



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LUIZ ANTONIO DE JESUS DA SILVA**

**A (IN)SUSCETIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL PELO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS DE  
IMPEACHMENT DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**SALVADOR**  
**2022**

**LUIZ ANTONIO DE JESUS DA SILVA**

**A (IN)SUSCETIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL PELO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS DE  
IMPEACHMENT DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido na graduação em Direito pela Faculdade de Direito Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II.

Orientação: Prof. Dr. Geovani de Mori Peixoto

**SALVADOR  
2022**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**LUIZ ANTONIO DE JESUS DA SILVA**

### **A (IN)SUSCETIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 14 dezembro de 2022

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

**GEOVANI DE MORI PEIXOTO**

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia.

---

**SAMUEL SANTANA VIDA**

Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília.

---

**MIGUEL CALMON TEIXEIRA DE CARVALHO DANTAS**

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia.

## **AGRADECIMENTOS**

Com a compreensão de que o trabalho intelectual não é somente a soma do que é consumido a partir dos livros, mas também das experiências acessadas na dinâmica da vida.

À minha mãe, pois com o seu trabalho e alento eu pude ter condições materiais e intelectuais para ir mais longe.

Às minhas tias, avó e primos queridos, pelo suporte ao longo dos anos, possibilitando, também, a escrita desse trabalho.

Aos amigos que já colecionava antes do advento da graduação, bem como àqueles que chegaram neste interstício de tempo, proporcionando discussões acaloradas e possibilitando reflexões e simbioses não somente jurídicas, mas de outras áreas do conhecimento.

Aos bons professores que tive na graduação e, em especial, ao meu orientador, que me estimularam a pensar e criticar, tornando o ensino e aprendizado menos doloroso e mais prazeroso.

À Universidade Federal da Bahia e, em específico, à Faculdade de Direito, pelos quase 06 anos que foi a minha segunda casa. Pouquíssimas palavras comportam o carinho e orgulho de ter a instituição como parte da minha história.

Por fim, a mim mesmo, criador do trabalho. Não foi fácil, mas aqui está o produto do meu esforço.

Respostas virão do tempo  
Um rosto claro e sereno me diz  
E eu caminho com pedras na mão  
Na franja dos dias esqueço o que é velho  
O que é manco, é é como te encontrar  
Corro a te encontrar  
Um espelho feria meu olho e na beira da tarde  
Uma moça me vê  
Queria falar de uma terra com praias no norte  
E vinhos no sul  
A praia era suja e o vinho vermelho  
Vermelho, secou  
Acabo a festa, guardo a voz e o violão  
Ou saio por aí<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Canção de Lô Borges e Milton Nascimento cujo nome é *Ao que vai nascer*, lançada em 1972.

SILVA, Luiz Antonio de Jesus da. **A (in)susceptibilidade de controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal nos processos de impeachment de presidente da república.** Orientador: Geovani de Mori Peixoto. Monografia. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## RESUMO

A celeuma do controle judicial nos processos de impeachment de presidente da república é um debate centenário, com problematizações transnacionais. Entretanto, a discussão teórico-dogmática, a nível nacional, tornou-se mais acentuada no episódio de impeachment da ex-presidente Dilma, sobretudo diante da ausência de consenso quanto ao cometimento do crime de responsabilidade, pairando narrativas de que houve golpe institucional. Diante desse contexto, buscou-se no presente trabalho recapitular, por meio de revisão de literatura, a natureza jurídica do instituto, bem como sobre a possibilidade de controle judicial no referido processo, adotando-se como eixo a dimensão transnacional Reino Unido, Estados Unidos da América e Brasil. Feito isso, foram adotadas as premissas teóricas do Marcelo Neves quando da proposta do seu modelo da Constitucionalização Simbólica para analisar a ação hipertrófico-simbólica do impedimento aliado ao contexto de modernidade periférica onde se situa a Suprema Corte brasileira, sendo feito paralelos com as fronteiras do controle judicial e a atuação do órgão no impeachment da Dilma. Considerando o modelo teórico, a vertente teórico-metodológica utilizada foi a jurídico-sociológica, com adoção do raciocínio dialético e com uso do tipo genérico descritivo. Compreende-se que a proposta da interferência judicial se revela simbólica, sendo necessárias outras vias de reflexão que considerem as variáveis do modelo teórico trabalhado.

**Palavras-chave:** Controle judicial do impeachment; Ação hipertrófico-simbólica do Impeachment; Constitucionalização Simbólica.

SILVA, Luiz Antonio de Jesus da. **A (in)susceptibilidade de controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal nos processos de impeachment de presidente da república.** Orientador: Geovani de Mori Peixoto. Monografia. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## ABSTRACT

The issue of judicial control in the impeachment processes of the president of the republic is a centenary debate, with transnational problematizations. However, the theoretical-dogmatic discussion, at the national level, became more pronounced in the episode of impeachment of former President Dilma, especially in the absence of consensus on the commission of the crime of responsibility, hovering narratives that there was institutional coup. Given this context, we sought in this work to recapitulate, through literature review, the legal nature of the institute, as well as the possibility of judicial control in that process, adopting as an axis the transnational dimension United Kingdom, United States of America and Brazil. After that, the theoretical premises of Marcelo Neves were adopted when the proposal of his Symbolic Constitutionalization model to analyze the hypertrophic-symbolic action of the impediment allied to the context of peripheral modernity where the Brazilian Supreme Court is located, being made parallel with the borders of judicial control and the action of the body in the impeachment of Dilma. Considering the theoretical model, the theoretical-methodological aspect used was the legal-sociological, with adoption of dialectical reasoning and use of the generic descriptive type. It is understood that the proposal of judicial interference is symbolic, being necessary other ways of reflection that consider the variables of the theoretical model worked.

**Keywords:** Judicial control of impeachment; Hypertrophic-symbolic action of Impeachment; Symbolic Constitutionalisation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ADC</b>	Ação Direta de Constitucionalidade
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>DRC</b>	Denúncia por Crime de Responsabilidade
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>HC</b>	Habeas Corpus
<b>MS</b>	Mandado de Segurança
<b>PC do B</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>UDN</b>	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. O INSTITUTO DO IMPEACHMENT E A FUNÇÃO SIMBÓLICA .....</b>	<b>14</b>
1.1 IMPEACHMENT: PERSPECTIVA TRANSNACIONAL E O MODELO BRASILEIRO .....	14
1.2 IMPACTOS AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO REGIME DEMOCRÁTICO.....	22
1.3 A FUNÇÃO SIMBÓLICA DESEMPENHADA PELO INSTITUTO .....	29
<b>2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO SOBRE O IMPEACHMENT .....</b>	<b>36</b>
2.1 O SUPREMO E O DEVER DE GUARDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NUMA MODERNIDADE PERIFÉRICA .....	36
2.2 FRONTEIRAS DO CONTROLE JUDICIAL E O IMPEACHMENT DA EX- PRESIDENTE DILMA: CONTRADIÇÕES E OMISSÕES DA SUPREMA CORTE .....	45
<b>3. DEVER DE IMUNIZAÇÃO DA FUNÇÃO SIMBÓLICA DO IMPEACHMENT PELO PODER JUDICIÁRIO: SOLUÇÃO SIMBÓLICA AO PROBLEMA?.....</b>	<b>55</b>
3.1 A “SOLUÇÃO” PELA VIA DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE .....	55
3.2 AUTORREFERÊNCIA E HETERORREFERÊNCIA DO SISTEMA JURÍDICO PARA ALÉM DO PODER JUDICIÁRIO .....	63
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS DA MONOGRAFIA.....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>

## INTRODUÇÃO

O presente relatório de monografia tem como objeto de estudo o controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal em processo de impeachment de presidente da república, a partir de um horizonte teórico no qual há constante tensão entre o instituto com o princípio da separação dos poderes e o regime democrático, dada a ação hipertroficamente simbólica presente nele e em relação com o contexto de ausência de autonomia do sistema jurídico. Considerando o recorte teórico feito, o trabalho se divide em 03 capítulos: um sobre o instituto do impeachment, outro sobre a Suprema Corte e um terceiro com aplicação das premissas teóricas ventiladas neste trabalho, a fim de debater a viabilidade ou não do controle judicial, considerando e criticando as contribuições feitas por outros autores e tecendo reflexões que possam contribuir para o deslinde do problema.

Uma vez que o impedimento não é um modelo exclusivamente brasileiro, busca-se verificar a sua conformação a partir de outros países, sendo feito o adendo da dinâmica de influências entre um país e outro. Afinal, apesar do sistema de governo brasileiro ser presidencialista, o instituto foi gestado e utilizado, também, em países de matriz parlamentarista, cujo exemplo clássico é o da monarquia inglesa. Não obstante a recapitulação da experiência inglesa (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019; CAMARGO, 2020), bem como os destaques para o aprendizado institucional feito naquele país quanto ao instituto (OUVERNEY, 2016), é no contexto norte-americano que a análise se prolonga, uma vez que este modelo acabou por influenciar na introdução do impedimento no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma premissa inexorável ventilada na revisão de literatura é acerca da natureza jurídica do instituto, pois é por meio dessa delimitação que se acredita na catalogação pela via do controle judicial ser ou não possível. Acredita-se que, ao definir a natureza política, jurídica, ou mista, poderá ser delimitada a viabilidade do controle. Mesmo não sendo uma discussão recente (PINTO, 1964; PONTES DE MIRANDA 1967; HAMILTON; MADISON; JAY, 2003), em 2015/2016, com o desencadeamento do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, o debate se aqueceu, principalmente em razão do dissenso presente na sociedade quanto ao cometimento ou não de crime de responsabilidade pela mesma. Não foi o primeiro episódio de impeachment contra um presidente na história do país, mas provavelmente será por muito tempo o mais emblemático.

Para os defensores do impeachment, tratou-se de uma medida legítima utilizada pelo

Congresso Nacional no exercício da sua função como tribunal político (AMORIM NETO, 2016). Para outros, na verdade, foi uma típica situação de golpe institucional, por meio do qual formas jurídicas foram manejadas a fim de emprestar legitimidade para uma ação de grupos desinteressados com o projeto político em curso no governo da petista (KOZICKI; CHUEIRI, 2019). Neste giro emblemático, se se partir da premissa da fisionomia golpista do impeachment, dois cânones do estado democrático e de direito podem estar sendo desrespeitados, quais sejam: a separação dos poderes e o próprio regime democrático.

Quando exercido abusivamente, viola o princípio da separação dos poderes porque um poder não respeita o exercício constitucional do outro, conduzindo para uma dinâmica expansiva do Congresso em detrimento do presidente, desfigurando o próprio sistema presidencialista. Por seu turno, prejudica, também, o regime democrático, se pensado na perspectiva de que um projeto político chegou indiretamente ao poder (sem o escrutínio popular) e ainda sem legitimidade para tanto, pois o que justificaria a assunção, mesmo que temporária, do poder pelo vice-presidente não é legitimada constitucionalmente, flagrante o uso deturpado.

Dante desse panorama de tensão destrutiva, busca-se analisar o impedimento a partir das premissas teóricas ventiladas pelo Neves (1992, 1994a, 1994b, 1996a, 1996b, 2006, 2018) na propositura do seu modelo teórico da Constitucionalização Simbólica, bem como reflexões posteriores. Neste norte, será refletido se a atual Lei de Crimes de Responsabilidade - Lei nº 1.079/1950 - tem desempenho hipertroficamente simbólico em detrimento das outras duas ações, quais sejam, a instrumental e expressiva. Para tanto, será construído o paralelo a partir do conceito de legislação simbólica, com seu significado e tipologia.

Ocorre que, o problema não tem apenas como premissa a ação hipertroficamente simbólica do instituto. É visualizado de modo mais amplo, a partir da própria noção de ausência de concretização generalizada da Constituição, cuja implicação é a de uma desjuridificação da realidade em compasso com a ação de grupos sobreintegrados ao sistema cooperando para a implosão da Constituição, que, ao invés de se prestar ao papel de instância de reflexão e adaptação do sistema jurídico, não cumpre com essa função diante do quadro de ausência de autonomia do sistema jurídico - alopoiese do direito (NEVES, 1992, 1994a, 1994b, 1996a).

Como o tema é do controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal, outro ponto no percurso é a análise deste órgão no cumprimento da sua função típica, qual seja, a do exercício da jurisdição. Neste norte, além de situar a Suprema Corte no mapeamento teórico

do Neves (1994a), entendendo pela ausência de universalização da vigência da Constituição, serão ventilados aspectos institucionais dela, considerando as variáveis da sua hipertrofização funcional e dos entraves vividos hodiernamente. Aliado a esse eixo, serão consideradas outras duas variáveis, quais sejam: a da celeuma envolvendo os limites do controle jurisdicional, que não é pacífica, e ainda a experiência do Supremo no último impeachment, considerando seus pronunciamentos tanto oficiais quanto extraoficiais.

No último capítulo, além de recapitular os dados que terão sido oxigenados na revisão de literatura, será apontado em que medida a proposta pelo controle judicial do impeachment não é, também, mais uma solução simbólica para o problema da tensão destrutiva entre os poderes. Além de suscitar variáveis que o Neves (1994a) traz em seu modelo teórico e que passam despercebidos por outros autores quando se propõem a estudar o impeachment, serão propostas linhas de reflexão a fim de construir condições imunizadoras da função hipertrófico-simbólica do instrumento em estudo. Desde já, as pretensões de refletir sobre isso devem, também, ser conscientes dos limites do modelo teórico adotado, sob pena de cair numa solução simbólica ao problema.

Dante de toda explanação feita, o trabalho acaba por ter como concentração de estudos o Direito Constitucional em paralelo com a Teoria do Direito e a própria Hermenêutica Jurídica. Afinal, não se discute apenas sobre um mecanismo de interferência subjetiva previsto na Constituição, mas como ambos se encontram em interação com o sistema jurídico como um todo, o que implica formulações sobre que sistema é esse e se autônomo, assim como da dinâmica para imprimir sentido ao texto normativo.

Ainda como decorrência da breve exposição introdutória, a vertente teórico-metodológica utilizada é a jurídico-sociológica, uma vez que, nas palavras de Gustin (2006, p. 22), “propõe-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo”, preocupando-se com as relações sociais subjacentes, de sobreintegração e subintegração, de deficiente inclusão universalizante da cidadania, e a constante troca entre sistema e ambiente. Como raciocínio tem-se o dialético, partindo “do pressuposto de que a contradição está na realidade” (GUSTIN, 2006, p. 25). Opera-se, assim, uma reflexão que leva em consideração o conflito presente no manuseio simbólico do impeachment, como também na dubiedade da atuação jurisdicional, que, ao invés de representar uma resolução, pode, na verdade, ser mera solução simbólica.

Por fim, o tipo genérico de pesquisa é o jurídico descriptivo ou jurídico-compreensivo/interpretativo, porque por meio do problema proposto busca-se compreender as

nuances envolvendo não somente o impeachment e a perturbação proporcionada pelo mesmo ao princípio da separação dos poderes e o regime democrático, mas também destacando o contexto social que propicia essa tensão e os usos corruptos feitos sobre aquele. Ainda, o impulso de refletir sobre a intervenção judicial como solução, sendo destacado eventual efeito simbólico nessa proposta. Logo, está sendo utilizado “do procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis” (GUSTIN, 2006, p. 29) não apenas normativos, diga-se de passagem, a fim de compreender a situação-problema posta.

Tem-se a compreensão, desde já, que todo modelo teórico envolve certo corte metodológico, de maneira que certas variáveis não são necessariamente apreendidas. Assim, reconhecer os limites reflexivos também é uma tarefa a ser empreendida e respeitada neste trabalho. Afinal, quando se recorta, por mais que se ganhe, também se perde. Com o modelo teórico do Neves (1994a) não é diferente. Ao propor um modelo que apresenta a constante ausência de premissas para realização do estado de direito, o próprio modelo, mesmo que indiretamente, acaba determinando que qualquer proposta normativo-sociológica a partir dele vai depender, primeiramente, das modificações paradigmáticas ventiladas pelo mesmo.

## 1. O INSTITUTO DO IMPEACHMENT E A FUNÇÃO SIMBÓLICA

Neste capítulo será elencado sobre os contornos do instituto do impeachment, primeiro a fim de demonstrar o estado de reflexões acerca da sua natureza jurídica, bem como das pretensões consequencialistas a partir da fixação dessa premissa, qual seja, a do controle judicial ser ou não possível. Para tanto, destaca-se o uso e conformação do impedimento no Reino Unido. Posteriormente, a adaptação feita pelos norte-americanos e, por fim, a introdução dele no ordenamento jurídico brasileiro, sendo apontadas diferenças e semelhanças. Ressalte-se que, no curso do desenvolvimento deste capítulo, é salientado o motivo pelo qual é feito esse paralelo.

Cumpre salientar, desde já, que a revisita a essas experiências jurídicas transnacionais não é um mero esforço de relatar eventos e dados sem relacioná-los às variáveis exploradas na pesquisa, recaindo no equívoco destacado por Oliveira (2004) de simples justaposição de ideias sem qualquer conexão, a fim de traçar uma suposta linha evolutiva do instituto<sup>2</sup>. Em verdade, busca-se refletir sobre as análises que se socorreram desse método comparado, apontando, também, as insuficiências e contradições percebidas<sup>3</sup>.

Após sedimentar os pontos convergentes e divergentes entre as tradições jurídicas, num terceiro momento será buscado esmiuçar sobre a contribuição teórica do Marcelo Neves (1994a) quanto da proposição da função hipertroficamente simbólica do ato de produção e edição de leis - a chamada legislação simbólica. Com isso, é feita uma análise sobre a ação simbólico-hipertrófica do impeachment no contexto brasileiro.

### 1.1 IMPEACHMENT: PERSPECTIVA TRANSNACIONAL E O MODELO BRASILEIRO

O instituto do Impeachment não é um modelo normativo circunscrito apenas ao

<sup>2</sup> Em seu livro “Sua Excelência o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica”, Luciano Oliveira (2004) destaca, no capítulo “Não Fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito”, sobre como juristas se debruçam sobre a atividade da pesquisa, incorrendo muitas das vezes em equívocos em razão da sua própria formação baseada no manualismo e de outras causas apontadas por ele, tais como a falta de tempo e de traquejo com outras áreas do conhecimento, dado o insuficiente (ou inexistente) conhecimento metodológico daquele campo. Ele salienta sobre um padrão observado nos trabalhos, qual seja, o do pesquisador de direito que realiza um esforço histórico de determinado instituto, a fim, muitas das vezes, de demonstrar um suposto evolucionismo daquele desde uma civilização antiga até sociedades modernas. E aponta que este saber-fazer, além de ingênuo por certos pesquisadores, uma vez que insere no texto sem qualquer conexão com o todo, conduz também a anacronismos e trata-se de uma opção metodológica, inclusive, em desuso.

<sup>3</sup> Neto (2021) critica o uso do método comparativo quando da análise do impeachment em outros países, que se prende a reflexões norte-americanas e se omite quanto a aspectos essenciais do instituto no Brasil.

ordenamento jurídico brasileiro, de maneira que há experiências pretéritas e presentes deste instrumento jurídico em outras ordens jurídicas transnacionais. A sua origem não reside no ordenamento pátrio, observando-se a presença da figura jurídica no regime monárquico inglês e, posteriormente, em outros países de modelo presidencialista, sendo a experiência nos Estados Unidos da América digna de nota mais aprofundada, a vista do fato de que foi neste país onde o instituto assumiu características que acabaram por influenciar o modelo brasileiro (CATTONI; BAHIA; SILVA, 2016; CAMARGO, 2020).

Miranda e Presgrave (2019, p. 249) convergem quanto ao salientado acima, aludindo sobre o uso do instituto na Inglaterra monarquista absolutista, contexto no qual o rei não sofria qualquer tipo de responsabilidade, a vista da máxima “*the king can do no wrong*”<sup>4</sup>. Essa irresponsabilidade do rei bloqueava as possibilidades de que o mesmo fosse responsabilizado, servindo o impeachment como forma de responsabilização dos seus ministros quando diante da configuração de uma infração prevista em lei. Assim, a configuração inicial do instituto foi essencialmente criminal. Pinto (1964), ex-ministro da Suprema Corte brasileira, também reforça essa essência eminentemente penal, uma vez que a punição não se limitava à destituição do cargo, mas englobava prisão, confisco de bens, desonra, exílio e até mesmo a pena de morte.

Ocorre que, a monarquia inglesa não permaneceu estagnada, passando por modificações na sua dinâmica de poder - antes, uma monarquia absolutista; depois, uma monarquia constitucional parlamentarista. Essa passagem representa a oscilação de poderes, antes concentrado na figura do monarca, que depois passa a gravitar no Parlamento, representante do povo, de onde será escolhido o primeiro-ministro<sup>5</sup>. Com essa mudança, o rei entabula a condição de chefe de estado e o primeiro ministro assume o papel de chefe de governo (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019).

A feição que era exclusivamente penal do impeachment foi dando espaço para características mais políticas, de modo a ser instrumentalizado por “determinados grupos presentes no parlamento que visava a obtenção de determinados resultados políticos”

<sup>4</sup> “O rei não pode fazer nada de errado” (tradução nossa).

