais consistentes do que os que envolveram Dilma Rousseff, pois praticamente não havia como se discutir a tipificação da conduta do Ex-presidente nos crimes da Lei 1.079/50. Além disso, curioso perceber que no caso de Dilma Rousseff não houve a aplicação da pena de inabilitação de exercício de cargo público por oito anos, o que demonstrou uma flexibilização desarrazoada do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal que prevê a aplicação das

¹² Consta na ementa do acórdão: “IV. No sistema do direito anterior à Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição federal de 1891, art. 33, §3º; Lei nº 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriamente [...]” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689-DF, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993.

penas de maneira cominada, fato que indica mais ainda a falta de legitimidade constitucional do *impeachment* da Ex-presidente da República.

Comparando os dois casos de impedimento pós-Constituição Federal de 1988, é possível perceber que naquele que envolveu Dilma Rousseff predominou consideravelmente outros interesses partidários que se mostravam como o real motivo pelo qual se procedeu o *impeachment*, sendo que as alegações de infringência aos dispositivos legais e constitucionais serviram como mera forma de mascarar esses interesses políticos e atribuir legitimidade à medida de afastamento. Sendo assim, é imprescindível verificar se tal ato sinaliza uma forma sutil de deterioração dos preceitos democráticos.

4. AS FORMAS SUTIS DE DETERIORAÇÃO DEMOCRÁTICA

Segundo Fukuyama (1989), após a queda da União Soviética (URSS), estabilizou-se no mundo um modelo de Estado fundado no constitucionalismo liberal. Diante disso, a comunidade internacional passou a repudiar ideias antidemocráticas. No entanto, no imaginário popular, uma ideia antidemocrática diz respeito àquela em que há o emprego de violência, força física, militares nas ruas, suspensão de direitos fundamentais, entre outros. Diante desse cenário, os líderes autocráticos de hoje precisaram encontrar novas formas de deteriorar os preceitos democráticos vigentes, valendo-se de novos artifícios para tanto. Por isso, há no mundo contemporâneo uma nova maneira de subverter a ordem democrática vigente nos Estados e isso se dá por meio de medidas fundamentadas sob um prisma constitucional e legal, o que dá origem a novas formas de golpes estatais, desta vez muito mais sutis do que aquela ideia típica que remete a contenção de instituições democráticas por generais, marcada por violência e tanques de guerra nas ruas (LANDAU, 2013; LEVITSKY, ZIBLATT, 2018; SANTOS, 2017; SCHEPPELE, 2016, 2018). Tal prática pode ser analisada a partir de perspectivas diferentes, as quais se encontram dentro de um mesmo contexto, no qual líderes políticos utilizam as regras legítimas vigentes em seus respectivos Estados objetivando um determinado fim: a deterioração dos preceitos democráticos e a tomada de poder político.

Essas formas sutis de subverter a ordem democrática possui diversas facetas, podendo as principais serem compreendidas como o que David E. Landau (2013) intitula de “Constitucionalismo Abusivo”; Kim L. Scheppele (2018) denomina de “Legalismo Autocrático” ou o que Mark Tushnet (2004) cunha como “Jogo Duro Constitucional”. Todos esses três fenômenos possuem características individuais, mas compreendem o mesmo contexto político-constitucional.

O fenômeno do Constitucionalismo Abusivo, estudado pelo pesquisador americano David E. Landau se trata da utilização dos instrumentos das constituições, consistentes em emendas e substituições constitucionais, para a fundamentação e legitimação de medidas

caracterizadas como autocráticas, deteriorando o grau de democracia nos Estados em que tais medidas são empregadas. Um exemplo típico diz respeito ao caso de Álvaro Uribe Velez que, diante de sua alta popularidade durante os anos 2000, tentou aprovar uma emenda constitucional que lhe possibilitava concorrer a três mandatos presidenciais consecutivos na Colômbia. No entanto, a medida foi barrada pelo Poder Judiciário do país que identificou que uma reeleição nessas proporções concederia poderes extremos ao Presidente da República (LAUDAU, 2013, p. 203)