<sup>5</sup> “Entra o parlamentarismo definitivamente na história das instituições políticas como expressão da luta de dois poderes ou forças antagônicas: a Coroa dos reis e o Parlamento do povo. Ambos se defrontam numa disputa de prerrogativas, donde resultará o domínio sobre a organização política e sua máquina de governo. Com o parlamento surge, por consequência, visível dualidade de poderes: a autoridade do monarca, que declina, quando a monarquia de absoluta se faz limitada e representativa; e o poder parlamentar, poder democrático, oriundo da representação nacional, que emana das fontes populares do consentimento e se acha em plena ascensão, tanto no alargamento das suas origens democráticas como no peso da influência que exercerá, caminhando resolutamente para o predomínio e subsequente apogeu” (Bonavides, 2000, p. 420).

(RECHIA, 2020, p. 317). Com o advento do parlamentarismo e, consequentemente, a concentração de poderes no chefe de governo, o primeiro-ministro, criou-se uma necessidade de conter eventuais descompassos políticos entre este e o parlamento que era sua base. Em razão desse fator, originaram-se os instrumentos do voto de desconfiança e a moção de confiança (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019).

Os instrumentos supramencionados surgem como forma de reafirmar ou infirmar a legitimidade política do primeiro-ministro, de modo que enquanto o voto de desconfiança implica numa proposição feita pelo parlamento para destituir o chefe de governo, a moção de confiança é proposta por este perante o parlamento a fim de reafirmar sua legitimidade para permanecer no exercício do cargo. Portanto, são dois instrumentos que diferem do impeachment, a vista do fato de que suas causas são mais políticas, tais como “incapacidade de gestão do mandatário”, “a quebra de expectativas”, “a avaliação negativa de seu desempenho no cargo” (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019, p. 250), enquanto o impeachment encontra-se atrelado a configuração de uma infração prevista em lei.

Em razão da incorporação desses meios, consistentes em um “voto de censura”<sup>6</sup> a ser ou deixar de ser feito ao primeiro-ministro, o impeachment vai cedendo lugar para eles no contexto britânico. Se de um lado encontra-se em estado de decadência, passa a ser introjetado em outros ordenamentos jurídicos. É o caso dos Estados Unidos da América, cuja literatura sobre o impeachment é utilizada a fim de compreender o seu significado no Brasil, refletindo-se na interpretação e aplicação da lei que o regulamenta (CAMARGO, 2019), além de ter sido o “país responsável pela importação do instituto antes típico do sistema parlamentarista” (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019, p. 253).

Camargo (2019) destaca que enquanto no Brasil não houve discussões quanto a figura jurídica, sendo simplesmente introjetada pela Constituição de 1891, a mesma que foi responsável pela introdução da forma federativa de estado e forma republicana de governo<sup>7</sup>, à semelhança dos Estados Unidos da América, neste as discussões foram mais acentuadas, de modo que se socorrer do que foi discutido entre os pais fundadores, na Convenção da Filadélfia, em 1787, seria uma forma de sedimentar as características do instituto tanto aqui como acolá. Não obstante, tal percurso reflexivo feito não implica na afirmativa de que os

---

<sup>6</sup> “O impeachment trata do cometimento de crime de responsabilidade e não pode ser utilizado como o “voto de censura” do parlamentarismo” (KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 162).

<sup>7</sup> Além de introduzir o modelo federativo, a Constituição de 1891 também foi responsável pela substituição da monarquia pela república e pela inauguração do presidencialismo como sistema de governo brasileiro (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019, p. 256).

traços do impeachment no Brasil são inteiramente idênticos aos dos vizinhos norte-americanos (CATTONI DE OLIVEIRA; BAHIA; SILVA, 2016).

Assim, com a implantação do modelo presidencialista de governo nos EUA, buscava-se a criação de um Poder Executivo único, forte e concentrado, uma vez que a concentração permitiria uma maior facilidade na detecção de algum erro por parte do governante, bem como se mostraria “mais condizente” com a defesa nacional, assunto imperioso à época para as ex-colônias inglesas, agora independentes. Ocorre que tal concentração não poderia vir sem nenhum freio, “daí a figura do impeachment, já conhecida na common law inglesa” (CAMARGO, 2020, p. 403).

Na Convenção da Filadélfia, em 1787, discutiu-se sobre algum instrumento que pudesse proteger o povo da perfídia do governante. A preocupação foi liderada por James Madison, que, além de preocupar-se com a manutenção da República, também se preocupou em não deixar o Executivo submisso ao Senado, ao rejeitar, por exemplo, a inclusão da expressão “má-administração” como uma das causas a ensejar a sustação do mandato, vez que genérico. Preferiu-se, por conseguinte, a expressão “other high crimes and misdemeanours” (CAMARGO, p. 2019, p. 4).

A Constituição norte-americana assim previu, de forma bastante sintética, os crimes de responsabilidade, ao enunciar que as causas seriam traição, suborno ou outros graves crimes e contravenções<sup>8</sup>. Ao contrário, no Brasil a característica sempre foi da exposição das espécies de responsabilidade, sendo feito o destaque tanto Pontes de Miranda (1967), ao aduzir que esse aspecto já estava presente desde a Constituição de 1824, como também por Rechia (2020), que acrescenta sobre o rol de condutas ter crescido com o advento da Lei nº 30 de 8 de janeiro de 1892, já no período republicano.

Em razão dessa objetividade, Camargo (2020) pontua que os norte-americanos concluíram que não é todo e qualquer ato a ensejar o impeachment, mas tão somente os graves, extraindo tal inferência a partir do adjetivo “high” presente na Constituição e republicanismo oitocentista. E prossegue defendendo que o rol extensivo no contexto brasileiro é também uma decorrência da tradição jurídica brasileira alicerçada na lei como principal fonte, afinal, país de cultura jurídica do *civil law*, tendo ela como limite e controle.

---

<sup>8</sup> Article II, Section 4: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanours. Disponível em: <<https://www.constituteproject.org/constitution/United%20States%20of%20America%201992?lang=en>>.

Apesar das diferenças históricas e do âmbito de incidência do instituto, que, em território norte-americano restringiu-se aos juízes e presidentes da república, em ambos existe uma baixa experiência com o manejo do instrumento<sup>9</sup>. Os precedentes, consequentemente, não são fartos, sendo o texto constitucional a base para compreendê-lo (CAMARGO, 2020). Ainda assim, houve quem advogasse pela natureza política, jurídica e até mista do impedimento.

Em *O Federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 380) é perceptível a inclinação à tese do teor político. Justifica-se pela afronta que os delitos representam à sociedade propriamente dita, operando “o abuso ou violação da confiança pública”, de modo que é mais apropriado entendê-los como políticos, cabendo ao Senado a tarefa de julgá-los, exercendo verdadeiro poder judiciário. Pinto (1964, p. 71) fortalece a ideia, uma vez que entende que o elemento político permeia todo o processo, desde sua causa, os critérios para sua instauração e os objetivos perseguidos, não obstante o “julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”.

Por seu turno, a não inclusão do termo *maladministration* na Convenção da Filadélfia é um fato utilizado para defender o aspecto jurídico. Ademais, os processos de impeachment contra o presidente norte-americano John Tyler, bem como contra Andrew Johnson, são outros dois dados ventilados para fortalecer a ideia do teor jurídico. Em ambos os processos foi feito um controle das causas que embasaram os pedidos, sendo que neles havia o fator divergência política, cultural ou moral entre presidente e parlamento como causa determinante na apresentação do pedido da destituição. Como conclusão, ambos os pedidos foram rejeitados (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019).

O caso Andrew Johnson também foi explorado em outros trabalhos, dentre os quais o de Neto (2020), em que buscou-se costurar a premissa de que a exigência de tipificação das hipóteses de responsabilização é o elemento diferenciador dos modelos de responsabilização política dos sistemas parlamentarista e presidencialista de governo. A partir dessa tese, a distinção americano-brasileira seria outra, mas não a da ausência/presença de tipificação das hipóteses de responsabilidade. O impeachment, nesse passo, carregaria a natureza mista, com

---

<sup>9</sup> Segundo Camargo (2020), é necessário a criação de standards para auxiliar na aplicação do impeachment, seja no Brasil, marcado pelo nível de detalhamento das condutas configuradoras do crime de responsabilidade, como também nos Estados Unidos da América, onde o texto sintético foi a sua característica preponderante. O standard, nas suas palavras, é uma orientação normativa que “indica parâmetros que servem de guia à atividade do intérprete e aplicador da lei” (CAMARGO, 2020, p. 408), sendo preferível à norma, porque mais sensível ao contexto, requerendo, também, certo exercício da discricionariedade, o que põe em questão se bom ou ruim para o impeachment, à vista de que no final o resultado é por meio da deliberação parlamentar.

elementos políticos e jurídicos presentes na sua conformação.

O ponto é como Neto (2020) arregimenta essas premissas a partir de um caso de impeachment norte-americano. Trata-se de uma resenha em que são expostos os argumentos utilizados pelo ex-justice Benjamin Curtis na defesa do presidente Andrew Johnson. Bowie (2018, p. 66-71) destaca que a defesa articulou três tipos de argumentos: The Textual Argument, The Structural Argument e The Ex Post Facto Argument<sup>10</sup>. O primeiro argumento salientava que as espécies de responsabilidade eram subcategorias de crimes. Isto porque em duas cláusulas da Constituição norte-americana elas eram assim tratadas. Referia-se ao artigo II, seção 2, cláusula I<sup>11</sup>, que conferia poderes ao presidente para perdoar todos os crimes, com exceção dos casos de impeachment, e o artigo III, seção 2, cláusula 3<sup>12</sup>, que determina a competência do tribunal do júri para julgar quaisquer crimes, exceto os de impeachment.

O argumento estrutural, por seu turno, refere-se às características assumidas pelo Senado como órgão competente para julgar o presidente da república. Nesta situação, ele não atua como “legislador”, mas como tribunal criminal cuja função é a de interpretar lei existente. Como forma de confirmar as características judiciais do processo, ele cita sete disposições da Constituição norte-americana a fim de confirmar o alegado<sup>13</sup>. O argumento ex post facto representava, na sua visão, as mais importantes diferenças entre o impeachment no sistema de governo parlamentarista para o presidencialista e se traduzia na proibição da punição sem um julgamento regular (*bill of attainder*) e em razão de condutas que na época sequer eram ilícitas (*ex post facto*), conforme determina o Artigo I, Seção 9, cláusula 3 da Constituição norte-americana<sup>14</sup>. Apesar do esforço argumentativo, não é um posicionamento que vinga hegemonicamente (NETO, 2020, p. 155).

Conforme já alertado em linhas anteriores, no momento da introdução do instituto no

<sup>10</sup> Em sequência, argumento textual, argumento estrutural e argumento *ex post facto* (tradução nossa).

<sup>11</sup> Article II, section 2, I: The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to Grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment. Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en).

<sup>12</sup> Article III, Seção 2, III: The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury (...). Disponível em <[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en)>.

<sup>13</sup> Artigo II, Seção 4; Artigo I, Seção 3, cláusula 6; Artigo III, Seção 2, cláusula 3; Artigo II, Seção 2, cláusula 1; Artigo I, Seção 3, cláusulas 6 e 7 da Constituição norte-americana. Disponível em <[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en)>.

<sup>14</sup> Artigo I, Seção 9, Cláusula 3 “No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed”, que numa tradução para o português significa “Não serão aprovados atos legislativos condenatórios sem o competente julgamento, assim como as leis penais com efeito retroativo”. Para ver mais, consultar [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en).

Brasil as discussões foram mais sobre o federalismo do que necessariamente sobre o presidencialismo (CAMARGO, 2020, p. 404). Ainda assim, a disputa pela fixação de uma natureza jurídica se desenvolveu em território nacional, afinal era a premissa lógica utilizada para deliberação posterior sobre a possibilidade de exercício da jurisdição pelo STF. Tradicionalmente, Pinto (1964) e Pontes de Miranda (1967) são dois nomes com duas propostas distintas: uma pela ausência de jurisdição e outra pela cognoscibilidade judicial. Em reflexão mais recente, Cattoni, Bahia e Silva (2016, p. 21) entendem pela natureza jurídica mista, uma vez que “combina elementos jurisdicionais com todas as garantias, e políticos, por versar sobre o interesse de toda a nação”.

Nesta análise quanto aos contornos do processo de impeachment, dois habeas corpus merecem destaque: o de nº 4.091 e 4.016, respectivamente dos anos de 1916 e 1918. O Habeas Corpus de nº 4.091 foi impetrado em favor do presidente do Estado do Mato Grosso, em razão de estar sendo movido processo de impeachment contra ele por desavenças políticas com o Congresso Legislativo do mesmo estado. No bojo desta ação constitucional, foram suscitadas inúmeras razões a fim de sustar o processo de impeachment, dentre as quais a de ausência de justa causa para o válido e regular desenvolvimento do processo (NETO, 2021).

Em razão desse HC, o Supremo Tribunal Federal “travou a primeira discussão jurisprudencial sobre a natureza do impeachment no direito brasileiro” (HORBACH, 2007, p. 116). Já havia alguns entendimentos quanto a regularidade do processo ser objeto interno dos Congressos Legislativos estaduais. Em que pese o Supremo tenha denegado a ordem requerida, pois compreendeu pela compatibilidade do procedimento adotado pela Assembleia local com a Constituição da época e, consequentemente, inexistindo constrangimento ilegal, o precedente goza de relevância porque nele a Suprema Corte reconhece a cognoscibilidade judicial para esse processo, além de entendê-lo com características mistas, em parte político e também jurídico-penal (NETO, 2021).

No Habeas Corpus de nº 4.116/1918, cujo paciente foi o mesmo do anterior, general Caetano de Albuquerque, a Suprema Corte concluiu pela competência privativa da União para legislar sobre os crimes de responsabilidade, uma vez que não se tratava de um processo de cunho eminentemente político, mas misto, pois reunia a natureza criminal e também o caráter judicial. Como conclusão, entendeu que a Lei do Estado do Mato Grosso era inconstitucional, pois seria vedado aos Estados legislar sobre crimes de responsabilidade. De mais a mais, ainda que eventualmente a lei fosse válida, por ausência de proibição para dispor sobre crimes de responsabilidade, a ordem seria concedida, pois no juízo dos ministros houve desrespeito

ao direito de defesa do acusado (RODRIGUES, 1991).

Os dois precedentes citados são muito utilizados a fim de distinguir o modelo norte-americano de impeachment do brasileiro. Isso porque diante dos precedentes depreende-se o reconhecimento da Suprema Corte sobre a possibilidade de realizar controle jurisdicional do impedimento, mesmo que apenas formal. Situação que já demonstraria diferença com a tradição norte-americana, que não tem uma história institucional em que o Poder Judiciário interfere nos rumos do processo de impeachment. É o que se denominou entre eles de doutrina das questões políticas<sup>15</sup>.

Acrescente-se outro dado diferenciador, qual seja, o rol exaustivo de condutas, cuja norma mais recente é a Lei nº 1.079/50, oriunda no contexto pós-estado novo e cuja análise de recepção foi feita pelo STF no bojo da ADPF 378/DF<sup>16</sup>. A nota quanto ao período é relevante, se considerado que neste momento o contexto político era “permeado pelo temor da concentração do poder no Presidente da República” (MIRANDA; PRESGRAVE, 2019, p. 260). A Lei, além de esmiuçar as condutas tipificadas como infrações, também arrola sobre o desenvolvimento propriamente dito do processo de impeachment, coisa da qual não se observa nos Estados Unidos da América, em que não há estipulação do procedimento a ser seguido pelo Congresso diante da deflagração do processo (NETO, 2020).

O Brasil foi construindo sua própria tradição, não obstante a influência dos Estados Unidos da América. Este, por sua vez, apesar da influência que proporcionou em inúmeros ordenamentos jurídicos de modelo presidencialista, na atualidade é uma exceção (NETO, 2020). Após o advento da CF/88, o STF repisou os mesmos fundamentos utilizados, primeiro com o ex-presidente Fernando Collor, em que salientou sobre a competência do Senado para o julgamento dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República (CATTONI DE OLIVEIRA; BAHIA; SILVA, 2016). Houve, desse modo, reforço quanto ao exercício da jurisdição - STF resguardando o devido processo legal -, sobre a natureza do

<sup>15</sup> “(...) em Nixon v. United States, a Suprema Corte norte-americana consignou que a ausência de regramento constitucional suficientemente preciso justificaria a abstenção por parte da jurisdição constitucional para exercer o controle de constitucionalidade do processo de impeachment” (NETO, 2018, p. 18). É imperioso salientar que entender-se incompetente para interferir no curso do processo de impeachment não é o mesmo que afirmar que o mesmo pode ser manejado por qualquer motivo. Neste sentido: “É que seria difícil supor que os pais fundadores, tão devotos do princípio da separação de Poderes e do sistema de freios e contrapesos, tivessem pretendido conferir ao Congresso a possibilidade de exercer suas competências de maneira arbitrária” (NETO, 2018, p. 17-18).

<sup>16</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 Distrito Federal, proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) cujo objeto central foi a análise da compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079 de 1950 com a Constituição Federal de 1988. Relatoria do Ministro Edson Fachin. 17.12.2015. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 06 dez. 2022.

impedimento e ainda quanto à competência legislativa privativa da União para definição dos tipos (NETO, 2021).

## 1.2 IMPACTOS AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO REGIME DEMOCRÁTICO

Em que pese seja utilizada a experiência estadunidense como paradigma para explicar a introdução do instituto do impeachment em países de sistema presidencialista de governo, ele também foi introyectado em outros países com mesmo modelo de governo. Cite-se, aqui, a larga adoção por países da América do Sul, dentre os quais a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai (RECHIA, 2020). Com o uso em larga escala, passou a ser percebido um manejo inadequado sobre o mesmo. Não mais voltado para proteger o povo da perfídia dos governantes, todavia como meio de chegada ao poder de um projeto político que não necessariamente passou pelo escrutínio da população por meio do voto direto<sup>17</sup>.

Há quem aponte como uma reformulação de tendências golpistas. As características tradicionais, outrora pautadas na presença de tanques nas ruas, sucumbe e assume outro formato, valendo-se do uso de uma figura constitucional para corromper a própria ordem jurídica - “agora, a tomada do poder se daria sem a quebra do regime democrático. Manter-se-iam as instituições em funcionamento e tudo se daria dentro dos limites previstos pelas próprias constituições” (NETO, 2018, p. 12). Apesar da tensão destrutiva registrada, uma vez que presente contrariedade a fundamentos do Estado Democrático e de Direito, há também quem entenda pela possibilidade de tensão construtiva do impedimento com o regime democrático e a própria CF (CATTONI DE OLIVEIRA; BAHIA; SILVA, 2016).

O instituto, segundo Kozicki e Chueiri (2019, p. 162), reverbera na relação dos 03 poderes porque ele tem implicações sobre os mesmos, a uma pois implica em determinado “grau de controle dos parlamentos em relação ao presidente”, assim como “o maior ou menor grau de dificuldade para retirar do cargo o (a) presidente (a) eleito (a)”, bem como “o grau de controle do poder judicial sobre a ação dos parlamentos quando estes controlam o(a) presidente(a)”. O equilíbrio sob registo teórico não é necessariamente observado na prática. Trata-se, na verdade, de um equilíbrio sob inconstâncias, pois na mesma medida que o

---

<sup>17</sup> Rotta (2019, p. 13) destaca que o acionamento do impeachment tem sido uma resposta às crises de governabilidade, sendo que no contexto latino-americano uma quantidade considerável das mais de vinte destituições presidenciais após a chamada terceira onda democrática decorreram do impedimento ou de ameaças sobre seu manejo.

impeachment serve para tornar o presidente responsável por seus atos, também pode, por vias reversas, ser utilizado para desconfigurar o próprio presidencialismo caso submetido a um Parlamento cuja retórica é a do abuso do poder.

Malgrado os riscos ventilados, a defesa pela insusceptibilidade das decisões tomadas pelo Senado é feita, pois supostamente a alguém remanesceu o papel de errar por último. Uma vez que a função de julgamento foi conferida ao Senado, nada mais inadmissível sua decisão estar sujeita a ingerências pelo Poder Judiciário (PINTO, 1964). Apesar do raciocínio da ausência de jurisdição de qualquer outro poder sobre a jurisdição exercida pelo Senado Federal, no caso de impeachment mais recente, cuja acusada foi a ex-presidente Dilma Rousseff, o Supremo foi instado a se manifestar sobre a justa causa e o desenvolvimento regular do processo contra a ex-chefe de Estado. A existência ou não de crime de responsabilidade, natureza jurídica do instituto e, por conseguinte, os limites da interferência judicial foram eixos temáticos utilizados no caso.

O tema do impeachment já era uma pauta em menos de 03 (três) meses do segundo mandato do governo da ex-presidente Dilma Rousseff (FERNANDES, 2017). Confirmam essa assertiva a manifestação do ex-candidato à presidência da república e senador Aécio Neves, que teceu comentários ao Jornal A Folha de São Paulo<sup>18</sup>, bem como as manifestações favoráveis à sustação do seu mandato<sup>19</sup>, cujo um dos episódios foi o 15 de março de 2015, em que o impeachment também foi tema<sup>20</sup>. Com o endosso da população que foi às ruas, a oposição passou a apoiar o discurso da sustação do mandato da ex-presidente.

O Presidente da Câmara dos Deputados na época, Eduardo Cunha, rejeitou um total de 27 pedidos de abertura do processo de impeachment até o momento da aceitação da denúncia, que se operou após deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), componentes da Comissão de Ética da Câmara, votarem a favor da continuidade das investigações contra o parlamentar<sup>21</sup> (FERNANDES, 2017). No mesmo dia, 02 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitou o pedido de abertura do processo de impeachment. Tratava-se da Denúncia por Crime de

<sup>18</sup> Não é crime falar de impeachment, diz Aécio.” Folha de São Paulo. 11/02/2015. Disponível em <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1588231-nao-e-crime-falar-de-impeachment-diz-aecio.shtml>>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>19</sup> Grupos de pressão pedem, desde o mês de janeiro, pelo impeachment da Dilma Rousseff. Disponível em <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150309\\_dilma\\_impeachment\\_base\\_rm](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150309_dilma_impeachment_base_rm)> Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>20</sup> Manifestações de 15 de março. Disponível em <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/2015/03/manIFESTACOES-15-de-marco>>. Acesso em 06 dez. 2022

<sup>21</sup> PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma.” Folha de São Paulo. 02/12/2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em 06 dez. 2022

Responsabilidade (DRC) nº 1/2015, formulado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal<sup>22</sup>.

As causas de pedir referiam-se à edição de decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, e o contraímento de empréstimos, pela União, de instituições financeiras. Os decretos foram editados pela presidente Dilma nos anos de 2014/2015, sendo que para os autores da denúncia a edição desses instrumentos normativos implicava no cometimento de crime de responsabilidade com fulcro no art. 10, números 4 e 6, da Lei nº 1.079/50<sup>23</sup>.

Quanto a essa primeira causa de pedir, as autoras Kozicki e Chueiri (2019, p. 163) entendem que o Congresso Nacional fez uma interpretação tida como abusiva, uma vez que interpretou de maneira nova uma prática já recorrente desde os anos 1990 à luz da Lei Orçamentária, cuja interpretação, digna de nota, somente foi alterada em 07 outubro de 2015 pelo Tribunal de Contas da União, e aplicada retroativamente a decretos editados nos meses de julho e agosto de 2015 pela presidente Dilma Rousseff. Segundo elas, foi feita uma exigência adicional, em que a lei orçamentária não exigiria apenas “a compatibilidade dos decretos com a obtenção da meta de orçamento, mas, também, com a própria previsão da meta na referida norma, ainda que abstratamente” (KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 163).

A segunda causa de pedir referia-se às operações de crédito contraídas pela União junto às instituições financeiras. No acórdão 825/2015<sup>24</sup> do Tribunal de Contas da União, restou verificado que “despesas concernentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono foram pagas pela Caixa”, bem como “subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV vêm sendo financiados pelo FGTS” e “subvenções econômicas, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, vêm sendo bancadas pelo BNDES ou pelo Banco do Brasil”. Essas movimentações financeiras e orçamentárias foram enquadradas como operações de crédito, uma vez que ocasionaram o surgimento de passivo da União junto à Caixa Econômica Federal, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), importando, também, em descumprimento à

<sup>22</sup> Impeachment Presidente Dilma Rousseff - Portal Câmara dos Deputados. Disponível em: [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma). Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>23</sup> Lei nº 1.079/1950, art. 10. São crimes de Responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária; (...) 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal. (BRASIL, 1950).

<sup>24</sup> Acórdão 825/2015 do TCU, disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:825%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:Plen%C3%A1rio/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:825%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:Plen%C3%A1rio/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0)>.

Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Imputou-se, nesse sentido, os tipos do art. 11, 1 e 2, da Lei nº 1.079/50<sup>25</sup>.

A Comissão Especial foi formada sob a presidência e relatoria, respectivamente, dos deputados federais Rogério Rosso e Jovair Arantes. Paralelo à instalação da Comissão, foi proposta a ADPF 378 em que o Supremo era provocado a se manifestar quanto a constitucionalidade de determinados dispositivos da Lei sobre crimes de responsabilidade, e também quanto a validade na formação da supracitada Comissão, tanto em razão do modo de eleição dos membros ser por votação secreta quanto pela suspeição/impedimento do Eduardo Cunha para receber a denúncia<sup>26</sup>. Em síntese, a Suprema Corte se manifestou da seguinte forma:

No Tribunal do Pleno do dia 17/12/2015 o STF firmou o entendimento de que o impeachment tem uma índole dupla, jurídico-política, mas que seu papel seria simplesmente o de garantir a devida forma procedural, não o de interferir no mérito da deliberação parlamentar. Seguindo esta lógica o Tribunal decidiu rejeitar a alegação de suspeição em relação a Cunha e definiu que o rito seria o mesmo do impeachment de Collor, no qual o Senado tem a faculdade de rejeitar a abertura do processo e no qual a formação de comissão especial ocorre através de candidaturas indicadas pelos líderes e voto aberto. (FERNANDES, 2017, p. 66)

Tratava-se de uma das primeiras manifestações do Supremo quanto à lisura do processo de impeachment, onde o mesmo manteve uma postura mais contida, corroborando para a tese já criada quando diante de outros casos envolvendo impeachment, qual seja: a interferência judicial seria nos limites do controle de validade e não de mérito. Esse reforço quanto ao posicionamento institucional é ventilado, também, em Neto (2021), que salienta como o Tribunal buscou não só manter a *ratio decidendi*, como também o *obiter dicta*. Com isso, tratava-se de uma orientação não somente quanto aos fundamentos vinculantes, mas os não vinculantes também.

Com o seguimento do processo, foi elaborado parecer, lido em 06 de abril de 2016, e favorável à sustação do mandato<sup>27</sup>. No dia 11 do mesmo mês, o parecer foi aprovado, com 38 votos favoráveis, 27 contra e nenhuma abstenção<sup>28</sup>. Poucos dias após a votação, mais ações

<sup>25</sup> Lei nº 1.079/1950, art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas; 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais. (BRASIL, 1950).

<sup>26</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>27</sup> Portal da Câmara dos Deputados, disponível em <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-0222-16-de-060416](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-0222-16-de-060416)>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>28</sup> Especificamente, nas fl. 244 do documento supramencionado. Portal da Câmara dos Deputados, disponível em <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa-plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-0222-16-de-060416](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa-plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-0222-16-de-060416)>. Acesso em 06 dez. 2022.

que haviam sido intentadas perante o Supremo foram julgadas, cujo objeto referia-se a validade do procedimento, desde ordem de votação dos deputados pela abertura ou não do processo de impeachment<sup>29</sup>, até ilegalidades apontadas na elaboração do parecer<sup>30</sup>. A Câmara dos Deputados, por conseguinte, decidiu, com 367 votos favoráveis, 137 contra, 07 abstenções e duas ausências, pela autorização da instauração de processo contra a presidente Dilma Rousseff<sup>31</sup>, com a seguinte redação:

ESTÁ AUTORIZADA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA A SRA. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OFERECIDA PELOS SRS. HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL, EM VIRTUDE DA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR DECRETO PRESIDENCIAL, SEM AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 85, VI, E ART. 167, V; E LEI Nº 1.079, DE 1950, ART. 10, ITEM 4, E ART. 11, ITEM 2); E DA CONTRATAÇÃO ILEGAL DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (LEI Nº 1.079, DE 1950, ART. 11, ITEM 3)<sup>32</sup>

Não obstante as motivações aparentes para o pedido de sustação terem sido jurídicas, a vista das causas de pedir alicerçadas na Constituição Federal e Lei nº 1.079/50, no momento da votação “pouco se ouviu falar em crime de responsabilidade. A maioria votou por Deus, pela Família ou pela Moralidade” (FERNANDES, 2017, p. 78)<sup>33</sup>. Em 26 de abril do mesmo ano, o Senado instalou a Comissão Especial do Impeachment, cuja presidência e relatoria permaneceram, respectivamente, aos senadores Raimundo Lira e Antônio Anastasia. Ato seguinte, no dia 06 do mês seguinte o parecer foi aprovado, com 15 votos a favor e 5 contra, seguido da aprovação da abertura do processo pelo Plenário do Senado, em 11 de maio, com 55 votos favoráveis e 22 contrários.

Até o momento não havia análise de mérito propriamente dita, uma vez que “a produção de provas nesta fase é apenas para deliberar sobre a admissibilidade da acusação” (PEIXINHO, 2017, p. 1949). Tratava-se, com isso, de um juízo sobre “a existência de indícios

materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-249-16-de-110416>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>29</sup> Mandado de Segurança nº 34.127 e 34.128, com o mesmo objeto, qual seja, a alteração do rito de votação da abertura do processo impeachment contra presidente da república na Câmara dos Deputados. Ocorre que as referidas ações constitucionais perderam o objeto, pois a sua apreciação restou postergada para momento após a conclusão do processo de impeachment. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310575277&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>30</sup> Mandado de Segurança nº 34130, cujo resultado foi pela extinção, nos termos do art. 485, VI, do CPC, por perda superveniente do objeto. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340767145&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>31</sup> Especificamente, fl. 324 do documento mencionado. Disponível em <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416)>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>32</sup> Disponível em <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416)>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>33</sup> Em rápida pesquisa à ata da votação, depreende-se a menção à “Deus”, pelo menos, 76 vezes, sendo superado pela referência à “família” que aparece com um total de 156 vezes.

de crime de responsabilidade e não à existência do crime” (FERNANDES, 2017, p. 83). Com a admissão pelo Senado, o juízo probatório torna-se mais elástico, uma vez que envolve a produção de todas as provas que sejam necessárias a fim de concluir ou não pelo cometimento do crime de responsabilidade, logo trata-se de uma cognição mais exauriente dos elementos de prova.

Na análise da tramitação do impeachment pelo Senado Federal, Fernandes (2017) faz o destaque de dois eventos paralelos e que colocam a lisura do pedido de impeachment sob discussão. O primeiro evento diz respeito à decisão do Supremo pela suspensão do mandato do ex-deputado e presidente da câmara Eduardo Cunha em 05 de maio de 2016, a vista do fato de que o pedido foi formulado em 15 de dezembro de 2015, antes mesmo da instalação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, de modo que a manifestação da mais alta corte de justiça teria guardado *timing* com a admissão do processo na Câmara. A suspensão ensejou a propositura de mais ações<sup>34</sup>, sob fundamentos de inaptidão de Eduardo Cunha como parlamentar e, consequentemente, presidente da Câmara dos Deputados. O vazamento de gravações de Sérgio Machado<sup>35</sup> é um segundo evento que o autor chama a atenção:

(...) tornam clara uma das principais motivações da elite política: estancar a sangria. Ao mesmo tempo, as mesmas forças políticas que tinham o objetivo de “estancar a sangria” se apresentaram como os viabilizadores políticos de um projeto ultraliberal para a superação da grave crise econômica, na qual as contradições do capitalismo vêm à tona e o problema distributivo se aguça. Este projeto foi representado pelo programa “Uma Ponte para o Futuro” e significou a aliança entre a elite política e a econômica. Não à toa, o forte apoio da FIESP à causa do impeachment, com a criação do movimento “eu não vou pagar o pato”,<sup>137</sup> e o “choque de capitalismo” antecipado pelo presidente da BOVESPA (FERNANDES, 2017, p. 86-87).

Não obstante os eventos, o impeachment seguiu o curso regular, com o afastamento da ex-presidente do cargo (art. 86, §1º, II, CF)<sup>36</sup>. No julgamento de mérito do impeachment, iniciado no dia 21 de agosto de 2016, o Senado Federal resolveu por dividir a votação, sendo uma parte destinada à aplicação da perda do cargo, e a segunda pela pena de inabilitação para o exercício da função pública. A conclusão, em 25 de agosto, foi pela condenação à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, não sendo aplicada a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em razão de não ter atingido quórum suficiente

---

<sup>34</sup> A título de exemplo, o Mandado de Segurança nº 34.193, impetrado pela Advocacia Geral da União, cujo pedido liminar foi pela suspensão da validade da autorização dada pela Câmara dos Deputados para instauração do processo de impeachment contra a ex-presidente Dilma, tendo sido denegada a segurança pleiteada liminarmente. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309475385&ext=.pdf>>.

<sup>35</sup> Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/leia-os-trechos-dos-dialogos-entre-romero-juca-e-sergio-machado.html>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774719-em-conversa-gravada-renan-defende-mudar-lei-da-delacao-premiada.shtml>>. Acesso em 06 dez. 2022.

<sup>36</sup> Art. 86 (...) §1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: (...) II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. (BRASIL, 1988)

de dois terços dos votos<sup>37</sup>.

A repercussão do impeachment foi transnacional, não sendo sedimentado um consenso quanto à prática dos crimes de responsabilidade. Há quem arremate a tese de que “o impeachment da Presidenta Dilma não levou em consideração a verdadeira motivação constitucional desse instituto, como também discrepou do contexto normativo em que ele se enquadra” (CAMARGO, 2019, p. 8). Se se partir da premissa que o contexto normativo indicado pela autora é o de um sistema de governo presidencialista, e não o parlamentarista, cujo chefe de governo foi eleito a partir do exercício do sufrágio universal, a medida de sustar seu mandato deve ser das mais excepcionais, sob pena de desrespeito à soberania popular.

Soma-se a essa análise da excepcionalidade, a perspectiva de que a ex-presidente “somente foi afastada porque perdeu a maioria no Congresso Nacional, o que transformou o regime presidencialista num regime de coalização partidária com objetivos exclusivos de tomada do poder” (PEIXINHO, 2017, p. 1959), o que implica reconhecer uma interferência indevida de um poder sobre o outro, que, ao invés de exercer com responsabilidade a atribuição constitucional, malversa a função recebida. Por exemplo, para os defensores do impeachment da Dilma, que partem da premissa do impeachment como político, motivos como “inabilidade” ou “conjunto da obra” são admissíveis para sua destituição (RECHIA, 2020, p. 322).

Assim, os motivos, por mais abrangentes que tenham sido, e não necessariamente jurídicos, ainda assim balizariam o impedimento, à vista da natureza política. Amorim Neto (2016, p. 52) segue no mesmo sentido, que não visualiza na saída precoce da ex-presidente um golpe, haja vista a supervisão feita pela Suprema Corte da validade do processo, assim como em razão do fato de que, por mais “que a motivação principal dos parlamentares para remover a então presidente tenha sido política, isso não implica violação da Carta de 1988”, pois o juiz é, de fato, político.

O instituto, cuja missão principal é a de possibilitar a responsabilidade do governante diante dos seus atos de governo, remanesce como elemento de corrosão do próprio sistema presidencialista. Ouerney (2016) arremata reflexão sobre os usos daquele, salientando que a sua gênese foi no sentido de servir às pretensões golpistas, alimentando articulações partidárias pela destituição precoce do presidente, tendo sido a última o caso Dilma. A instabilidade, por sua vez, acaba não sendo visualizada apenas em um plano nacional, de

---

<sup>37</sup> Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3885](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3885)>. Acesso em 06 dez. 2022.

modo que já foi pincelado sobre um padrão na América Latina com manejos distorcidos do mesmo<sup>38</sup>, de maneira que o golpe deixa seu formato tradicional, agora utilizando de fórmulas constitucionais a fim de subverter princípios constitucionais (DWORKIN, 1999).

Corroborando com a ideia da chegada por vias indiretas de um governo não aprovado pelo povo, Amorim Neto (2016) salienta que é nessa perspectiva que o impeachment de 2016 pode revelar-se antidemocrático. Por meio da ascensão de Temer, um projeto político que não havia sido aprovado pelo exercício do sufrágio universal foi posto em prática, demonstrando que o governo não detém legitimidade. Alude-se, aqui, à proposta ultraliberal do PMDB por meio do programa “Uma Ponte para o Futuro”:

Entre as medidas previstas – muitas delas tornadas realidade atualmente e, algumas, intensificadas – estavam a eliminação da vinculação constitucional dos gastos com saúde e educação; a flexibilização das leis trabalhistas, permitindo que convenções coletivas prevaleçam sobre normas legais; reforma tributária com redução do número de impostos; Tornar o Equilíbrio Fiscal de longo prazo um princípio constitucional da Administração Pública; Estabelecer, através de lei, um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB; estabelecer uma idade mínima para a aposentadoria de 65 ou 67 anos. (FERNANDES, 2017, p. 58).

Diante do quadro de tensão registrada entre o impeachment, seja por meio do seu processo sob o crivo do parlamento, assim como do extenso rol de condutas tipicamente criminosas, pode-se destacar a baixa relação construtiva entre o instituto e o sistema de governo presidencialista, que “supõe a existência de uma couraça constitucional que proteja o mandato do chefe de governo diretamente eleito ou puna duramente caso viole a lei” (AMORIM NETO, 2016, p. 51). Até o presente momento, nos moldes como retratado no caso brasileiro, a tensão registrada aponta mais para uma relação destrutiva, no qual o aprendizado institucional entre os poderes inexiste, a vista do uso do instituto para fins não necessariamente de preservação da Constituição Federal.

### 1.3 A FUNÇÃO SIMBÓLICA DESEMPENHADA PELO INSTITUTO

Em *A Constitucionalização Simbólica*, o autor Marcelo Neves (1994a) busca refletir

---

<sup>38</sup> Criticando esse método de comparação por meio da denominação de um conjunto de eventos como de instabilidade política, ver Sallum (2016, p. 184). Segundo o autor, a consideração de inúmeros eventos por meio dessa metodologia e com uso da nomenclatura da “instabilidade política” permitiu identificar características gerais dos processos estudados”. Ocorre que, ao reduzir os eventos aos fatores similares que o ensejaram, quais sejam, escândalos, baixa sustentação parlamentar do chefe do executivo, bem como amplo protesto popular, operou-se uma dissociação de tais fatores “das situações sociopolíticas em que se inscreveram, quer dizer, das relações de disputa política de que fizeram parte”. Como conclusão, pelos estudos comparativos, segundo o autor, perdem-se os fatores singulares de vista, não sendo os processos em si de crise política examinados, antes apenas e tão somente nomeados pelo método de análise adotada.

sobre o papel da função simbólica em textos normativos constitucionais desprovidos de concretização normativo-jurídica. Ocorre que, a compreensão do problema não se circunscreve apenas sobre a ineficácia jurídica dos textos normativos; antes, passa pelo crivo de abordar sobre os aspectos político-ideológicos que estão subjacentes no ato de produção e edição de textos normativos. Em razão disto, na sua obra ele desdobra a análise da questão nos eixos da legislação e da constitucionalização simbólica.

A fim de expressar o que significa o termo simbólico empregado por ele, Neves (1994a), primeiramente, vai enunciar aquilo que o simbólico não é em sua teoria. Para tanto, constrói um panorama do emprego da expressão em outras áreas do conhecimento, desde o campo filosófico, ao aduzir que “num sentido filosófico muito abrangente, o termo “simbólico” é utilizado para indicar todos os mecanismos de intermediação entre sujeito e realidade” (NEVES, 1994a, p. 12), até a própria Psicanálise e na Sociologia, em que utiliza como exemplo a aplicação da expressão na Teoria dos Sistemas Sociais.

Ao discorrer sobre um dos usos do simbólico na Teoria dos Sistemas Sociais proposta por Niklas Luhmann, Neves destaca o chamado agir simbólico-expressivo que se encontra em contraposição ao agir instrumental. Enquanto neste existe uma relação de meio-fim evidente, “de tal maneira que as necessidades nele envolvidas extraem seu sentido da realização dos fins num momento posterior”, naquele as necessidades são satisfeitas imediatamente, de modo que quando se altera um agir é porque se alterou, também, uma necessidade (NEVES, 1994a, p.24).

As categorias do agir simbólico-expressivo e instrumental são importantes na compreensão da legislação simbólica, com as devidas ressalvas de que não se tratam de duas, mas três variáveis. São elas: a instrumental, a expressiva e a simbólica, pois, segundo ele, o expressivo e o simbólico são “aspectos da ação que devem ser analiticamente diferenciados” (NEVES, 1994a, p. 24). Convergindo para a ideia da tripartição de aspectos do agir:

Afastando-se de outros autores que abordaram o problema da política simbólica, Gusfield distinguiu o simbólico não apenas do instrumental, mas também do expressivo. Em contraposição à atitude expressiva e semelhantemente à ação instrumental, a postura simbólica não é caracterizada pela imediatidade da satisfação das respectivas necessidades e se relaciona com o problema da solução de conflito de interesses. Contudo, diferentemente das variáveis instrumentais, a atitude simbólica não é orientada conforme uma relação linear de meio-fim e, por outro lado, não se caracteriza por uma conexão direta e manifesta entre significante e significado, distinguindo-se por seu sentido mediato e latente (NEVES, 1994a, p. 26).