Outro exemplo de medida de deterioração sutil dos preceitos democráticos diz respeito ao fenômeno do “Legalismo Autocrático”, termo cunhado pela professora Kim Lane Scheppele (2018). Segundo a autora, tal fenômeno acontece “[...] quando mandatos eleitorais e mudanças constitucionais e legais são usados a serviço de uma agenda antiliberal [...]” (SCHEPPELE, 2018, p. 548). Significa dizer que o Legalismo Autocrático ocorre quando os políticos disfarçadamente antidemocráticos, por meio de seus altos picos de popularidade, utilizam seus mandatos eleitorais e mudanças legislativas e constitucionais para impor políticas que andam em desencontro com os princípios da dignidade e liberdade dos indivíduos e os mecanismos de limitação do poder político (SCHEPPELE, 2018, p. 559). Ou exemplo típico se refere ao caso do partido Fidesz do primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, uma vez que tal partido alterou diversas leis, bem como a constituição da Hungria, para frear a independência de múltiplas instituições fiscalizadoras da política, como a mídia, tribunais, promotorias, dentre outras.

4.2. O Jogo Duro Constitucional

Outra prática utilizada como forma de minar a democracia, e que protagoniza o estudo realizado no presente capítulo, diz respeito ao Jogo Duro Constitucional (*constitutional hardball*), termo cunhado por Mark Tushnet (2004). Segundo o autor, tal prática consiste em

[...] reivindicações e práticas políticas - iniciativas legislativas e executivas - que estão sem dúvida alguma dentro dos limites da doutrina e prática constitucional, mas que ainda assim estão em certa tensão com os entendimentos pré-constitucionais existentes (TUSHNET, 2004, p. 523).¹³

Significa dizer que no Jogo Duro Constitucional, as regras institucionais, dotadas de legitimidade, são respeitadas dentro de uma conjuntura formal, mas viola-se o espírito de tais

¹³ Tradução de “[...]it consists of political claims and practices-legislative and executive initiatives-that are without much question within the bounds of existing constitutional doctrine and practice but that are nonetheless in some tension with existing pre-constitutional understandings” (TUSHNET, 2004, p. 523.).

regras, pois são interpretadas de forma extremista, visando combater o adversário político permanentemente no jogo da democracia.

À luz dessa lógica, Levistky e Ziblatt (2018, p. 117) entendem que as democracias possuem regras escritas e não escritas, estas permeiam aquelas de forma a evitar que o jogo democrático se torne um vale tudo. Segundo os autores, há duas regras não escritas essenciais nos regimes democráticos saudáveis: a tolerância mútua e a reserva institucional. A primeira norma consiste no respeito mútuo entre adversários, ou seja, em tolerar a vitória legítima do outro, mesmo que as ideias do lado contrário não sejam as mesmas das quais o lado derrotado compartilha.

A segunda norma não escrita, referenciada como reserva institucional, pode ser compreendida como “[...] o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 122). Isto é, a reserva institucional consiste em controlar o próprio poder atribuído pelo Direito, evitando seu exercício de maneira abusiva, sem comedimento. Agentes políticos sem autocontrole abusam dos direitos que lhe são atribuídos constitucionalmente, pois os utilizam de forma extrema, ao pé da letra, sem relevar a lógica da fundação de tais prerrogativas, quebrando, desta maneira, os preceitos do sistema de freios e contrapesos. Sob esta ótica, a reserva institucional se reflete como uma antítese ao Jogo Duro Constitucional, uma vez que este é uma prática que objetiva apenas a derrota dos rivais partidários, não se preocupando com a manutenção das regras do jogo democrático (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 125).

Um caso típico de Jogo Duro Constitucional se refere ao *impeachment* do Ex-presidente do Paraguai Fernando Lugo, em 2012. Lugo, quando eleito, pôs fim ao governo de sessenta e um anos do Partido Colorado; o novo presidente se mostrava um *outsider* político com poucos aliados no Congresso. Diante disso, após um violento conflito entre a polícia e ocupantes de terra no município de Curuguaty, o qual resultou em dezessete mortes, a Câmara dos Deputados votou pelo *impeachment* de Lugo sob o pretexto de “mau desempenho de suas funções” o responsabilizando pelas mortes decorrentes do que ficou conhecido como “O Massacre de Curuguaty”, conseqüentemente no dia seguinte o Ex-presidente foi afastado do cargo pelo Senado. Mesmo que os governos anteriores a Lugo tenham se envolvido em situações muito semelhantes, não houve a mesma resposta por parte do Parlamento (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 127). É possível perceber que o caso de Lugo se assemelha extremamente ao de Dilma Rousseff, inclusive porque lhe foi negada a possibilidade de provocar o judiciário, sob o argumento da Suprema Corte de Justiça do Paraguai de que o *impeachment* é um instituto político não podendo ser revisto pelo Poder Judiciário (ROA; CHUEIRI, 2018, p. 27).