Logo, por mais que possa ser costurada uma aproximação entre o agir simbólico e o instrumental, a vista da característica da ausência de satisfação imediata das necessidades, o

agir simbólico é marcado por aquilo que não é aparente, prevalecendo, inclusive, sobre o significado manifesto (NEVES, 1994a). Portanto, conserva-se com a projeção de satisfação futura da necessidade, todavia não é tão nítido o fim mediato da ação proposta: ele é vago, impreciso, justamente porque a relação meio-fim não é linear.

É feito um alerta quanto a esses aspectos, uma vez que não existe exclusividade de uma ação em detrimento das outras, sendo que todas encontram-se presentes na prática dos sistemas sociais, com a predominância de uma sobre as outras em cada caso - “assim é que a legislação simbólica aponta para o predomínio, ou menos hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental” (NEVES, 1994a, p. 26).

Aliado a isso, no intuito de não empregar o termo como sinônimo de outras expressões, a legislação simbólica não se confunde com política simbólica nem como direito simbólico. Se se parte da premissa de que todos os atos políticos são simbólicos, no sentido de colaborar para tranquilização do público - atividade política predominantemente simbólica -, bem como o direito entendido com a função exclusiva de apresentar um mundo ideal governado pela razão e sem contradições, perder-se-ia a ideia apresentada da legislação simbólica como um problema específico, ou seja, que não se manifesta em todo e qualquer momento do ato de produção e edição legiferante (NEVES, 1994a).

Dado o contexto, a legislação simbólica pode ser definida como a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico” (NEVES, 1994a, p. 32). O conceito abrange a atividade legiferante em sentido amplo, ou seja, não é apenas o produzir a lei, mas a lei propriamente dita (o produto).

Ademais, a legislação simbólica não é redutível à chamada “vontade do legislador”. Por óbvio, “nada impede que haja legislação intencionalmente orientada para funcionar simbolicamente” (NEVES, 1994a, p. 33), todavia trata-se mais de interesses sociais que as possibilitam do que necessariamente da vontade do legislador. Em outras palavras, pode-se ter legislação simbólica mesmo em circunstâncias onde não seja da vontade do legislador a criação de legislação simbólica, dado o exemplo fornecido por Neves (1994a) da produção de normas sem tomar qualquer providência quanto aos pressupostos para sua eficácia social, ainda que o legislador esteja em condições de criá-los, sendo um indício de legislação simbólica.

Considerando que são inúmeros casos e heterogêneos de legislação simbólica, é proposta uma classificação da mesma a partir de Kindermann (1988), no bojo da qual classifica-se a legislação simbólica a partir dos propósitos perseguidos: “a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios” (NEVES, 1994a, p. 34).

Quanto a voltada para confirmação de valores sociais, refere-se a expedição de ato legislativo fruto da dinâmica de determinado grupo que, no anseio de ter a ratificação dos seus valores sociais. Socorre-se, nesse sentido, ao Estado a fim de vê-los reconhecidos legislativamente, não sendo primordial a eficácia instrumental da norma, mas apenas o reconhecimento de uma superioridade dos seus valores em detrimento dos demais. Para tanto, proíbem-se comportamentos divergentes e autoriza ou obriga comportamentos que se coadunam com o padrão valorativo estipulado (NEVES, 1994a).

A legislação, cujo propósito é a ratificação de valores sociais, tem por efeitos, primeiramente, o de confortar as pessoas adeptas a esses valores de que seus “interesses estão incorporados ao Direito e por ele garantidos”. Mais do que isso, por meio dela se afirma publicamente uma norma moral, servindo as instituições públicas de sustentação. Por fim, opera-se o estabelecimento de um diferenciador, por meio do qual determinadas culturas são tidas como legítimas e dominantes em detrimento das desviantes (GUSFIELD, 1967, p. 177).

O segundo tipo é denominado de “legislação-Álibi”, por meio da qual o Estado busca despertar a confiança dos cidadãos no sistema jurídico-político. Assim, o Estado “elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas” (NEVES, 1994a, p. 37). Há uma pressão política sobre o ente estatal, sendo a edição do ato legislativo, mesmo que sem efeitos concretos, imprescindível a fim de impedir o descrédito perante a população.

Assim, na legislação-álibi há uma pseudo-solução para um problema, com a finalidade de convencer os cidadãos acerca do desempenho do legislador. Como se depreende, os problemas ficam sem solução e os caminhos para construção de uma solução são obstruídos. Por sua vez, a legislação como fórmula de compromisso dilatório implica num acordo feito entre grupos políticos divergentes, que conscientes da ineficácia do ato legislativo, resolvem aprovar o ato supracitado, cientes de que o conflito não está resolvido, antes postergada a sua solução para um futuro indeterminado (NEVES, 1994a).

Dada a teorização feita pelo Neves (1994), ao aduzir sobre o que não significa o

simbólico e o que é a legislação simbólica, pode-se compreender o instituto do impeachment, no formato como preservado no ordenamento jurídico brasileiro, com traços simbólicos à vista do conceito empregado pelo autor outrora mencionado. Recapitulando a análise feita por Ouverney (2016), o mesmo alude sobre como se operou uma aprendizagem institucional envolvendo o instituto do impedimento tanto no Reino Unido como nos Estados Unidos da América: enquanto no caso inglês ele cedeu lugar a outros instrumentos mais sofisticados e adequados ao contexto de relação de poderes, nos EUA teve uma história institucional na qual “foi adaptado para reforçar as características do sistema presidencialista de governo do país” (p. 106).

Não obstante essas experiências, no Brasil operou-se a introdução do instituto logo após a proclamação da república, inserido que foi pela Constituição de 1891, conjuntamente com o sistema de governo presidencialista. A tipificação feita era extensa, de maneira que o amplo leque de opções como causa para destituição do presidente da república “favorecia as forças políticas instaladas no Legislativo brasileiro na época, em especial, as elites agrárias dos estados” que buscavam “instalar uma república federativa significativamente descentralizada em oposição ao regime vigente no império” (OUVERNEY, 2016, p. 106).

Ou seja, mesmo com a declarada “inspiração” estadunidense do impeachment, cujo enfoque na estipulação de atos de responsabilidade do presidente não era pela destituição sob qualquer motivo, conforme perceptível nas discussões travadas na Convenção da Filadélfia, seja pela retirada do termo *maladministration*, ou pelas infrutíferas tentativas de destituição presidencial no país; o instituto, aqui, obteve uma finalidade subjacente que não necessariamente se amoldava com a manifesta - referente à inspiração de ordem estadunidense, de responsabilizar o presidente somente quando imprescindível à vista da estabilidade da República.

Mesmo com a alegada inspiração, o instituto aqui serviu para corroborar interesses de grupos políticos desinteressados com “possíveis avanços centralizadores do Presidente da República” (OUVERNEY, 2016, p. 106), de forma que a sua inserção não era, necessariamente, pela manutenção da República e unidade nacional. Inclusive, a mesma elite agrária desinteressada com a centralização de poderes, mais tarde, viria a agregar a chamada União Democrática Nacional (UDN). Esta, além de congregar “as forças liberais conservadoras de velhas oligarquias”, também aglutinava “parte do empresariado e da mídia, e da pequena classe média em formação” (OUVERNEY, 2016, p. 107), cujo partido e aliados retomaram a proposta de regulamentação, na vigência da Constituição de 1946, de Lei a

esmiuçar os crimes de responsabilidade, no esforço de dotar o Parlamento de maior controle sobre o Executivo.

O esforço adveio numa conjuntura em que o partido supracitado já havia fracassado na introdução do parlamentarismo à época no país, por não contar com quórum suficiente para a emenda constitucional pretendida. Nesse contexto, aprovou-se a Lei que arregimenta os crimes de responsabilidade até hoje, qual seja, a Lei nº 1.079/50, cuja “motivação para editar a lei era conferir amplas possibilidades ao Legislativo para criminalizar o futuro Presidente, o que pode ser visto em seu conteúdo, que apresenta um extenso conjunto de mais de 60 atos passíveis de acusação” (OUVERNEY, 2016, p. 109).

Desse modo, quando Neves (1994a) alude que a legislação simbólica implica nessa sobreposição da finalidade política de caráter não especificamente normativo-jurídico, a sua análise possibilita a compreensão do que foi o ato de produção e o próprio produto que é a Lei nº 1.079/50, bem como a repercussão do seu uso até hodiernamente. Por meio dessa hipertrofização da ação simbólica, o instrumento é utilizado como ferramenta de interesses de grupos políticos capazes de se auto-organizar para implementar um projeto político convergente com seus interesses e quando assim conveniente e oportuno.

Com Vargas, a estratégia das elites conservadoras e grupos aliados não vingou, à vista da presença de número expressivo de apoiadores do então presidente no Legislativo (OUVERNEY, 2016)<sup>39</sup>. Por seu turno, a experiência com a ex-presidente Dilma demonstrou a flexibilidade com que se pode manipular a Lei em comento. Por óbvio, as condições sócio-políticas da época também colaboraram para a continuidade do projeto de sustação do mandato da primeira mulher presidente do país. Logo, não se está atribuindo um único fator como causa para deposição, conclusão que seria por demais reducionista e unidimensional, a vista de outros fatores, tais como a crise na economia internacional a sobressair no Brasil, a alta fragmentação partidária, a personalidade política da ex-presidente, bem como a própria deflagração da operação lava-jato, a contribuir com o descrédito público de membros da classe política (AMORIM NETO, 2016).

O que impera oxigenar é que, ainda que diante desse contexto, tratava-se de um pedido cujas causas jurídicas de pedir estavam alicerçadas em práticas reiteradas e não condenadas de outros ex-presidentes (KOZICKI; CHUEIRI, 2019; OUVERNEY; 2016). Aliado a isso, o

---

<sup>39</sup> “(...) os principais partidos ligados ao getulismo, PSD e PTB, juntos, mantiveram expressivo volume de cadeiras no âmbito do Legislativo brasileiro, o que tornava pouco provável a obtenção de  $\frac{2}{3}$  nas duas casas para efetivar o afastamento do Presidente” (OUVERNEY, 2016, p. 109).

vazamento de gravações de Sérgio Machado ou as próprias motivações utilizadas no discurso dos deputados a fim de fundamentar o sim pelo impeachment (FERNANDES, 2017) também descortinam que o elemento político sobressaiu. Preponderou, assim, o fim político-ideológico sobre o motivo tido como jurídico contido na Lei dos Crimes de Responsabilidade, cuja utilização ou descarte se dá quando conveniente, haja vista os inúmeros pedidos de impeachment movidos contra o atual presidente Jair Messias Bolsonaro e que ainda permanecem sem apreciação<sup>40</sup>.

E neste contexto de ação e bloqueio de forças, subsiste o questionamento da margem de atuação que pode ser deferida ao Poder Judiciário, mais especificamente a Suprema Corte, a fim de exercer os freios e contrapesos dentro da dinâmica dos 03 (três) poderes, considerando a ação do Parlamento cada vez mais em expansão e que não necessariamente respeita a Constituição da República.

---

<sup>40</sup> Disponível em <<https://www.poder360.com.br/brasil/mais-de-130-pedidos-de-impeachment-contra-bolsonaro-aguardam-analise>>. Acesso em 06 dez. 2022.

## **2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO SOBRE O IMPEACHMENT**

A projeção normativa feita ao Supremo Tribunal Federal foi a de guardião da Constituição Federal. Ocorre que o comando normativo, em si, não esgota as reservas de reflexão sobre o que implica esse dever, assim como de que Constituição se reporta, seja ela como instância de reflexão da sociedade, bem como de dirigir as expectativas normativas de determinada comunidade.

Com o fito de refletir sobre a Suprema Corte em correlação com a Constituição, uma vez que torna-se necessário mapear essas variáveis a fim de discutir o objeto central do trabalho, qual seja, o controle judicial sobre processo de impeachment, continuar-se-á a adotar as premissas teóricas do Marcelo Neves quando da proposta do modelo teórico da Constitucionalização simbólica, com a atenção aos diálogos travados pelo autor com o Niklas Luhmann, propositor da versão ortodoxa da Teoria dos Sistemas Sociais.

Paralelo ao mapeamento teórico, são ventiladas variáveis afetas aos limites do controle judicial na dinâmica dos 03 (três) poderes e o próprio exercício da jurisdição do Supremo no caso Dilma, com destaque para os impasses percebidos em revisão de literatura. Apresentado esse panorama, pode-se, por fim, explorar as reservas de racionalidade quanto aos caminhos propostos referentes ao tema do impeachment e a (in) suscetibilidade do controle judicial a partir das premissas teóricas sedimentadas ao longo do trabalho.

### **2.1 O SUPREMO E O DEVER DE GUARDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NUMA MODERNIDADE PERIFÉRICA**

Em que pese a instituição da Suprema Corte tenha sido operada já na Constituição Republicana de 1891, foi somente com o advento da Constituição Federal de 1988 que a instituição foi fortalecida e gozou de verdadeira independência<sup>41</sup>. Revela-se oportuno ressaltar sobre a sua independência porque em vários momentos da história brasileira, o referido órgão foi constrangido diante do poder desmedido de determinados presidentes, sendo seu comportamento categorizado como passivo, “débil e subserviente” (PAULINO, 2018, p. 2).

---

<sup>41</sup> Vieira (2018, p. 6) ressalta que a transição para o regime democrático implicou numa coordenação entre diversas forças políticas, resultando o compromisso corporificado naquilo que viria a ser chamado de Constituição Federal de 1988. Ocorre que, por envolver “diferentes classes, forças políticas e setores da sociedade”, a desconfiança pairava entre esses grupos, de modo que a Constituição não somente aglutinou diversas expectativas, como também propiciou a “transferência de enormes poderes para as instituições de aplicação da lei, para que pudesse zelar pelo respeito ao pacto constitucional”.

Assim, mesmo que se reconheça os hiatos em que a Corte Constitucional pode esboçar traços de autonomia, essa característica não foi a regra na sua história institucional até o advento da Constituição Cidadã. Com o nascimento de uma nova era constitucional, as características da Suprema Corte foram sendo modificadas: antes era tida como dependente e subserviente; agora esboça novas qualidades, sendo uma delas a postura considerada como ativista (PAULINO, 2018).

Há um esforço para elencar os fatores de ordem institucional, sociopolítica e jurídico-cultural que podem ter levado a essa mudança de qualidade da Corte. Como fatores institucionais, têm-se o amplo catálogo de temas contemplados na CF de 1988 e a gravitação de poderes decisórios para a Suprema Corte, com a expansão da sua jurisdição. Quanto ao primeiro elemento, percebe-se um regramento exaustivo de temas que não necessariamente tem envergadura constitucional-material, tornando a CF de 88 uma constituição abrangente e compromissória. Por seu turno, quanto à segunda característica, o STF teve um incremento em seu papel político-institucional na vida dos cidadãos, a partir dos temas que antes pairavam nas arenas do Poder Legislativo e Executivo e que passaram a se encaminhar para o Poder Judiciário e isso em razão da concentração de competências, instrumentos aptos a deflagrar sua jurisdição e os atores legitimados para tanto (CAMPOS, 2013).

Todavia, como esse protagonismo não é explicado apenas por aspectos institucionais, fatores de ordem sociopolítica também influem. Neste norte, não se pode esquecer que a concentração de competências e o fortalecimento do STF são oriundos de uma decisão política anterior e cuja continuidade e realização dependem de um ambiente político propício. Quer dizer, “o ativismo judicial da Corte vem sendo politicamente ambientado” (CAMPOS, 2013, p. 7920). Com o alinhamento de decisões da Corte na concretização de direitos básicos, torna-se mais difícil eventual constrangimento feito por outro poder político.

Por fim, na terceira ordem de fatores, têm-se os de aspecto jurídico-cultural. Este último fator se encontra interligado com os membros do Órgão. Com a paulatina substituição de membros cuja matriz era mais conservadora, com posturas de autocontenção judicial, opera-se uma modificação nas práticas interpretativas adotadas na Corte, frente ao avanço de novos membros cuja interpretação era mais inclinada pela efetividade normativa da Constituição (CAMPOS, 2013).

Ocorre que não basta elucidar sobre o reposicionamento sofrido pela Suprema Corte; afinal, de que adianta apenas traçar a expansão da sua atuação sem considerar o objeto utilizado como instância reflexiva para tal expansão? Com isso, importa refletir, também,

sobre a Constituição, não necessariamente se limitando aos elementos internos como se a resposta pela atuação do Supremo fosse ser obtida a partir do jogo de palavras oferecido pelo texto normativo. Antes, trata-se de apresentar um panorama teórico que permita explorar as reservas de racionalidade do que a Constituição é e não necessariamente do que alguns pretendem que ela seja.

Como visto no capítulo anterior, a partir da explanação da categoria teórica “legislação simbólica” (NEVES, 1994a) pode-se compreender a preponderância da função simbólica desempenhada pelo impeachment a partir da forma como se deu a inserção da Lei nº 1.079/50, dado a articulação de interesses de grupos específicos na sua positivação a fim de concentrar mais poderes no Parlamento sobre o Executivo, e não o uso do instituto como forma de reforço do presidencialismo ao mesmo tempo em que garantiria a manutenção da República, a vista da aprendizagem institucional norte-americana com o instituto.

Ocorre que a legislação simbólica, conforme apresentada por Neves (1994a), é um problema específico e que não se opera em todo e qualquer momento de produção de lei propriamente dita, não apresentando a mesma dimensão da chamada Constitucionalização Simbólica, comprometedora do próprio processo de concretização normativo-jurídica da Constituição. Por isso, continuarão a ser adotadas categorias teóricas do Marcelo Neves e de outros autores com quem ele mantém diálogo, no intuito de compreender a Constituição Federal a partir de noções como as de constituição e sistema social para a teoria dos sistemas sociais, mais especificamente na versão ortodoxa do Niklas Luhmann e com as devidas sofisticações feitas pelo Neves para a realidade brasileira.

Neves (1992), em escrito sobre a autopoiese e alopoiese do direito, dedica páginas para compreensão do primeiro conceito, aduzindo que o mesmo tem sua gênese na teoria biológica de Maturana e Varela (1980). A partir dessa noção preliminar, a autopoiese significaria justamente a capacidade de um respectivo sistema, que é construído a partir dos próprios componentes que ele constrói, reproduzir-se e sobreviver a partir do “processo de produção, transformação e destruição” dos mencionados componentes. Assim, com base nessa noção, rompia-se com uma tradição de que a manutenção e desenvolvimento da espécie estariam condicionadas pelo meio ambiente, tendo, agora, como raciocínio o de que “a conservação dos sistemas vivos (indivíduos) fica vinculada à sua capacidade de reprodução autopoietica” (NEVES, 1992, p. 273).

Sendo feita a proposta desse mesmo conceito, todavia no campo das ciências sociais, o sociólogo alemão Niklas Luhmann (1987) vai utilizar dessa mesma categoria, todavia com

devidos afastamentos em relação à perspectiva biológica. Isso porque, primeiramente, ele vai diferir os sistemas entre os constituintes de sentido, tais quais os psíquicos e sociais, em detrimento dos orgânicos e neurofisiológicos. Enquanto nestes, a presença de um observador externo - outro sistema - é imprescindível para reprodução do próprio sistema, naqueles o elemento necessário é a autorreferência, pois por meio dela que os sistemas “mantêm o seu caráter autopoietico enquanto se referem simultaneamente a si mesmos (para dentro) e ao seu meio ambiente (para fora), operando internamente a diferença fundamental entre sistema e meio ambiente” (NEVES, 1992, p. 274).

Por mais que sobre o sistema atuem as mais diversas forças ambientais, elas somente se inserem no sistema quando esse, “de acordo com seus próprios critérios e código-diferença, atribui-lhes sua forma” (NEVES, 1992, p. 275; 1994a, p. 115). Por isso que, em Luhmann (1987), o fechamento também ganha um contorno teórico distinto. Agora, não mais se trata de entendê-lo como ausência de meio ambiente em relação ao sistema ou da completa determinação deste. O fechamento passa a ser traduzido como autonomia do sistema, uma vez que este mesmo sistema filtra as possibilidades advindas do seu ambiente, controlando as possibilidades de negação (fechamento) e ainda considerando as condições de escolha entre o sim e o não por meio do seu código sistêmico (abertura) (NEVES, 1992).

O conceito de autopoiese em Luhmann (1987) não se limita, apenas, à noção da autorreferência elementar ou de base, qual seja, focada na imbricação entre o sistema e os seus elementos construtores enquanto unidades funcionais, numa dinâmica cíclica de constituição de um pelo outro. A autorreferência elementar ou de base é apenas um dos três momentos da autopoiese, sendo a reflexividade e a reflexão os outros dois, incluindo-os como mecanismos reflexivos. Na reflexividade, opera-se “à referência de um processo a si mesmo, ou melhor, a processos sistêmicos da mesma espécie” (NEVES, 1992, p. 277). Enquanto no primeiro momento cuida-se dos elementos unitários, neste segundo o enfoque é nos processos sistêmicos desencadeados no sistema autopoietico. Já na reflexão, o sistema, em sua totalidade, que se apresenta na dinâmica autorreferencial, não apenas elementos ou processos, implicando na formulação da “identidade do sistema em oposição ao seu meio ambiente” (NEVES, 1992, p. 277).

Nesta perspectiva sistêmica, a sociedade é tida como o sistema mais abrangente, e a comunicação é considerada unidade elementar de todos os sistemas/subsistemas sociais, fruto da síntese da informação, mensagem e compreensão, presente no interior da sociedade e no meio ambiente de todos os subsistemas sociais da mesma. A comunicação não se desenvolve

apenas sobre o ambiente, como também com o próprio ambiente (NEVES, 1992). O sistema social só é considerado como autorreferencialmente fechado e, por conseguinte, aberto ao seu meio ambiente, quando dispõe de um código-diferença específico (NEVES, 1994a).

O Direito na sociedade moderna, por sua vez, torna-se um sistema funcional especializado e autônomo, tendo como código-diferença o lícito/ilícito. Antes do advento da modernidade, ele ainda não havia constituído a sua autonomia, pois sofria os influxos do sistema político, já constituído autorreferencialmente, e, com isso, era sobredeterminado por este, não dispondo do controle exclusivo acerca do seu código-diferença (NEVES, 1992). Com a assunção desse controle, o sistema jurídico consegue, por um lado, realizar o fechamento operacional devido porque deixa de ser determinado pelos outros sistemas, subsistindo, ao máximo, um condicionamento (e não determinação) na sua escolha entre o lícito e o ilícito por seu ambiente.

Com isso, por meio dos seus próprios critérios o sistema jurídico assimila fatores do meio ambiente, que passam, antes, por filtragens a partir daqueles códigos. Assim, o direito torna-se um sistema normativamente fechado, pois baseado nos seus critérios, todavia cognitivamente aberto porque sensível ao seu meio ambiente, capaz de alterar-se, reciclar-se, desde que conforme seus critérios (NEVES, 1992). A positivação do direito, nesse passo, não é representada apenas pela sua autonomização em relação ao seu meio, livrando-o da determinação imediata por critérios extrajurídicos, mas, também, pela irrelevância de “uma teoria da justiça como critério exterior ou superior do sistema jurídico” (NEVES, 1992, p. 283), operando-se uma espécie de “neutralização moral do sistema jurídico” (NEVES, 1996, p. 96).

A alopoiese, por sua vez, consiste na negativa à autorreferência do sistema jurídico, uma vez que a reprodução do sistema passa a ser operada por meio de critérios, programas e códigos do seu meio ambiente. Ocorrem “Injunções diretas do mundo exterior, perdendo em significado a própria diferença entre sistema e meio ambiente” (NEVES, 1992, p. 287). O Direito alopoético é o “próprio Direito estatal, territorialmente delimitado” (NEVES, 1992, p. 290), todavia sem autonomia, sobre os influxos da superposição de códigos de outros sistemas, com destaque para o da economia, baseado no ter/não ter, e o da política, pelo binômio poder/não poder, obstruindo sua manutenção como sistema autônomo, impactando na própria prestação do direito para o seu meio ambiente.

Não se rejeita que o condicionamento existe mesmo sobre um sistema autopoético, sendo até mesmo tido como pressuposto para conexão autorreferencial dos componentes

intra-sistêmicos. Ocorre que, no caso da alopoiese, as injunções são frequentes, não sendo meros bloqueios eventuais e que poderiam ser extirpados por meio “de mecanismos imunizatórios complementares do próprio sistema jurídico” (NEVES, 1992, p. 291).

A alopoiese obstrui a autorreferência, em todos os seus três momentos: seja a de base ou elementar (legalidade), bem como a reflexividade (constitucionalidade) e a reflexão (legitimização). Ainda, atinge a heterorreferência, referente às prestações desempenhadas pelo sistema jurídico. A alopoiese, como característica de estados periféricos, implica em “insegurança destrutiva” diante de uma sociedade supercomplexa, como é o caso da brasileira, uma vez que marcada pela interferência de fatores ambientais com marcas injuntivas heteronomizantes de “interesses econômicos e políticos concretos” (NEVES, 1992, p. 292).

A alopoiese, nesse sentido, floresce num contexto em que o sistema jurídico não cria uma identidade própria face à ausência de “uma esfera de juridicidade apta a, de acordo com seus próprios critérios e de forma congruentemente generalizada, reciclar as influências advindas do seu contexto econômico e político” (NEVES, 1996b, p. 99). O sistema jurídico acaba por não conduzir as expectativas normativas criadas no meio ambiente, não interferindo nas relações travadas entre os sujeitos (NEVES, 1994a). O problema não estaria, prima facie, na abertura cognitiva, qual seja, a heterorreferência, mas no incompleto fechamento (autorreferência), impedindo a formação de uma identidade do sistema jurídico (NEVES, 1996b).

A modernidade periférica, por sua vez, serve para apresentar o panorama teórico de modernidade nos estados ditos periféricos, tal qual o Brasil, ao mesmo tempo em que contextualiza a leitura da alopoiese do direito. A passagem para a modernidade é marcada pela derrocada da moral convencional estruturadora de distinções sociais e o advento de um estado de hipercomplexificação social. Ocorre que tal advento de uma nova sociedade encontra-se atado “a uma profunda desigualdade econômica no desenvolvimento inter-regional” (NEVES, 1994a, p. 148), o que traz “consequências significativas na reprodução de todos os sistemas sociais, principalmente no político e jurídico, estatalmente organizados” (NEVES, 1994a, p. 148).

Na modernidade periférica - em contraposição à noção de modernidade central -, opera-se justamente esse estado de hipercomplexidade social desestruturante em paralelo à derrocada da moral convencional estruturadora de distinções sociais. É desestruturante porque mesmo com a decadência do modelo moral e social universal não surgem, em paralelo,

sistemas sociais autônomos aptos a regulagem esse novo ambiente conflitivo (NEVES, 1996b), sendo o direito um desses sistemas ainda determinado por outros códigos, a vista da sua insuficiente autonomização. Consequentemente, a própria realização do estado de direito resta prejudicada.

A sociedade é considerada como moderna ao passo em que alcança um alto nível de complexidade, contingência e abertura para o futuro. Para tanto, exige-se diferenciação funcional sistêmico-racional, todavia, muitas vezes a realização da diferenciação é insuficiente, o que não implica em afirmar que a sociedade cuja diferenciação é insuficiente, seja menos complexa, contingente e aberta para o futuro - por vezes, ela é mais complexa, contingente e aberta (NEVES, 2018). Ainda, não é um desnível de complexidade entre sistema e ambiente, antes, trata-se de uma insuficiência nos acoplamentos estruturais, que não conseguem reduzir a complexidade do ambiente: os sistemas funcionais, desse modo, não se encontram capazes de “estruturar ou determinar suficientemente a complexidade” (NEVES, 2018, p. 14-15).

É a partir dessas características que torna-se possível falar em uma modernidade periférica em detrimento de uma modernidade central, pois naquela opera uma insuficiente diferenciação sistêmico-racional, assim como não é criada “uma esfera intersubjetiva autônoma fundada numa generalização institucional da cidadania, características (ao menos aparentes) de outras regiões estatalmente organizadas (países centrais) (NEVES, 1994, p. 149). Não obstante, mesmo que não assumam as características modernas propriamente ditas, os estados inseridos na lógica da modernidade periférica também não devem ser tratados como sociedades tradicionais, daí porque a classificação nesta categoria específica (NEVES, 2018).

Uma das variáveis apontadas por Neves (1994a, 1994b, 1996) que torna mais difícil a constituição de um estado de direito na modernidade periférica, principalmente no caso brasileiro, é a presença das relações de subintegração e sobreintegração. Segundo o autor, as relações de subintegração seriam marcadas pela exclusão de determinadas pessoas do exercício de direitos básicos, ao passo em que estas mesmas pessoas seriam altamente responsabilizadas pelas prescrições do Estado. Por sua vez, na sobreintegração<sup>42</sup>, os grupos privilegiados desenvolvem ações bloqueantes de reprodução do direito, de modo que satisfazem seus interesses, haja vista que “donas do poder”, em contraste com a ausência de

---

<sup>42</sup> “Pode-se definir um indivíduo ou grupo como sobreintegrado em relação ao direito, na medida em que se apresenta como titular de direitos, poderes e competências juridicamente preestabelecidas, mas não se subordina às disposições prescritivas de deveres e responsabilidades jurídicas” (NEVES, 1996, p. 103).

responsabilização por qualquer falta cometida pelos mesmos, posto que as prescrições somente são aplicáveis quando em benefício dos seus interesses, e não em seu malefício:

Na prática jurídica do “sobrecidadão”, as disposições constitucionais serão utilizadas, abusadas ou rejeitadas conforme a constelação concreta de interesses políticos. No agir e vivenciar do “subcidado” a Constituição apresenta-se antes como complexo de restrições oficiais corporificadas nos órgãos e agentes estatais, não como estrutura constitutiva de direitos fundamentais. (NEVES, 1994a, p. 152).

A Constituição no sentido moderno, por seu turno, é tida como “fator e produto da diferenciação funcional entre sistemas político e jurídico” (NEVES, 1994a, p. 61), sendo a constitucionalização o processo por meio do qual a diferenciação se opera. Não é um relacionamento qualquer entre dois sistemas sociais autônomos; antes, trata-se a Constituição de aparato para interpenetração entre os sistemas mencionados. Por meio dela, aumentam-se as possibilidades de aprendizado entre os dois sistemas sociais. Além de ocupar o papel de acoplamento estrutural entre o direito e a política, a Constituição também é um subsistema do Direito (o Direito Constitucional). Ela atua como baliza interna do sistema jurídico, possibilitando a aprendizagem do mesmo, bem como estabelece até que medida pode operar a reciclagem do sistema jurídico diante do seu meio ambiente sem que ocorra a perda da sua autonomia operacional e também delimita sua autorreciclagem diante do que prescreveu (NEVES, 1994a)<sup>43</sup>.

Ocorre que, diante de uma modernidade periférica, em que o sistema jurídico não se autonomiza, daí ser enquadrado como alopoiese e não autopoiese do direito, a Constituição não se constitui como instância de reflexão e de aprendizados recíprocos entre os dois sistemas. Ela não consegue bloquear as atuações ambientais, uma vez que também é suscetível a descarte quando contrária aos interesses dos grupos hegemônicos.

Ao invés de constituir-se como subsistema jurídico diferenciado e, também, consequentemente, funcionar como fundamento para orientação interna do sistema, na modernidade periférica a Constituição se apresenta insuficiente, posto que não consegue substituir orientações externas, não impedindo as manipulações arbitrárias do direito por outros sistemas (NEVES, 1994a, 1996a, 2018). A Constituição, em tese, deveria substituir os critérios moral-legitimadores outrora utilizados pelo direito, sendo a forma, por excelência, com que o Direito reage a sua própria autonomia, ao servir de baliza para reprodução do

---

<sup>43</sup> Neves (1994a) destaca que essa característica da Constituição é manifesta tanto no procedimento de reforma constitucional como no próprio processo de concretização jurídico-constitucional. A dinâmica, por sua vez, é circular, de forma que não há uma hierarquia em que a Constituição que sempre determina e condiciona as demais normas. “(...) as leis ordinárias e as decisões dos tribunais competentes para questões constitucionais, que numa abordagem técnico-jurídica constituem Direito infraconstitucional, determinam o sentido e condicionam a vigência das normas constitucionais” (NEVES, 1994a, p. 67).

próprio sistema jurídico, todavia ela encontra-se corrompida.

As relações de subintegração e sobreintegração operam, por fim, pela implosão da “Constituição como ordem básica da comunidade jurídica” (NEVES, 1994b, p. 262). Ainda, tais relações impossibilitam a realização de uma esfera pública pluralista, cujos indivíduos sejam integrados igualitariamente, do ponto de vista jurídico, à sociedade (NEVES, 1996a). Em razão de determinados grupos estarem alheios à concretização constitucional, já que inseridos numa subintegração quanto ao exercício dos seus direitos básicos, muitas das expectativas desses sequer são cotejadas para seleção e filtragem pelos procedimentos oficiais de interpretação/aplicação constitucional. E o pior: além da inadequação na seleção, “os procedimentos conduzem, com freqüência, à distorção casuística do sentido normativo do texto constitucional” (NEVES, 1996a, p. 324).

O direito que deveria ter sido constituído autonomamente, resta deturpado, carecendo a Constituição de “força” de lei fundamental. A legislação e a constitucionalização simbólica, desse modo, cooperam para a manutenção desse estado de coisas. Àquela atinge setores específicos do sistema jurídico; esta, “pela maior amplitude do direito material e pessoal de vigência do Direito constitucional, atinge o núcleo do sistema jurídico, comprometendo toda a sua estrutura operacional e a sua própria autonomia/identidade” (NEVES, 1996a, p. 325).

Quando se opera a constitucionalização simbólica, observa-se um descompasso entre o texto normativo constitucional inclusivo em detrimento de uma realidade constitucional demasiado excludente: ou seja, a retórica constitucional não encontra eco na prática dos órgãos estatais, bem como na conduta e expectativa da população. Ao invés de ocorrer a concretização generalizada da Constituição, principalmente das suas vigas mestras - os direitos fundamentais, a separação de poderes, a eleição democrática e a igualdade perante a lei -, perde-se tal norte e, em outro passo, àquelas são submetidas “a uma filtragem por critérios particularistas de natureza política, econômica, etc” (NEVES, 1996a, p. 327).

Todavia, resta alertar que o fato do direito estar subordinado ao sistema político não implica na assertiva de que o sistema político é autônomo. Considerando que o código do lícito/ilícito não se realiza satisfatoriamente e trata-se do segundo código do poder, o próprio “poder político sofre injunções particularistas as mais diversas, tornando-se ineficiente com respeito à sua função de decidir de forma vinculatória generalizada” (NEVES, 1994a, p. 132). A Constitucionalização Simbólica enfraquece, portanto, o sistema político, dado os interesses econômicos particularistas que pairam sobre o mesmo, ficando o Direito “subordinado à política, mas a uma política pulverizada, incapaz de generalização consistente e, pois, de

autonomia operacional” (NEVES, 1994a, p. 133).

O comprometimento ultrapassa a eficácia das disposições constitucionais, atingindo, na verdade, a vigência social das normas constitucionais, pois inexiste a generalização de orientação das expectativas normativas conforme a Constituição (NEVES, 1994). Neves sintetiza que esse estado de coisas acaba por conduzir a uma “dejuridificação da realidade constitucional” (NEVES, 1994a, p. 146), pois o vivenciar o Direito se encontra afetado dado a ausente condução do comportamento balizado pela Constituição.

Esse conjunto de implicações recíprocas permite demarcar o jogo de tessituras onde o impeachment se encontra envolvido, pois demonstra que o vivenciar o Direito, diante de um contexto de constitucionalização simbólica, está comprometido, já que não existe concretização generalizada da Constituição na e pela própria comunidade política. Sendo o impeachment parte dessa dinâmica, perceber esse jogo é de relevo, pois fomenta condições reflexivas sobre a vindicada atribuição ao Supremo Tribunal Federal de realizar o controle externo - material - dele, principalmente quando diante da preponderância da ação (função) simbólica do instituto.

A uma porque demonstra que a ausência de concretização generalizada da Constituição não é um mero problema de maior ou menor interferência judicial, pois se assim fosse a hipertrofia do Poder Judiciário seria o suposto mecanismo a conduzir a superação do estado de constitucionalização simbólica, promovendo a realização do estado de direito, com inclusão e consequente cidadania. Segundo que, ao fomentar a primeira conclusão, abre um leque para ventilar outros pontos insurgentes, tais como: é o controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal, diante desse panorama teórico, a medida imunizadora mais congruente para sustar eventual hipertrofização da ação (função) simbólica do impeachment no contexto brasileiro?

## 2.2 FRONTEIRAS DO CONTROLE JUDICIAL E O IMPEACHMENT DA EX-PRESIDENTE DILMA: CONTRADIÇÕES E OMISSÕES DA SUPREMA CORTE

A celeuma envolvendo o controle judicial pelo STF nos julgamentos por crimes de responsabilidade praticados pelo presidente da república é mais uma ramificação de uma discussão travada há tempos envolvendo o tema sobre a quem compete dar a última palavra sobre questões afetas à vida pública de uma determinada comunidade. Observa-se que essa questão é um “pano de fundo” sobre o tema-objeto da presente monografia. Primeiro porque

envolve a relação, mais uma vez, dos três poderes com suas fronteiras de atuação. Segundo porque reverbera, também, no próprio regime democrático, ou seja, dois cânones de organização do estado brasileiro e que encontram-se em tensão com o próprio impeachment.

Impera oxigenar, desde já, que o protagonismo das Cortes na resolução dos conflitos e na imposição da última palavra nem sempre foi uma regra. Paulino (2018) destaca que o princípio da soberania parlamentar, no qual ao Parlamento era dado o poder da última palavra, tornando insuscetível de controle externo, começou a deixar de ser hegemônico após a Segunda Guerra Mundial, quando se operou a sua substituição diante da expansão progressiva das chamadas democracias constitucionais, que traziam mecanismo de controle de constitucionalidade em seu bojo.

Diante dessa mudança de paradigma, surgem explicações que buscam justificar o que teria levado a essa modificação, sendo algumas de natureza política, econômica e até normativa. Segundo uma perspectiva político-funcional, a gravitação das decisões passou a ser das Cortes em razão do papel que ela exerceia como árbitro imparcial diante de questões da mais alta complexidade envolvendo o federalismo e formas de governo complexas. Quanto ao fundamento de ordem econômica, havia a crença na ideia de que as Cortes representavam a estabilidade e segurança jurídica, valores de tamanha importância para os mercados (GINSBURG; VEERSTEG, 2013 *apud* PAULINO, 2018).

Somado aos fundamentos ventilados acima, acrescenta-se o de ordem normativa, que na perspectiva de Paulino (2018, p. 5) é o mais influente a fim de explicar o crescimento do constitucionalismo associado ao controle de constitucionalidade. Trata-se da “necessidade de se proteger direitos fundamentais contra possíveis excessos das maiorias legislativas”. Há, no caso, o exercício de uma função contramajoritária para proteção de minorias e, consequentemente, salvaguarda da própria democracia em detrimento de uma tirania da maioria.

Ocorre que mesmo com o fundamento normativo, essa gravitação de poderes em torno do Poder Judiciário não deixa de ser criticada, sob a objeção de que os magistrados não são eleitos e conservam um poder de invalidar decisões tomadas justamente por aqueles que foram eleitos pelo povo (BICKEL, 1968 *apud* PAULINO, 2018), detentor do poder e exercente do mesmo, seja por vias diretas ou indiretas.

A Suprema Corte brasileira é deslocada para esse local onde assume um papel chamado pelo Vieira (2018) de supremocrático. É um fenômeno em que o órgão de cúpula da justiça

brasileira tem o poder sem precedentes de rever as decisões tomadas pelos outros poderes e sobre um conjunto extensivo de temas, incluindo decisões veiculadas mediante processo de emenda à Constituição:

Supremocracia é o poder sem precedentes conferido ao Supremo Tribunal Federal para dar a última palavra sobre as decisões tomadas pelos demais poderes em relação a um extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando essas decisões forem veiculadas por emendas à Constituição (p. 138).

Vieira (2018) aponta que o fenômeno registrado é uma decorrência da falta de confiança na política e também na própria hiperconstitucionalização da vida brasileira, na qual muitos temas foram enquadrados como de status constitucional e ainda são tidos como passíveis de judicialização pela doutrina. A Constituição Federal de 1988 regulamentou um conjunto exacerbado de relações no seu texto, maximizando a abrangência do status constitucional a um sem número de eventos da vida, seja do campo social, econômico ou político.

Não obstante o dado da expansão constitucional, ele, *per si*, não implica na conclusão da legitimidade para interferência judicial em toda e qualquer situação. Consente com a mesma proposição Peixoto (2022), que, no esforço de compreender os limites entre o exercício regular da jurisdição e o ativismo judicial, demarca que não é todo e qualquer tema que merece a atuação judicial, mesmo num contexto em que houve o crescimento de atribuições do Poder Judiciário associado a um rol extenso de direitos fundamentais.

No caso do processo de impeachment, além de alegações que se voltam para a defesa do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, direitos constitucionalmente assegurados, são também ventilados argumentos crentes na imparcialidade e melhor juízo de formação pelo Poder Judiciário, enquanto no Parlamento há suscetibilidade de julgamentos equivocados, principalmente pelos interesses político-partidários. Há, nas palavras de Rechia (2020), uma ideia positivista segundo a qual no Judiciário o julgamento seria puramente neutro, pois um órgão à parte do jogo político, ao passo em que o julgamento no Senado, um corpo político, a decisão seria essencialmente política.

Ele aduz que o elemento divisor da qualidade jurídica, política ou mista do julgamento de impeachment não é intrínseco ao órgão que o julga; trata-se, na verdade, das características da fundamentação adotada pelo órgão responsável pelo processo. Se baseada em princípios, é uma decisão jurídica; se pautada por critérios essencialmente políticos, decisão política é; se concatenando ambos os critérios anteriores, trata-se de uma decisão mista (RECHIA, 2020).