O caso narrado envolvendo o Ex-presidente paraguaio se demonstra um perfeito exemplo de Jogo Duro Constitucional, uma vez que seu *impeachment* serviu aos interesses de

uma classe política que governava o país há décadas e não à proteção da nação paraguaia. Vale ainda mencionar que, como bem trabalhado na sessão 3.2.1, o impedimento é uma ferramenta que deve ser usada em casos extremos com muito comedimento, pois se trata de uma prerrogativa altamente impetuosa, além de ser mecanismo capaz de abalar as estruturas da democracia de um país. Sendo assim, sempre deve haver um autocontrole do Congresso Nacional no sentido de utilizar tal prerrogativa em *ultima ratio* (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 153). Além disso, os parlamentares, em um regime democrático, também são eleitos democraticamente, o que demonstra ainda mais a hipocrisia e inviabilidade do *impeachment* no sentido de agirem de forma antidemocrática (ROA; CHUEIRI, 2018, p. 229)

Diante dessa análise, não é mais possível limitar-se apenas à ideia tradicionalmente constituída de declínio da ordem democrática, na qual há a presença de força militar, a contenção de instituições que efetivam o princípio do sistema de freios e contrapesos (tais como o Parlamento e o Poder Judiciário), a suspensão de direitos fundamentais, dentre outras medidas tipicamente ligadas à concepção de um regime totalitário. Isso porque, tem-se observado, que as novas autocracias estão se consolidando por meio de medidas que aparentemente se demonstram legítimas dentro da ordem constitucional de seus respectivos Estados. No entanto, tais medidas, ao serem analisadas de uma perspectiva mais analítica, se demonstram verdadeiros mecanismos de proliferação de regimes antidemocráticos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 16).

Com a prática dessas formas de deterioração democrática, os Estados, que antes indicavam alto grau de democracia, passam a demonstrar-se como regimes híbridos capazes de agregarem características tanto de modelos totalitários de Estado como de democracias, formando o que Kim L. Schepple intitula de “Democraturas” (2016).

À luz dessa compreensão, é possível afirmar que as mudanças de regimes se tornam muito mais sutis do que antes, se consolidando sob um fundamento formalmente constitucional. Isso se dá, uma vez que, com o fim da Guerra Fria, assentou-se um modelo básico de Estado sustentado por pilares como o Estado Democrático de Direito e o Liberalismo (LANDAU, 2013, p. 198).

Nesse cenário constitucional transnacional, não se demonstra mais promissores os golpes por meio dos mecanismos tradicionais, uma vez que a nova cultura internacional pós-Guerra Fria demoniza as práticas que se demonstram autocráticas, conseqüentemente desincentivando-as. Em contrapartida, surge uma nova tática de minar os preceitos democráticos dentro de um Estado, por meio de técnicas simpáticas e suaves. (SCHEPPLE, 2016, p. 10). As novas formas de desrespeitar a competição democrática se revela não como golpes tradicionais estatais, mas, valem-se equivocadamente das regras presentes no próprio jogo democrático (SANTOS, 2017, p. 12).

Assim, olhando para o caso do *impeachment* de Dilma Rousseff, é possível que estejamos de frente a um grave ato de deterioração constitucional-democrática que segundo Balkin (2017, p. 3), caracteriza-se quando verifica-se quatro elementos circunstanciais em uma nação: (i) polarização política; (ii) perda da confiança no governo; (iii) crescente desigualdade econômica; e (iv) desastres políticos, isto é, decisões desastrosas dos representantes eleitos. Ora, o contexto do *impeachment* de Dilma Rousseff se deu em meio a todas essas características, afinal houve uma grande polarização política que perdurou anos após o evento, com manifestantes contra e a favor do afastamento da Ex-presidente da República (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2017, p. 11). Além disso, como já analisado, houve uma grande insatisfação popular em relação ao governo na época. Outra circunstância que lastreou o *impeachment* de Dilma Rousseff diz respeito ao aumento da desigualdade econômica que em 2015 subiu 19,3% no Brasil (CEE-FIOCRUZ, 2019). Além disso, é possível afirmar que a decisão de afastar a Ex-presidente da República foi uma decisão desastrosa tomada pelos Representantes do povo brasileiro.

O *impeachment* de Dilma Rousseff se tratou de uma decisão desastrosa porque, dadas as considerações já feitas, tal fenômeno se demonstrou uma verdadeira forma de driblar os preceitos democráticos vigentes no Brasil. Não se tratou do emprego de Constitucionalismo Abusivo porque não se valeu de emendas ou substituição constitucional, nem do fenômeno do Legalismo Autocrático, pois não se valeu de mudanças legislativas, mas se tratou de um verdadeiro caso de Jogo Duro Constitucional, isso porque o *impeachment* de Dilma Rousseff foi um procedimento forçoso que utilizou normas constitucionais e legais para impor uma decisão autocrática que na verdade visava destituir uma líder eleita democraticamente, de forma a proteger interesses políticos de uma classe política restrita.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, extrai-se que o instituto do *impeachment* possui uma trajetória extensa, com diversos contextos históricos, mas com uma finalidade comum: a contenção do abuso do poder. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 concedeu ao *impeachment* contornos jurídicos, sendo que o STF, de maneira equivocada, entendeu que o instituto possui natureza político-jurídica, contribuindo por consequência com a concessão de uma legitimidade aparente ao *impeachment* de Dilma Rousseff.

É perceptível que a adequação da conduta de Dilma Rousseff à prescrição legal dos crimes de responsabilidade foi executada de maneira completamente capciosa, isso porque o que ocorreu no caso foi a tentativa de tomar o poder presidencial das mãos da Governante democraticamente eleita. Para isso, no entanto, a classe política da época, com a anuência do STF, valeu-se de preceitos legais e constitucionais para conferir legitimidade ao *impeachment*

no caso em questão, além de vender à opinião pública que a medida traria remédio à crise político-econômica pela qual o Brasil passava e ainda passa. Significa dizer que a invocação dos dispositivos legais serviu apenas de meio forçoso de viabilizar a concretização do afastamento de Dilma Rousseff.

Sendo assim, é possível compreender que o *impeachment* de Rousseff foi o que se reconhece como Jogo Duro Constitucional, isto é, uma tentativa de valer-se de normas constitucionais para legitimar condutas que, em uma análise estritamente formal, respeita os dispositivos normativos, mas que, na verdade, entram em conflito com o espírito normativo constitucional. Isto porque, o *impeachment* é instituto de *ultima ratio*, por se tratar de medida extremamente impactante no jogo democrático. No entanto, tal medida foi utilizada no afastamento de Dilma Rousseff como um mero ato político, sendo que os crimes de responsabilidade em questão foram extremamente controversos, se tratando, inclusive, de condutas nas quais diversos outros Ex-presidentes da República já incorreram, mas que não serviram de motivo para o afastamento dos mesmos.

Por isso, é possível afirmar que o *impeachment* de Dilma Rousseff se classifica como uma forma sutil de deterioração democrática, a qual se revestiu do verniz de legitimidade dos preceitos constitucionais e legais, mas que, em verdade, representa uma medida autocrática que visou atender interesses político-pessoais.

REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAHIA, Alexandre G. M. F. M.; SILVA, Diogo B.; OLIVEIRA, Marcelo A. C. de. *Os Contornos Do Impeachment no Estado Democrático De Direito: Historicidade E Natureza Da Responsabilização Jurídico-Política no Presidencialismo Brasileiro*. In: O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira. 2º ed. Florianópolis, SC. 2017. p.12 – 32;

BAHIA, Alexandre G. M. F. M.; SILVA, Diogo B.; OLIVEIRA, Marcelo A. C. de. *Impeachment: apontamentos à decisão do STF na ADPF n. 378*. O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira. 2º ed. Florianópolis, SC. 2017. p. 79-96;

BALKIN, Jack M., Constitutional Rot (June 14, 2017). *Can It Happen Here?: Authoritarianism in America*, Cass R. Sunstein, ed. (2018, Forthcoming); Yale Law School, *Public Law Research Paper* No. 604. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2992961>;
BARROS; Celso R. Uma história de dois azares e um impeachment. In ABRANCHES, Sergio et al. In *Democracia Em Risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. [S.L.]. Companhia Das Letras. 2019;

BRAGON, Ranier; URIBE, Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagar impeachment de Dilma. *Folha de São Paulo*. Brasília: 02/12/2015. Não paginado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml> Acesso em: 20 jun. 2020;