Por um lado, a crença na neutralidade dos magistrados<sup>44</sup> resta fulminada quando se nota que a Corte não está fora da dinâmica política. Ao interpretar, o Tribunal faz a opção por uma dentre outras opções hermenêuticas, cuja “opinião vem enfeitada com os adornos de uma linguagem aparentemente técnica, que esconde a manifestação de vontade e a afirmação de agendas ideológicas” (MENDES, 2008, p. 86-87). A aparência esconde a essência, tornando a manifestação judicial supostamente a mais neutra possível e a imunizando da contestação pública por ser tida como equidistante e livre de influências políticas.

Por conseguinte, a tarefa atribuída de revisão das decisões tomadas pelo Congresso no caso do Impeachment esconde, também, a suscetibilidade do Supremo a decisões tão e quanto equivocadas que são/podem ser tomadas no Parlamento. É o que aponta Vieira (2018, p. 138), ao aduzir que na supremocracia brasileira ainda existe o problema da larga discricionariedade, pois inexiste “uma cultura consolidada de precedentes no país”, assim como há uma “dificuldade do Tribunal de estabelecer standards interpretativos” e ainda uma certa indisposição da Suprema Corte na submissão ao que foi pedido pelas partes. Essa reflexão converge, em dada medida, para a premissa discutível da qualidade deliberativa superior das Cortes em detrimento dos Parlamentos<sup>45</sup>.

Essa dificuldade de melhor qualidade deliberativa é apontada por Vieira (2018) como um produto, também, da grande concentração de funções em um único Tribunal. O Supremo recebeu funções que, em suas palavras, poderiam ter sido repartidas em três tipos de instituições: tribunal constitucional; de recursos, porque revisa “centena de milhares de casos resolvidos pelos tribunais inferiores todos os anos” (VIEIRA, 2018, p. 143); e de primeira e última instância para julgar altas autoridades, pois conferiu ao órgão a tarefa de foro especializado, competindo julgar criminalmente altas autoridades.

Esse arquétipo institucional não deixou de existir durante o caso paradigmático do impeachment da ex-presidente Dilma, que é o que receberá maior atenção a partir daqui, principalmente pelos apontamentos de que o Supremo teria, de certo modo, contribuído para o desfecho da perda do mandato da ex-presidente (FERNANDES, 2017). Para tanto, cumpre repisar algumas premissas: a Constituição enquadrou inúmeros temas como de envergadura

<sup>44</sup> Não se questiona a legitimidade do Poder Judiciário no dever de resolver os conflitos sociais e colaborar, dessa forma, para a produção do direito em sociedade. O que se discute são os mitos positivistas voltados para uma suposta neutralização moral deste corpo burocrático, afinal é um dos fundamentos utilizados para se atribuir o controle jurisdicional, sempre, a esse Poder, não sendo diferente no tema do impeachment.

<sup>45</sup> “O constitucionalismo político (BELLAMY, 2007; WALDRON, 1999) questiona a legitimidade democrática da atuação judicial e até mesmo se cortes apresentam realmente uma qualidade deliberativa superior que parlamentos para resguardar direitos” (*apud* PAULINO, 2018, p. 6).

constitucional; o STF passou por um fortalecimento institucional, que foi fomentando atuações cada vez mais ativas na decidibilidade de temas sensíveis à comunidade brasileira, basta recapitular os episódios da cláusula de desempenho rejeitada pela Corte (ADIs 1351 e 1354), o estabelecimento de mais uma hipótese de perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária (MS 26 602, 26 603 e 26 604), a decisão sobre a união civil de pessoas do mesmo sexo (ADPF 132 e ADI 4277), o aborto de fetos anencéfalos (ADPF 54) e a própria constitucionalidade da Lei da Ficha limpa, ao aduzir que não violaria o princípio da presunção de inocência (ADC 29 e 30 e ADI 4578).

No caso do impeachment da ex-presidente Dilma, as críticas à Suprema Corte foram as mais variadas, de modo que houve quem entendesse pela contribuição da Corte para o deslinde do impedimento da ex-chefe de estado (FERNANDES, 2017), bem como quem compreendeu que o Tribunal assumiu, com o tempo do processo, uma postura demasiada autocontida (NETO, 2020). Dado é que, independente de ser sustentado que o Supremo tem a legitimidade para realizar o controle judicial, ao não decidir também contribui para o desfecho do impeachment. Ainda, a perspectiva do impacto nos deslindes de um processo da magnitude pública com que é o impeachment, impele que se compreenda a atuação da Corte para além daquilo que formalmente é dito, no bojo dos seus acórdãos e decisões monocráticas, mas também pelas suas manifestações extraoficiais, que ora podem colocá-lo na corrente quanto contracorrente da opinião pública e impulsionar determinados eventos políticos.

Em Fernandes (2017, p. 44), a título de exemplo, é dado o destaque para ambos pronunciamentos. Ele entende que a Corte teve verdadeiro protagonismo no processo de impeachment da Dilma, de maneira que essa atuação esteve associada, “justamente, à lógica estratégica das elites políticas econômicas e judiciais do país”, servindo, em grande medida de “canal de viabilização e, ao mesmo tempo, de ocultação de uma determinada agenda política”. Assim, ao fazer o destaque tanto para os eventos adjacentes quanto ao processo propriamente dito de impedimento, são ressaltadas as decisões em que a Corte pode ter contribuído, mesmo que reflexamente, para o deslinde do caso.

O primeiro episódio se refere à prisão do senador Delcídio do Amaral (PT), líder do governo Dilma no Senado e no Congresso, sendo preso em flagrante por tentativa de obstrução de investigações da Operação Lava-Jato<sup>46</sup>. Nesta circunstância, o Supremo Tribunal

---

<sup>46</sup> Ação Cautelar 4039. Requerente: Ministério Públíco Federal. Decisão do Relator Ministro Teori Zavascki proferida em 24/11/15 em que decreta a prisão cautelar. Decisão da Turma prolatada em 25/11/15, no bojo da qual se referendou a decisão do Relator. Ver mais em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4892330>>.

Federal entendeu que tratava-se de flagrância em crime inafiançável e, por isso, não estaria sendo violada a imunidade parlamentar<sup>47</sup>. Como um dos delitos imputados ao senador foi o de organização criminosa, o Ministro Relator Teori Zavascki entendeu pela natureza jurídica de crime permanente do mesmo, a ensejar a flagrância em qualquer tempo. Aliado a esse argumento na sua fundamentação, entendeu que o crime seria inafiançável, constituindo exceção à imunidade parlamentar, e ainda argumentou pela excepcionalidade da situação (FERNANDES, 2017).

O posicionamento, que mais tarde seria ratificado pela Turma nos mesmos termos, implicou em violação da imunidade parlamentar, pois estabeleceu estado de inafiançabilidade para além das hipóteses previstas na Constituição, bem como atribuiu uma condição especial ao crime de modo a supostamente justificar a excepcionalidade da situação (FERNANDES, 2017). Foi a primeira vez, desde a Constituição de 1988, em que um senador foi preso durante o mandato. Segundo Fernandes (2017), esse episódio do Supremo contribuiu para o desencadeamento do impeachment, isso porque com a prisão e o futuro vazamento das delações premiadas feitas pelo ex-senador, repetidas inúmeras vezes nos meios de comunicação, foi fomentado um estado de intensificação da oposição ao governo e de fortalecimento da ideia do impeachment, “apesar das denúncias contidas na delação não terem sido incluídas no processo contra Dilma” (FERNANDES, 2017, p. 63).

Se por um lado a Corte se demonstrou altamente ativista, destoando inclusive da sua fronteira de atuação e reescrevendo a Constituição conforme o caso do Delcídio do Amaral, por outro lado ela manteve postura mais autocontida. A título de exemplo, ao entender na ADPF 378 pela rejeição da tese de suspeição do Eduardo Cunha para receber a denúncia, à vista da tensão política entre ele e os parlamentares de base do governo, assim como ao se definir como simples garantidor do devido processo legal do impeachment, sem interferir no mérito propriamente dito (FERNANDES, 2017). Essa inconstância entre em dado caso atuar de forma a extrapolar seus limites e em outros casos demonstrar-se mais na linha da auto contenção é retratado por Vieira (2018, p. 173) como sintoma da fragmentação das decisões da Corte, sobressaindo o chamado “efeito loteria”.

Essa contradição entre de um lado interferir em demasia e por outro se prontificar pela auto contenção em casos jurídica e politicamente muito semelhantes foi notada nos episódios

---

<sup>47</sup> CF, Art. 53: Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. §2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (BRASIL, 1988).

das nomeações do ex-presidente Lula como Ministro da Casa Civil pela Dilma e a nomeação do ex-governador Moreira Franco<sup>48</sup> pelo Michel Temer para um dos seus ministérios (FERNANDES, 2017; VIEIRA, 2018). É uma contradição porque dada as semelhanças entre os casos, em um o Supremo cassou a prerrogativa presidencial de nomear ministros de estado, sob o fundamento do desvio de finalidade no ato de nomeação - a situação envolvendo o ex-presidente Lula -, enquanto no outro a resposta foi pela linha da competência privativa do Presidente para nomear quem quisesse - a nomeação do Moreira Franco.

Como terceiro episódio, rememorou o autor sobre a suspensão do mandato de Eduardo Cunha, destacado por ele como caso de “flagrante (e assumido) decisionismo” (FERNANDES, 2017, p. 81). Isto porque a Ação Cautelar 4070<sup>49</sup>, protocolada no dia 15 de dezembro de 2015, só veio a ser apreciada quase 06 meses depois, em 05 de maio de 2016, por meio da qual o Ministro Relator Zavascki aceitou o pedido liminar e suspendeu o mandato do parlamentar, com o consequente afastamento da presidência da Câmara.

A decisão revela evidente decisionismo porque somente foi proferida nesta data em razão da “indignação” do Ministro Relator com o fato de que um outro pedido de afastamento do Eduardo Cunha havia sido colocada na pauta pelo Ministro Ricardo Lewandowski, cuja relatoria incumbia ao Ministro Marco Aurélio, fazendo com que ele saísse da inércia (FERNANDES, 2017). Além da criação de uma categoria intermediária de vacância do cargo do parlamentar, a decisão também guardou *timing* com o impeachment da Dilma, pois o ex-deputado somente foi afastado do cargo depois de ter conduzido o processo na Câmara dos Deputados. Como conclusão desses arranjos:

Estes elementos produziram uma esfera política judicializada no seu centro e à violação de prerrogativas fundamentais ao funcionamento da democracia, como a imunidade parlamentar, a prerrogativa do presidente escolher seus ministros, e a inviolabilidade do mandato. O resultado final desta judicialização foi a substituição de um projeto político democraticamente aprovado – seja ele bom ou ruim – por um projeto que nem sequer passou pelo escrutínio das urnas (FERNANDES, 2017, p. 88).

Esses “excessos” ventilados e que foram cometidos pelo Supremo colaboraram para a confirmação de que até mesmo no Tribunal o equívoco é um dado tangível, principalmente

<sup>48</sup> “Citado na Lava Jato, Moreira Franco vira ministro e ganha foro privilegiado”. Para mais: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819\\_455685.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819_455685.html)>. Além disso, matéria do O Globo, cujo destaque é para a opinião do Ministério Público Federal ao entender que a nomeação de Moreira Franco foi no intuito de escapar da Lava-Jato, ver mais em <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/07/26/mpf-diz-que-moreira-franco-foi-nomeado-para-escapar-da-lava-jato.ghtml>>.

<sup>49</sup> Ação Cautelar 4070, proposta pelo Ministério Públco Federal contra o ex-deputado Eduardo Cunha, com relatoria do Min. Teori Zavascki. Ver mais em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4907738>>. Acesso em 06 dez. 2022.

quando não existem condições institucionais para que a deliberação interna seja amadurecida ao ponto de ser melhor qualificada. Por sua vez, ao lado do equívoco também coexiste a contradição. Assim, enquanto Fernandes (2017) oxigena os episódios tidos por ele de interferência do Supremo equivocadamente para além de suas fronteiras jurisdicionais, Neto (2020) aponta para as autocontenções do mesmo.

Neto (2020), ao analisar o Mandado de Segurança n. 34.441 impetrado pela ex-presidente Dilma, destaca que o Supremo remanesceu omisso quanto a determinados pontos oxigenados pela defesa. Na referida ação constitucional era pleiteada a anulação da decisão do Senado Federal pela condenação da Dilma, à vista da suposta ausência de justa causa a justificar o processo de impeachment, bem como as violações ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa, e o suposto desvio de finalidade. A decisão monocrática que denegou a segurança em definitivo, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, rejeitou as teses da violação aos direitos da ex-presidente ou desvio de finalidade no processo, somado ao entendimento de que não compete ao STF o juízo de mérito, o que ocasionou na denegação da segurança.

Para o mencionado autor, a postura de auto contenção da Suprema Corte, se até certo ponto foi louvável, por outro lado ensejou a manutenção de um estado de violações aos direitos da Dilma, o que contrariou a própria premissa estabelecida pelo Órgão de que realizaria o controle quanto a validade do processo (NETO, 2020). E acrescenta que, com essa postura passiva, o Supremo acaba por chancelar a ideia de que nada pode ser feito para impedir que determinadas maiorias políticas eventuais se sobreponham às exigências de ordem constitucional e legal do processo de impeachment (NETO, 2020). Isso se explica, em dada medida, pela confusão, a seu ver, feita pela Corte quanto ao que é reapreciação do mérito da (im)procedência da denúncia e a verificação de justa causa para a deflagração de impeachment (NETO, 2020). É o que ele salienta, *in verbis*:

Há uma diferença entre a verificação da justa causa, como condição para a válida e regular procedibilidade do processo de impeachment, e, portanto, como condição para o devido processo legal do processo de impeachment, e o exame de mérito que é feito pelas Casas do Congresso Nacional. Não se está pedindo para que o STF, no exercício do controle da existência da justa causa para a válida e regular deflagração de processo de impeachment, decida se a presidente teria cometido, ou não, as infrações em virtude das quais ela foi denunciada, mas, sim, se tais infrações constituem, ou não, crime de responsabilidade, segundo a tipificação previamente estabelecida pela Lei n. 1.079/50 (NETO, 2020, p. 332).

Ao que parece, o autor busca estabelecer uma categoria intermediária em que o Supremo não fica apenas com o papel de mero verificador de respeito às garantias fundamentais, avançando quanto a questões meritórias. Uma vez que, nas suas próprias

palavras, a justa causa é uma questão indissociável do controle do devido processo legal do impeachment, realizar tal juízo implica, sim, em imiscuir no mérito do processo, pois é feita análise de tipicidade, de enquadramento da infração apontada na peça acusatória com a descrição na Lei. Resta saber, também, dos limites desse juízo de tipicidade, se engloba apenas o aspecto formal do enquadramento, ou se leva em consideração o aspecto material, qual seja, a relevância/significância da lesão, detalhe o qual não ficou bastante pormenorizado na sua exposição.

De qualquer forma, mesmo que exista uma fronteira entre o controle de mérito propriamente dito e o exercício da justa causa, conforme ventilado pelo autor, trata-se de uma fronteira sensível. Afinal, a partir do momento que se realiza juízo de tipicidade entre o tipo em abstrato e a infração apontada na denúncia, já se está, de certo modo, entrando no quesito do comportamento do (a) presidente, questionamento que, na visão de Neto (2020), subsistiria ao Congresso e não ao controle da justa causa.

Ora, se se discute em juízo de justa causa sobre operação de crédito ser ou não crime de responsabilidade, antes haverá de ser oxigenado sobre qual o comportamento que foi tido como de operação de crédito, o que leva a discutir, em dada medida, sobre a presidente ter ou não cometido a infração. A proposta de Neto (2020) aparenta ser, na verdade, uma bipartição do mérito do impeachment, haja vista que há diluição das fronteiras em dados momentos entre a justa causa e o questionamento sobre se o (a) presidente praticou ou não a infração apontada na denúncia. Pouco importa se com isso ele enquadra a justa causa como controle do devido processo legal, na substância há controle de mérito, mesmo que não integralmente.

Por seu turno, apostando no diálogo interinstitucional como forma de obter melhores razões para resolver problemas comunitários, Mendes (2008) salienta que a relação entre os 03 (três) poderes não é um dado estanque, imutável, de modo que nem mesmo por proposições normativas é apreensível em sua integralidade. Trata-se, antes, de uma relação sujeita a dinamicidade e flexibilidade, onde opera-se a disputa por mais espaço, sendo que em dado momento há uma maior expansividade e em outros uma maior restrição de dado poder. Essa “disputa” não é patológica desde que nos moldes deliberativos, em que há busca por constante aprendizado e com a finalidade de obter a melhor resposta para um problema.

Não seria um problema, seguindo essa linha de Mendes (2008), as posturas do Supremo, ora de expansão ora de recuo, dada a dinamicidade e flexibilidade entre os 03 (três) poderes, desde que permeadas por aquilo que ele chama de “bons argumentos” ou “boas razões”. No caso do Supremo e a relação com o impeachment da Dilma, o que se operou

foram inúmeras decisões que não necessariamente conservaram a qualidade do “bom argumento” sustentado por Mendes (2008). Se é o ônus deliberativo, a boa razão, que pode impelir ou desestimular um poder a desafiar o outro, faltou esse “ímpeto” de ambos, o que não significa dizer, por outro lado, que o Supremo não tenha tido sensibilidade com o calor da política do momento, fazendo aquilo que Mendes (2008) destaca como farejar o grau de aceitabilidade de suas decisões, afinal se encontra sujeito a pressões difusas, que naquele momento eram no sentido do impedimento da ex-presidente.

De qualquer forma, o episódio do impeachment da ex-presidente revela possibilidades de aprendizagem institucional, independentemente dos erros apontados na sua condução. Primeiro porque foi um caso sem precedentes, no qual houve aprofundamento sobre a temática dos crimes de responsabilidade, o presidencialismo e a separação de poderes. Segundo, o episódio não se compara com outros, tais como o de Collor. Isto é: apesar de semelhantes na ausência de êxito no tópico economia, nas gestões administrativas, no contexto de denúncias por corrupção e na dificuldade de negociação com o Parlamento, no caso Collor não houve controvérsia quanto ao cometimento ou não de crime de responsabilidade, pairando controvérsias apenas sobre questões pontuais e que não implicaram em uma divisão da sociedade (GALINDO, 2018).

No próximo capítulo, a perspectiva, por seu turno, é de analisar a questão trabalhada nos dois capítulos anteriores, qual seja, o impedimento e os limites da atuação do controle judicial realizado pelo STF nele, por meio de matriz teórica do Marcelo Neves. Com isso, busca-se observar se é por meio do Supremo que eventuais usos hipertroficamente simbólicos do impeachment podem ser imunizados via Poder Judiciário e quais alternativas subsistem.

### **3. DEVER DE IMUNIZAÇÃO DA FUNÇÃO SIMBÓLICA DO IMPEACHMENT PELO PODER JUDICIÁRIO: SOLUÇÃO SIMBÓLICA AO PROBLEMA?**

Neste último capítulo, serão tecidas críticas à proposta do controle externo e judicial feito pelo Supremo Tribunal Federal a partir dos autores que se digladiaram com a temática do impedimento, bem como serão propostas linhas de reflexão sobre as condições imunizadoras do uso hipertroficamente simbólico do instituto. Para tanto, no primeiro subcapítulo serão destacados os “avanços” e as variáveis que foram postas de lado pela literatura especializada neste trabalho, paralelamente com as categorias teóricas do Marcelo Neves para refletir sobre. Busca-se, com isso, observar o que pode ser retirado de aprendizado para no segundo subcapítulo serem destacadas vias de reflexão para o problema do impeachment. De imediato, pode-se destacar que não é um modelo teórico a cumprir o desiderato de salvar uma nação.

#### **3.1 A “SOLUÇÃO” PELA VIA DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

A natureza do impeachment foi um dado sempre que inescapável para aqueles que buscavam sustentar um eventual controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal sobre o procedimento supracitado. Percebeu-se que foi um dado considerado inafastável nas análises a fim de costurar uma linha lógica quanto a (im)possibilidade de controle judicial. Ao delimitar a natureza, buscavam os autores catalisar as operações reflexivas que seriam feitas adiante nos seus trabalhos. Um elemento, no entanto, se destacou em dados trabalhos, qual seja: a preocupação de apreciar o instituto do impeachment não isoladamente, mas como parte da dinâmica de um sistema normativo que também projeta outros mecanismos de interferência intersubjetiva e, por conseguinte, se encontram em tensão com o impedimento.

Nesse ínterim, mesmo que inconscientemente, algumas análises colaboraram para perceber parte do jogo de referência do impeachment com ele mesmo, enquanto procedimento legal, assim como da dinâmica de reflexividade envolvendo processo referente e referido, quais sejam, a Constituição e o Impedimento. Em Camargo (2020), bem como em Cattoni, Bahia e Silva (2016), esse movimento é feito a fim de demonstrar a tensão ventilada entre os mecanismos de interferência intersubjetiva elencados acima. Assim, demonstram uma preocupação não somente com o processo de autorreferência elementar ou de base, mas avançam no que consiste no processo de reflexividade. Não basta, desse modo, o

desencadeamento e a obediência ao que estipula a Lei nº 1.079/50, ou seja, o primeiro estágio, também chamado de autorreferência elementar ou legalidade. Deve-se socorrer, por conseguinte, na Constituição a atenção quando do desencadeamento de qualquer processo de impeachment. É a verificação do código do processo referente no referido, dentro desse segundo momento da autopoiese, também chamado de reflexividade ou constitucionalidade.