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF;
- BRASIL. Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento;
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-DF, Relator Ministro Aldir Passarinho, Relator para Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990;
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689-DF, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993;
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, Relator Ministro Edson Fachin, Relator para Acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015;
- CALGARO, Fernando; PASSARINHO, Nathalia; SALOMÃO, Lucas. Eduardo Cunha anuncia rompimento com o governo e diz que é “oposição”. *GI*. Brasília: 17/07/2015. Não paginado. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/eduardo-cunha-anuncia-rompimento-politico-com-o-governo-dilma.html> acesso: 22 jul. 2020;
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGIOS DA FIOCRUZ. Desigualdade bate recorde no Brasil, mostra estudo da FGV. Portal Fiocruz. Rio de Janeiro: 22 de agosto de 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Desigualdade-bate-recorde-no-Brasil> acesso em: 01 jul. 2020;
- FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. Um ano de *impeachment*: mais perguntas que respostas. In *Impeachment De Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017;
- FUKUYAMA, Francis. The end of history? *The national interest*, n. 16, 1989, p. 3-18;
- HATSELL, John. *Precedentes of Proceedings in the House Of Commons*. v. 4. London: Hansard and Sons, 1818. p.56-69 Disponível em: <https://ia902708.us.archive.org/12/items/precedentsofproc04hats/precedentsofproc04hats.pdf> acesso em: 01 mai. 2020;
- KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil*, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/56181>. Acesso em: 02 jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v62i3.56181>;
- LANDAU, David. Abusive Constitutionalism (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College Law, Public Law Research Paper No. 646;
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018;
- LINZ. Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal Of Democracy*. vl. 1. 1990. p. 51-69;

- LUKIC, Milena R.; AFONSO, José R. R. Mitos e verdades sobre as “pedaladas fiscais”. In *Impeachment De Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017;
- MATAIS, Andreza; ROSA, Vera; BULLA, Beatriz. PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação. *Estadão política*. São Paulo: 30 de outubro de 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755> acesso em: 03 jul. 2020;
- PIVETTA, S. L. Legisladores Juizes: *impeachment* na Constituição de 1988. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2017;
- PERLINGEIRO, Ricardo. Impeachment e devido processo legal. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 151-167, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55114;
- ROA, Jorge E.; CHUEIRI, Vera K. *Amicus Curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela comissão interamericana de direitos humanos*. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*. Curitiba, vol. 63, n.1, jan/abr. 2018. p. 213-266;
- SALLUM JÚNIOR, Brasílio. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. 1º ed. São Paulo: Editora 34. 2015;
- SANTOS, Wanderley G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017;
- SCHEPELLE, Kim L. “Autocratic Legalism.” *University of Chicago Law Review* 85, no. 2 (2018): 545–83;
- SCHEPELE, Kim L. Worst Practices and the Transnational Legal Order (How do Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). *Background paper*. Wright Lecture, University of Toronto, Nov. 2, 2016;
- SENADO FEDERAL, 2016a. Denúncia n. 1, de 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso em: 26 mai. 2020;
- SENADO FEDERAL. Autos do processo de "*impeachment*" contra o Presidente da República: (diversos nº 12, de 1992). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943> Acesso em: 27 mai. 2020;
- SENADO FEDERAL. Veja os principais documentos do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff> Acesso em: 17 jun. 2020;
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p.189-213, maio/ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44517>;

SOARES, Marcos G. A. D. Da inexistência de crime de responsabilidade por “pedaladas fiscais” no *impeachment* de Dilma Rousseff. 2017. 84 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade De Direito, Universidade Federal da Paraíba. Santa Rita. 2017;

STRECK, Lenio L.; OLIVEIRA, Marcelo A. C. de; BAHIA, Alexandre. Comentário ao artigo 85º e 86º. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1285 – 1290;

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball, 37 *J. Marshall L. Rev.* 523 (2004). Disponível em: <https://dash.harvard.edu/handle/1/12916580>;

TOCQUEVILLE, Alexis. Do julgamento político nos Estados Unidos. *In: A Democracia Na América: de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. tradução: Eduardo Brandão. 2º ed. São Paulo: Martins Fonte, 2005. p. 121 – 126;

TRIBE, Laurence. MATZ, Joshua. *To End A Presidency: The Power Of Impeachment*. New York, NY. Basic Books. 2018.