A preocupação pela fixação de standards sensíveis ao contexto, orientando o intérprete a partir das balizas do presidencialismo e o regime democrático, e as exigências de fundamentação (CAMARGO, 2020), a obediência ao devido processo legal e não a mera participação dos 03 (três) poderes (CATTONI; BAHIA; SILVA, 2016), assim como a visão substantiva e não meramente procedural de democracia<sup>50</sup> (KOZICKI; CHUEIRI, 2019), são alguns dos exemplos que apontam para o socorro feito por esses autores à função primária da Constituição de estabelecadora de limites intra-sistêmicos do direito, de modo a criar fronteiras para que o mesmo não perca sua autonomia operacional quando aberto cognitivamente.

Outro recurso presente é o método comparativo a fim de construir fronteiras entre o modelo estadunidense e o brasileiro do impeachment. De um lado, busca-se sempre destacar que ambos os modelos são diferentes, pois enquanto nos EUA a tradição é pelo não controle judicial, no Brasil a tradição se encaminhou de formar o precedente da cognoscibilidade judicial (NETO, 2021). Mesmo com o reconhecimento de uma desvirtuação do impeachment (NETO, 2018; PRESGRAVE; MIRANDA, 2019), que, em nossa análise é na linha da hipertrofização da ação simbólica do mesmo, a proposta pelo controle judicial de mérito se afigura mais como uma aposta por uma resposta imediata a uma tensão destrutiva que deixou de ser latente e que não analisa se, provavelmente, há correção ou persistência do problema, afinal não há nenhuma segurança de que o Judiciário fará o melhor juízo de deliberação.

Em que pesem os louváveis esforços para que o episódio de 2016 não necessariamente se repita, afinal o controle de mérito tornou-se palco de maior disputa política e teórica a partir desse evento na história nacional, a tese pela expansão da atuação do Poder Judiciário

---

<sup>50</sup> A democracia procedural reporta à presença de eleições livres e diretas, socorrendo-se ao exercício do sufrágio universal por meio do voto popular na eleição dos representantes do próprio povo. É uma perspectiva que acaba por confundir democracia com soberania popular, a última mais entrelaçada com os aspectos procedimentais. Por sua vez, numa perspectiva substancial, a democracia importa numa “referência a valores substantivos” (KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 172), na valorização da diferença no seio político, com a consciência da impossibilidade de “eliminação do conflito e do dissenso em sociedades com tão elevado grau de complexidade e diferenciação” (KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 170). Apesar de reconhecer e valorizar a diferença, a democracia também conta com limites, de maneira que não são todos os discursos que serão tidos como válidos na dinâmica democrática, afinal a sua premissa é a alteridade.

ignora outras variáveis que são de relevo para costurar um inventário de premissas para manutenção de uma interação construtiva entre o impeachment com o princípio da separação dos poderes e o próprio regime democrático. Não são desconsideradas as aprendizagens institucionais que se operaram em outros países envolvendo o instituto e os respectivos sistemas de governo, com o seu progressivo desuso em relação a outros mecanismos ou mesmo pela postura do Congresso norte-americano ao entender que não era qualquer motivo que implicaria na destituição do presidente da República (OUVERNEY, 2016; MIRANDA; PRESGRAVE, 2019; NETO, 2020). A questão é que a aposta no controle de mérito como forma de solucionar o impasse da tensão destrutiva projeta uma Suprema Corte que não tem condições, per si, de resolver a tensão em enfoque, e cai neste equívoco porque não se questiona sobre outros problemas subjacentes.

A proposta do controle de mérito, nesse sentido, acaba por ser uma resposta “simbólica” ao problema da função hipertroficamente simbólica do impeachment. Neves alerta que na Constitucionalização Simbólica não se opera uma concretização generalizada da Constituição, de maneira que o código jurídico não se desenvolve ao ponto de interferir subjetivamente em dada comunidade (NEVES, 1994a). Tem-se um amplo rol de temas regrados pelo texto constitucional, todavia a vigência dessas mesmas normas é demasiado reduzida. Desse modo, o texto constitucional torna-se uma referência distante e não somente da população que deveria vivenciá-lo, como também do próprio corpo burocrático do Estado. Assim, há uma mudança simbólica que não é acompanhada pela alteração das estruturas reais de poder (NEVES, 1996a).

Por um lado, a atribuição de uma função dessa envergadura para o Supremo parece desconsiderar a grande concentração de funções com que já conta a instituição, bem como os problemas oriundos dessa variável, tais como a fragmentação das decisões e o próprio déficit em deliberações melhor qualificadas (VIEIRA, 2018). Aliado a isso, a ingenuidade de imaginar a Suprema Corte como única garantidora do devido processo legal parece desconsiderar, também, sua falibilidade, afinal não é uma garantia de que as deliberações pelo Supremo estariam permeadas sempre pelo “bom argumento” (MENDES, 2008). Basta recapitular os episódios já traçados em Fernandes (2017) quanto à participação do Supremo nos rumos do impeachment. Não se busca desqualificar a potencialidade da Suprema Corte, tanto no quesito da deliberação qualificada como do exercício típico de jurisdição que é feito pela mesma. Entretanto, não se pode deixar na periferia essas variáveis subexploradas.

O episódio Dilma causou comoção porque uma presidente democraticamente eleita foi

destituída do seu cargo e sob fundamentos que, muitas das vezes, sequer apareceram ventilados nos votos dos deputados que aprovaram o pedido de instauração do impeachment. Aliado a isso, os eventos paralelos e o projeto político ultraliberal encabeçado pelo Michel Temer, que se desenvolveu durante seu afastamento do cargo e após sua destituição, demonstraram razões mais pragmáticas pela sua retirada do cargo do que por ter cometido crime de responsabilidade<sup>51</sup><sup>52</sup> (FERNANDES, 2017). Com a atribuição ao Supremo, busca-se performar uma solução extemporânea para um evento que pôs o sistema jurídico e político em descrédito porque incapaz de respeitar as próprias regras. Em suma, não se desloca a competência para o Supremo porque tem condições objetivas de evitar os equívocos, mas porque se busca fazer algo, mesmo que o fazer não seja acompanhado da efetiva solução para o problema.

Por outro lado, a constitucionalização simbólica tem o efeito positivo de impulsionar os movimentos a reivindicar o amplo leque de interesses cristalizados no catálogo de uma constituição nominalista como a do Brasil (NEVES, 1996a). Assim, se por um lado não se opera uma normatização generalizada, por outro lado os críticos acabam por utilizar dessa projeção não concretizada - hipertroficamente simbólica - para reivindicar suas pretensões por maior respeito à separação dos poderes, ao regime democrático ou até mesmo o sistema presidencialista de governo, presentes no catálogo constitucional. A Constituição, nesse sentido, mesmo que não sendo generalizadamente concretizada, cumpre a função político-ideológica, o que movimenta a sociedade em dada medida a se engajar e fortalece os críticos que reivindicarão por melhorias na prestação de um conjunto de interesses.

A aposta na Suprema Corte no papel de corrigir eventuais falhas no manejo do impeachment a coloca num papel de concretizadora de um projeto de constituição que ainda

<sup>51</sup> A começar pela entrevista concedida por Cunha no mês de março de 2015 ao GloboNews, em que rejeita a possibilidade de aceitar o impeachment da ex-presidente Dilma, ressaltando ainda a ilegalidade e o golpismo daqueles que discutem sobre a possibilidade. Ocorre que esse mesmo discurso não o impediu de aceitar a denúncia no mês de dezembro do mesmo ano. Posteriormente, o próprio Cunha reconhece que a admissão da denúncia se deveu à falta de apoio petista ao mesmo e ainda salienta sobre a articulação feita pelo Michel Temer nos bastidores a fim de viabilizar o processo de impedimento, inclusive celebrando acordos referentes a cargos em eventual governo futuro. Temer, por sua vez, mesmo que em sentido contrário a informação de que teria se mobilizado nos bastidores para destituir a ex-presidente Dilma, reforça a vingança pessoal como causa para admissão do impeachment, o que demonstraria desvio de finalidade no processo. Respectivamente, ver mais em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/eduardo-cunha-rejeita-impeachment-mas-critica-gestao-de-dilma.html>>, <<https://veja.abril.com.br/politica/as-revelacoes-de-eduardo-cunha-sobre-os-bastidores-do-impeachment-de-dilma/>> e <<https://sinttel-es.org.br/noticia/temer-confessa-dilma-caiu-porque-nao-cedeu-a-chantagem-de-cunha/>>.

<sup>52</sup> Uma série de tweets em que a própria Janaína Paschoal, uma das autoras do pedido de impeachment, reforça a narrativa de que Dilma não teria caído por um problema contábil. Ver mais em: <<https://www.redebrasilitual.com.br/politica/janaina-paschoal-admite-farsa-do-impeachment-alguem-acha-que-dilma-caiu-por-um-problema-contabil/>>

não se generalizou normativamente na sociedade brasileira, mesmo com tantos pactos estabelecidos por meio dela. Com isso, os entraves institucionais vivenciados pelo órgão são deixados de lado, assim como se despreza a modernidade em que o Brasil se encontra inserido. O panorama onde o sistema jurídico não se autonomizou ao ponto de constituir uma esfera de juridicidade capaz de, por meio dos seus critérios, realizar o fechamento normativo e a abertura cognitiva controlada sem perda da sua identidade.

Em outras palavras, acredita-se que a solução pelo melhor manejo do impeachment será por meio do exercício da sua jurisdição por outro poder, caso o exercício no primeiro não seja bem satisfeito. Cria-se, assim, uma hipótese de controle de jurisdição por meio de outra jurisdição. Todavia, com essa perspectiva, a tensão destrutiva é reduzida a um conflito pela deliberação melhor qualificada do Poder Judiciário caso o Poder Legislativo assim não satisfaça, enquanto outras variáveis são ignoradas, tais como das relações de subintegração e sobreintegração que impedem a realização de uma Constituição normativa no Brasil, assim como a obstrução da constituição de uma esfera pública pluralista, afinal não subsiste inclusão igualitária de todos do ponto de vista jurídico (NEVES, 1996), oportunizando a participação qualificada de amplos setores da sociedade em um processo de tamanha magnitude pública que é o impeachment.

No episódio do impeachment de 2016, percebe-se que a ausência dessa esfera pública pluralista permitiu as ações de bloqueio à Constituição pelos grupos sobreintegrados ao sistema. Afinal, uma das características desses grupos é a de uso, desuso e/ou abuso da Constituição conforme seus interesses políticos. Quando desinteressante, atuam de forma a obstruir a concretização da Constituição, uma vez que não se submetem às restrições arroladas pela mesma. A título de exemplo, a própria imputação sobre a ex-presidente Dilma quanto à prática dos crimes de operação de crédito realizados pela União, pois houve o atraso no repasse de dinheiro às instituições financeiras, e a edição de decretos de créditos suplementares. No primeiro caso, tratava-se de um comportamento adotado por outros presidentes; no segundo, havia interpretação do próprio Tribunal de Contas da União entendendo pela sua permissão (KOZICKI; CHUEIRI, 2019). Nessas circunstâncias, comportamentos que à época eram lícitos passaram a ser criminosos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> O professor Marcelo Neves (2015, p. 26-30), em parecer sobre o pedido de impeachment, destaca que as “pedaladas fiscais” apontadas como causa jurídica de pedir para sustação do mandato da Dilma se referem a descompassos entre ações do Poder Executivo com a Lei orçamentária e a de responsabilidade fiscal, de modo que historicamente no âmbito do Tribunal de Contas da União a conclusão nos pareceres sempre foi pela aprovação das contas com ressalvas, sendo percebido esse entendimento nos exercícios de 2003, 2004, 2005, 2009, 2012 e 2013. A própria acusação de autorização de despesas sem aprovação do congresso nacional e as

O episódio demonstra uma obstrução dos três momentos da autorreferência, pois além de bloquear a autorreferência elementar ou de base, qual seja, a legalidade, obstrui a constitucionalidade e a legitimidade. Afinal, as pretensões de sentido de imputar à Dilma um comportamento criminoso poderiam ter sido “bloqueadas” já no primeiro momento, caso se entendesse que a conduta não era ilícita por um mero juízo de adequação típica que não levasse em consideração apenas o aspecto formal, mas também material. Ademais, obstruiu a constitucionalidade e legitimidade porque não considerou o sistema nem regime de governo - exame de constitucionalidade - e o próprio sistema como um todo - legitimidade -, sendo apontado até mesmo efeitos a médio e longo prazo sobre ele a partir do manuseio do instituto (KOZICKI; CHUEIRI, 2019).

A mídia<sup>54</sup>, por seu turno, também desenvolveu ações bloqueadoras. Já é um dado refletido em outros trabalhos como a mídia brasileira é tendenciosa no quesito política, de modo que as informações retratadas são preconceituosas e ainda eivadas de manipulação (MATOS, 2013). Essa reflexão não desata quando se analisa a sua atuação, nos anos petistas, com oposição ferrenha ao governo, atingindo o pico de negativas entre março e abril do ano de 2016, cuja tendência foi pela via do desenvolvimento de ações com tendência particularista e difusa a fim de viabilizar o impeachment:

Os picos de negatividade da cobertura de Dilma coincidem com eventos significativos do processo político que culminou com sua deposição. Em março de 2015, quando as primeiras manifestações massivas pró-impeachment ocorriam, a cobertura de Dilma alcançava recordes de negatividade. Em dezembro, quando Eduardo Cunha aceitou o processo de impeachment na Câmara, mais um pico de negatividade. Finalmente, o mais alto patamar de negatividade acontece nos meses de março e abril de 2016, coincidindo com todos os eventos: condução coercitiva de Lula, manifestações massivas pró-impeachment, nomeação e cassação de Lula para o ministério, vazamento do grampo de conversa entre Dilma e Lula. A aceitação do processo no Senado, que levou ao afastamento de Dilma, também pode ser considerada como parte dos eventos aqui, pois ocorreu no começo de maio e, portanto, no limite da cobertura de abril, a mais negativa de toda a série temporal. O leitor cético pode estar pensando: mas não seria natural que em períodos de tensão política, como estes que temos passado no Brasil, a cobertura se tornasse mais negativa? A resposta na verdade deve ser negativa. Cada um dos fatos citados acima são objeto de profundo desacordo moral e prático. Só para citar um exemplo, de acordo com alguns analistas, o vazamento de escuta da conversa entre Lula e Dilma foi um ato triplamente ilegal, perpetrado pelo juiz Sergio Moro: o grampo foi feito fora do período para o qual ele estava autorizado pelo próprio Moro, a presidente da República foi grampeada sem prévia autorização do Supremo Tribunal Federal e o

desinformações contábeis e fiscais já foram objeto de consideração no referido órgão, cuja conclusão foi pela adoção de recomendações. Isso tudo para concluir que houve quebra da isonomia com a ex-presidente Dilma, bem como superação de um precedente com efeitos pretéritos, violando, também, a segurança jurídica.

<sup>54</sup> 11 famílias controlam os principais veículos de comunicação no Brasil. Isto implica na qualidade da informação disseminada, oportunizando ou não a formação de uma esfera discursiva em que as pessoas possam ser integradas ao debate público. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio/>>, bem como <<http://www.fndc.org.br/noticias/midia-brasileira-e-controlada-por-apenas-11-familias-924625/>>.

grampo foi divulgado para a imprensa. No entanto, a cobertura somente mostrou versões que criminalizaram os atos de Dilma sem proporcionar àqueles que tinham interpretações diversas dos fatos espaço suficiente para o contraditório (FERES JÚNIOR; SASSARA, 2016, p. 179)

Numa democracia de espectadores, a propaganda política cumpre um papel importante de construir um slogan do qual ninguém vai discordar e todos vão apoiar. Serve, desse modo, para domesticar o povo e produzir a sensação de consenso sobre dado fato entre eles (CHOMSKY, 2014). Para tanto, precisa distorcer a realidade. As empresas de radiodifusão de sons e imagens cumpriam esse papel no sentido de retratar eventos políticos de modo parcial, mesmo que não declaradamente, e incutindo no imaginário popular a suposta legitimidade em sustar o mandato de uma presidente por motivos que, inclusive, escapavam das causas jurídicas de pedir oficiais contidas na denúncia e aceitas pelas casas congressuais. Por esse modus operandi, degradava-se a semântica normativa da constituição à parcela da população atingida por esses veículos de informação.

Paralelamente, esse movimento de reprodução de uma narrativa capaz de reconstruir a realidade a partir de uma possibilidade de sentido, aceita como natural e ignorada como arbitrária, é retratada em Bourdieu (1989) quando vai abordar sobre o Poder Simbólico. O poder simbólico é traduzido justamente como a capacidade com que dado grupo dominante consegue dotar de sentido a realidade por meio de critérios arbitrários e que servem aos seus interesses, mas que na difusão para os dominados aparece como natural e hegemônico. Por meio dele se confere sentido ao mundo e nessa dinâmica também é possibilitada a reprodução da ordem social vigente. A relação de dominação de uma classe sobre a outra é legitimada, pois a narrativa não é vista como imposta e fruto de interesses de determinado grupo, mas natural e hegemônica, garantindo, também, a violência simbólica.

Por meio deste mesmo poder que é assegurado, sem gasto energético, o resultado perseguido por outros poderes, afinal trata-se de uma transfiguração dos demais poderes elencados por Bourdieu, a exemplo do financeiro. Ou seja, é a capacidade da ação discursiva em legitimar movimentos do grupo dominante. No caso do impeachment, depreende-se que a divulgação é pela sua legitimidade a partir de uma linguagem jurídica prestes a dotar de fundamentos o seu manuseio e, escusamente, servir aos reais interesses do grupo articulador e dominante, com poder econômico. Não são necessários tanques de guerra, nem uso da Força Armada Nacional para que ela seja destituída. Há algo de mais valioso, qual seja, o discurso calcado na ilegalidade, que possibilita legitimidade e ainda sem dispêndio de energia.

Nessa profunda degradação da Constituição, não somente os agentes públicos cooperam

como também setores da comunidade. De um lado, um Congresso aliado a interesses político-partidários momentâneos e representando injunções particularistas de setores sociais. Por outro lado, estes mesmos setores atuam de forma a bloquear a Constituição, colaborando para sua implosão já que deixou de ser ordem básica da comunidade (NEVES, 1994a). O movimento não é exclusivamente de cima para baixo, implicando também no inverso de baixo para cima - parte da população nas ruas conclamando pelo impeachment sem justificativa jurídica.

O modelo teórico da Constitucionalização simbólica do Marcelo Neves sedimenta premissas que inexistem no contexto brasileiro e que por isso impedem a generalização das pretensões normativas contidas na Constituição. Existe um problema de perda da vigência da Constituição, que deveria funcionar como instância de reflexão do sistema jurídico, servindo de limite e ao mesmo tempo possibilitando a sua adaptação diante da sociedade hipercomplexa e não mais fundamentada numa moral convencional universal. Ocorre que pelo direito não ter se autonomizado naquilo que ele chama de modernidade periférica, torna-se difícil a substituição de critérios exteriores por critérios internos. No caso brasileiro, depreende-se a promessa de concretização tardia de um estado com uma esfera pública pluralista capaz de abranger a todos igualitária e qualificadamente, o que reverbera na persistência das relações de subintegração e sobreintegração.

Dado isso, a aposta no STF para realizar o controle judicial no processo de impeachment o coloca num local de concretizador tardio da positividade do sistema jurídico. Hipertrofia-se a instituição da função de realizar o projeto deontológico circunscrito na Constituição, a vista da ausência de sua generalização para a comunidade e isso em razão da ausência de uma série de premissas, a começar pelo próprio texto normativo em descompasso com a realidade subjacente. Por isso, a imunização da função simbólica do impeachment e em tensão destrutiva com o princípio da separação de poderes, o regime democrático e o próprio sistema de governo presidencialista dependem não da correção “por cima”, por meio da Suprema Corte. Antes, passa por uma mudança de base, afinal o modelo teórico de Neves está mais preocupado com as premissas subjacentes que dificultam a vigência normativo-constitucional do que na modificação de qual poder exercerá jurisdição sobre isto ou aquilo. Não existe, em outras palavras, um único poder que traduza a superação do estado de constitucionalização simbólica em que se encontra o estado brasileiro para o de constituição normativa em que a ação simbólica não é preponderante.

### 3.2 AUTORREFERÊNCIA E HETERORREFERÊNCIA DO SISTEMA JURÍDICO PARA ALÉM DO PODER JUDICIÁRIO

Como já pontuado no subcapítulo anterior, a Constitucionalização simbólica tem efeitos oblíquos que não necessariamente são negativos. Ela pode ensejar a movimentação de críticos ao sistema a partir do próprio catálogo de interesses que a constituição assegura (NEVES, 1994a). No que pertine à Constituição Federal de 1988, trata-se de uma consolidação de interesses de grupos antagônicos. Deve-se à desconfiança impregnada do período que levou à sedimentação de um conjunto abundante de interesses e direitos, muitas das vezes se consubstanciando em privilégios corporativos. Afinal, nem todo o conjunto de temas regrado pela mesma é tido como materialmente constitucional (VIEIRA, 2018).

Nesse jogo de implicação e reciprocidade, a movimentação política não estagna. Cumpre o sistema político, mais uma vez, sua função de criar o direito e também ser, por meio dele, limitado. Assim, a Constitucionalização simbólica coopera para uma irritação constante de outros sistemas, a começar pelo político. Apesar da política no âmbito legislativo nem sempre respeitar o núcleo procedural e material previamente ajustado pela Constituição, afinal tem práticas abusivas e inconstitucionais, ainda é um canal com que conta a população para buscar a interlocução com o Tribunal Político que é o Congresso no processo de impedimento.

O sistema político, em outras palavras, não se encontra congelado pela Constituição que lhe serve de acoplamento estrutural com o sistema jurídico. Antes, a Constituição representa possibilidades de que esse sistema esteja aberto ao aprendizado e adaptação e vice-versa quanto ao sistema jurídico. Ocorre que o Poder Legislativo como espaço, por excelência, do jogo de oposição e situação no governo, apresenta-se a partir das variáveis destacadas por Neves com ações hipertroficamente simbólicas, bem como em contraste com o processo de universalização da concretização da constituição.

Quer dizer, cogitar sobre soluções para o impasse da errônea aplicação do impedimento perpassa, antes, por melhor fortalecimento da política gerida no âmbito legislativo do que a transferência imediata do seu controle para outro poder por uma suposta e melhor qualificação deste, afinal a raiz do impasse do controle judicial começa a partir dos equívocos tomados no Parlamento. O ponto a partir daqui é qual a sofisticação a ser dada. É procedural ou substancial? É intrínseca ou extrínseca ao processo de impeachment? Exemplificativamente, em Rotta (2019) é feita uma proposição procedural e, consequentemente, intrínseca,

mantendo o processo sob a égide do Parlamento. O modelo normativo é formulado a partir da premissa teórica sobre a qual ele se ancora, qual seja, a de que a institucionalização de regras balizam o comportamento dos agentes, permitindo antecipar os incentivos que estes terão.

Seu modelo gira em torno de três ajustes: quórum para propositura da denúncia; comissão na fase de investigação com a função de formar juízo adequado sobre o pedido de impeachment, e a terceira diz respeito ao julgamento propriamente dito. Na primeira, preocupa-se com a quantidade de subscrições. Assim, tanto uma quantidade ínfima quanto exagerada pode levar a resultados nada satisfatórios. Se ínfimo demais, corre-se o risco de dotar o receptor de enorme poder de barganha; no sentido inverso, pode-se antecipar o juízo de mérito. Em sua visão, o mínimo de 10% e o máximo de 20% dos parlamentares parece ser uma quantidade razoável (ROTTA, 2019).

A segunda proposta indica a formação de uma comissão especial de parlamentares com o fito de investigar e formar juízo adequado sobre o pedido de impeachment, contando os pares com o apoio de especialistas para prestar assessoria quanto a pontos técnicos. Não obstante, o parecer formado deveria ser o mais transparente possível a fim de permitir o acesso ao público e a uma imprensa livre, plural e imparcial. Por fim, na fase de julgamento, além de considerar essencial o afastamento do presidente, também comprehende que os poderes do vice devem ser mitigados a fim de impedir qualquer estímulo do mesmo nos rumos do processo de impedimento (ROTTA, 2019).

Por óbvio, a proposta de Rotta (2019) apresenta sofisticações que, em dada medida, tem coerência lógica porque busca tornar o procedimento do impeachment o mais próximo possível do código lícito/ilícito, apesar do intrínseco elemento político-partidário presente. Todavia, as modificações procedimentais ventiladas não são capazes, per si, de resolver o problema traçado desde o começo deste trabalho, se considerado que as causas da função simbólica do instituto não são apenas intrínsecas, mas preponderantemente extrínsecas, pois alicerçadas nas relações subjacentes ao processo, quais sejam, as de sobreintegração e subintegração, ausência de esfera pública plural, desconstitucionalização fática, etc. Não obstante, há, em dada medida, reconhecimento da parte de Rotta (2019) quanto a necessidade de mudanças paradigmáticas não circunscritas apenas ao processo, como, por exemplo, a presença de uma imprensa livre e plural que ele considera essencial, o que importa em mudanças institucionais que independem do impeachment.

A apostila nas mudanças paradigmáticas também é um elemento ventilado em Neves (1994a, 1996a, 2006), sendo a forma de superar o estado de constitucionalização simbólica

desenvolvido no ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, nele o problema dimensional-constitucional assume uma perspectiva não-formalista. Não se subsume a mera proceduralização, envolve rupturas com a ordem de poder estabelecida, afinal esta que contribui para o processo de ausência de concretização universalizada da Constituição. Sendo assim, qualquer impulso reflexivo a partir da sua matriz teórica deve considerar o peso das transformações reais de poder. Qualquer proceduralização que advir, deve advir como proposta em um contexto onde se opere essa premissa fática.

Quanto à função simbólica do impeachment, a análise não faria um percurso diferente. Se ele contribui, mais e mais, para o esfacelamento do processo democrático, deturpando uma das formas tradicionais da participação popular, qual seja, a eleição do gestor público, em dado momento essas deturpações colaborarão para a perda da legitimidade do Estado, não mais se sustentando (NEVES, 1994a, 1996a, 2006). Isso também pode representar um ganho em termos de amadurecimento da democracia, dada a efetiva participação popular na conquista da sua cidadania, coisa da qual o próprio Calmon de Passos (2006, p. 7) já oxigenava como sendo imprescindível a fim de tornar cada homem independente, sendo “governado sem ser oprimido”.

O percurso até esse momento envolve a superação de uma série de premissas que ainda excluem o cidadão brasileiro do acesso e efetivação de direitos básicos, como consequência da subintegração/sobreintegração, em razão da deficiente realização de um estado de direito. Neste norte de denúncias quanto a insuficiente universalização da cidadania, tanto Neves (1994a, 1996a) como Calmon (2006) se encontram em diálogo, não sendo exagero construir um paralelo entre os dois, uma vez que apontam para os mesmos problemas subjacentes.

Calmon (2006) aponta para a insuficiente realização da cidadania a partir da compreensão de que a mesma só se completa com o pleno exercício dos direitos políticos, civis e sociais. Em um contexto de cidadania tutelada, termo que ele utiliza para se referir ao contraste entre o deferimento formal com constrangimento operacional na realização dos direitos, o exercício dos mesmos se encontra obstruído, de maneira que o bloqueio advém tanto por vias indiretas, que ele chama de cooptação do saber e da manutenção das relações do depender, bem como por vias diretas, pelos chamados artifícios jurídicos.

Opera-se a institucionalização do não saber e a manutenção das relações de dependência. Enquanto na primeira não se oferta um componente educacional emancipador, na segunda é conservado um sistema de favores e não de direitos efetivamente concretizados, de forma que não se está realizando a cidadania dentro do jogo democrático. Antes, está sendo

mantida relação de servidão, por meio da qual àquele que não sabe e que depende jamais terá autonomia para exercer seus direitos políticos, dado o déficit de realização nos direitos civis em razão da educação não emancipadora e também nos direitos sociais à vista da relação de dependência (PASSOS, 2006).

Referente aos meios diretos de bloqueio da cidadania, tratam-se dos artifícios jurídicos compreendendo os acordos que podem se operar entre os três poderes. Segundo ele, a separação de poderes evita a concentração de poderes, mas não evita a articulação e o comum acordo entre os mesmos (PASSOS, 2006). Em um contexto como esse, de bloqueios indiretos e diretos, a cidadania não é um dado que se universaliza, antes é constrangida, sendo que ela somente se efetiva por meio da participação efetiva, o acesso à informação qualificada, o poder de controle sobre as decisões e a responsabilidade dos agentes (PASSOS, 2006).

Em Neves (2006), a cidadania também será uma premissa inexorável a fim de consolidar um Estado Democrático de Direito. E, convergindo para o que Calmon de Passos (2006) salienta, ela não se confunde com a noção de nacionalidade, mas depende da articulação dos direitos de matriz civil, política e social, com o adendo feito pelo Neves (2006) de que, atualmente, também comporta direitos coletivos e difusos. A cidadania tem por núcleo o princípio da igualdade. E esta se refere não a uma ideia de igualdade fática, com extirpação da estratificação social. Encontra-se atrelada, na verdade, a igualdária inclusão e acessibilidade aos procedimentos jurídico-políticos estruturados constitucionalmente e que permitem a participação na conformação do Estado. Ocorre que, mesmo não sendo premissa a extirpação da estratificação social, a cidadania<sup>55</sup> somente se realiza quando os direitos civis e sociais não são obstruídos, do contrário não existe igualdária integração nos procedimentos político-jurídicos.

Esse mesmo paralelo entre os dois raciocínios é retomado por Carneiro (2013), a fim de avaliar como a tutela jurisdicional desempenhada pelo Poder Judiciário tem se traduzido numa ação hipertroficamente simbólica. A diferença é quanto ao recorte: o objeto é do controle feito pelo Poder Judiciário sobre as políticas públicas. Em todos os três - Neves (1994a; 2006), Calmon de Passos (2006) e Carneiro (2013) - se canaliza para o mesmo

---

<sup>55</sup> Ampliando o significado de cidadania, Neves (2006) destaca que ela não inclui apenas direitos, como também deveres, de forma que tanto subintegrados quanto sobreintegrados não são cidadãos na sua plenitude, a vista do fato de que um é subintegrado em relação a direitos e sobreintegrado em relação a deveres e o outro vice-versa. A noção de cidadania, portanto, contempla a igualdária inclusão nos procedimentos jurídico-políticos referentes tanto ao exercício dos direitos como também a submissão às responsabilidades advindas com o Estado Democrático e de Direito. Trata-se, em suma, de “uma relação sinalagmática de direitos e deveres fundamentais generalizados”.

problema: a ausência de universalização das prestações-direitos por parte do Estado, de modo que não se generaliza a Constituição, antes o problema é camouflado dada a sua persistência, sendo fornecidas soluções pontuais que não conduzem para o estado de superação da ação hipertroficamente simbólica.

Todo esse diálogo foi construído a fim de destacar que, pelo modelo de Neves (1994a, 2006), a medida imunizadora mais congruente com a ação hipertrófico-simbólica do impeachment é o controle social qualificado sobre a ação do Parlamento. Isto porque a todo o momento o mesmo salienta sobre como a Constituição é bloqueada e implodida pela ação de grupos específicos sobreintegrados ao sistema. Essa assimetria é “patológica” para um sistema como o direito que busca se autonomizar. Esse bloqueio constante impede, também, a realização da esfera pública pluralista salientada por ele. Com a consequente inclusão universal, com vigência de direitos civis, sociais e, consequentemente, políticos, pelos grupos antes subintegrados, é possível a participação melhor qualificada nos rumos da comunidade.

Ocorre que a medida imunizadora não tem condições, diante do contexto de ausência de esfera pública plural, de existir. Ou seja, não é uma medida imunizadora de transição. Ou se tem as condições fáticas propícias ou as ações bloqueadoras do direito preponderam, com suas pretensões difusas e particularistas. Mesmo com a aposta feita pelo Neves (1994a) no sentido de que, em dado momento, o desgaste propiciado pela Constitucionalização simbólica à democracia vai implicar na ruptura da ordem de poder estabelecida, a imunização da ação hipertroficamente simbólica acaba por ser transferida para esse momento posterior.

O modelo procedural de controle social qualificado pode se revelar frutífero. Em “Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil”, Neves (2006) constrói uma noção de soberania em um estado democrático de direito com a articulação dos modelos teóricos sistêmico-luhmanniano e procedural-habermasiano. Conclui ele que, apesar de parecerem inconciliáveis, ambas as teorias podem fornecer o conceito de soberania amplificado. Pelo modelo sistêmico-luhmanniano, pressupõe ela o acoplamento estrutural entre o direito e a política, ou seja, a Constituição, de maneira que não exista hierarquia, antes horizontalidade entre os dois sistemas sociais, permitindo que o código do direito se desenvolva como segundo código da política, ao mesmo tempo que a política não é colonizada/judicializada pelo direito. Com o segundo código do direito, a política consegue bloquear injunções particularistas dado os critérios universalizantes previstos naquele. Por sua vez, com a influência da política no direito se possibilita a sua adaptação social a um mundo mais complexo.

Ocorre que, para o Estado Democrático de Direito não basta a noção sistêmica de soberania. Ela, em si, é insuficiente, sendo necessária a soberania do povo. E daí se articula, também, com a noção de cidadania já esmiuçada. Enquanto a noção sistêmica de soberania serve de autolegitimação para o Estado, a segunda se presta a hetero-legitimação. A soberania do povo se assume, numa sociedade hipercomplexa, a partir da proceduralização constitucional - democrática - de sua participação nas decisões. Não se visualiza o povo numa perspectiva substancial, na qual é possível de se extrair uma vontade geral. Antes, ele é representação do dissenso, de maneira que o exercício da sua soberania se opera pelo procedimento, que serve para filtrar os “mais diversos valores, interesses e exigências na esfera pública pluralista” (NEVES, 2006, p. 165). O povo, por meio do exercício da soberania, recicla continuamente as situações e possibilidades surgidas.

Com isso, a aposta no controle social qualificado pressupõe uma dupla perspectiva. A de que depende do acoplamento estrutural entre direito e política, de modo que as decisões políticas possam ser guiadas pelo segundo critério, qual seja, do lícito/ilícito nos rumos do processo de impeachment. Segundo, que a participação social qualificada, de maneira que seja proceduralizada, depende do respeito às regras do jogo democrático. Envolve, por óbvio, concretização da premissa “cidadania”. Assim, não é uma mera participação com pretensões corporativistas. O instituto do impeachment tem uma razão de ser normativa, cujo desvio, como já tão ventilado neste trabalho, pode irromper a Constituição como ordem básica do direito. Logo, não é toda e qualquer expectativa normativa que pode ser filtrada. No controle social qualificado, o povo, também, deve represar ações bloqueadoras, afinal a constitucionalização simbólica não é apenas sobre a perda da vigência da Constituição pelos agentes públicos, mas também pela comunidade que ela deveria estabilizar as expectativas normativas.

A ressalva quanto ao controle social qualificado não deixa de lado o papel do Parlamento nos rumos do processo de impeachment. Ainda continua sendo ele o Tribunal Político, no exercício atípico do procedimento jurisdicional, sendo intermediário no papel de interpretar e decidir sobre a condenação ou não do presidente. Todavia, o controle social qualificado colabora para a sua irritação, de maneira que atuando sobre o Poder Legislativo, este passa a ter condições de atuar reconstrutivamente (NEVES, 2006), não distanciando do código lícito/ilícito, que, por sinal, não é apenas código do direito como também segundo código da política. Isso envolve, também, reformulações sobre esse Parlamento, consciente de que a destituição do presidente não é subsumida por meros interesses político-partidários. A

modificação, em suma, é circular. E a pluralidade procedural pode colaborar, em um jogo de fluxo e contrafluxo entre sociedade e parlamento (NEVES, 2006).

Por meio dessa via de reflexão, o modelo teórico de Neves apresenta-se ainda mais consistente, afinal não se quer cair na premissa a qual ele visa combater, da solução simbólica. Isto porque ao estipular e proceduralizar um controle social qualificado diante de um contexto que assim não o oportuniza, seria propor sem resolver, recaindo na função simbólica. Desse modo, a partir da reflexão feita, não há previsão para uma imunização de transição de forma a combater a ação hipertroficamente simbólica presente. Pode-se reconhecer, assim, um limite ao seu modelo teórico. Somente com a presença das condições inexistentes, o que envolve modificação das estruturas reais de poder, é possível conceber o controle social qualificado sobre a ação dos parlamentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS DA MONOGRAFIA

Neves (2006) comprehende que a Constituição comporta uma pluralidade de interpretações (multivocidade) e, dado o contexto de uma sociedade hipercomplexa repleta dos mais diversos valores, interesses e horizontes de sentidos, uma série de expectativas normativas são criadas a partir do texto normativo, face ao dissenso estrutural presente na sociedade.

Ocorre que a pluralidade interpretativa não implica na conclusão de que qualquer resposta pode ser considerada válida para o caso. Concluir por essa via significaria considerar a interpretação jurídica arbitrária. E ela não é. Todavia, não se pode recair no mito da única solução correta para determinados casos constitucionais. Portanto, é imprescindível construir fronteiras sobre as possibilidades de sentido advindas do texto normativo, sendo feito o controle a partir dos princípios e regras constitucionais (NEVES, 2006).

O caso da ação hipertroficamente simbólica do impeachment é, também, uma decorrência da multivocidade constitucional. Afinal, o seu jogo textual não se limita à abertura semântica constitucional, com suas hipóteses discriminadas no artigo 85 da Constituição Federal. Apresentou-se a Lei nº 1.079/1950, que cuidou de esmiuçar inúmeras hipóteses, representando mais de uma centena de condutas ensejadoras do pedido de impeachment.

Como ilustração da vagueza e da ação desmedida e incrementadora de sentidos, basta recapitular o episódio analisado neste trabalho envolvendo a ex-presidente Dilma. Operações de crédito e a edição de decretos de créditos suplementares. Bastou a capitulação nas condutas descritas dos artigos 10, 4 e 6, e 11, 1 e 2, da Lei nº 1.079/1950 para que a Constituição sofresse, mais uma vez, ações de bloqueio à sua generalização.

Enquanto isso, parte dos autores analisados em revisão de literatura se encontravam preocupados na delimitação da natureza jurídica como se fosse o meio de bloquear uma nova implosão da Constituição. Pelo raciocínio, bastaria reconhecer a juridicidade do impeachment para que a Suprema Corte fosse instada ao exercício da jurisdição, impedindo um novo descrédito do sistema jurídico e político perante a sociedade. Ocorre que as ações de bloqueio não param no impeachment da ex-presidente Dilma. O impeachment e o seu uso hipertrófico-simbólico é mais uma dentre inúmeras ações de bloqueio à concretização generalizada da Constituição.

A reflexão, neste trabalho, centrou-se para além desse jogo de disputas entre o

deslocamento da jurisdição para o STF ou a manutenção no Parlamento. Todavia, apesar de concentrar em outras variáveis, não deixou de lado as teorias explicativas sobre o melhor desempenho deste ou daquele poder. O impeachment, por sua vez, foi objeto de mapeamento em um panorama mais amplo do conflito. Pretendeu-se se afastar para que, após situá-lo na dinâmica da modernidade periférica, pudesse se aproximar e ventilar possíveis soluções para o seu uso hipertroficamente simbólico.

Ao formular a conclusão de que a transferência da jurisdição para o Supremo Tribunal Federal não representa a superação da ação hipertrófico-simbólica do impeachment, não está sendo pugnado por um ponto de chegada. Antes, trata-se de um ponto de partida. Compreende-se, nesse sentido, que existem outras condições subjacentes na modernidade periférica brasileira que impedem a universalização da Constituição, sendo o desvirtuamento do impeachment mais um de inúmeros episódios de bloqueio à generalização daquela.

A reformulação, nesse sentido, é paradigmática (NEVES, 1994a, 1996a). Envolve ruptura com as relações de poder, com as premissas que tornam insuscetível a concretização - mesmo que tardia - de um Estado Democrático de Direito brasileiro. Romper com as relações de sub e sobreintegração a fim de constituir uma esfera pública plural, com igualdade inclusão nos procedimentos jurídico-políticos, todavia com a consciência de que o dissenso estará presente, afinal a sociedade é hipercomplexa.

O controle social qualificado, antes de ser uma medida de imunização, também depende da presença contínua de determinadas premissas. Por isso, o seu limite dentro desse modelo teórico como medida posterior e não de transição. Pode-se dizer que a Constitucionalização Simbólica, ao mesmo tempo em que representa uma patologia para o sistema jurídico e político, também é a via de escape para sua autossuperação, desde que se compreenda que ela pode proporcionar “o surgimento de movimentos e organizações sociais envolvidos criticamente na realização dos valores proclamados solenemente no texto constitucional e, portanto, integrados na luta política pela ampliação da cidadania” (NEVES, 1996a, p. 328).

Ao ser feita essa proposta reflexiva, entende-se que o controle social qualificado é um depender de outras variáveis ventiladas por Neves (1994a, 1996a, 2006). Trata-se, também, de uma congruência quanto às regras do jogo democrático. É o que ele denomina como partilha de sentido. Traduz-se, portanto, numa espécie de responsabilidade social, haja vista que nem toda interpretação será possível (NEVES, 2006). Algumas deverão ser represadas na periferia do sistema jurídico. Conecta-se com a ideia de que a vigência da Constituição não é obstruída apenas de “cima para baixo”, como também de “baixo para cima”.

Por fim, o Parlamento, na esteira do desenvolvimento do procedimento jurisdicional, não está afastado desse dever de represar sentidos referentes ao texto constitucional e infralegal no momento da aplicação do instituto do impedimento. A tensão política, por óbvio, se mantém diante do tipo de julgamento desenvolvido. Todavia, no papel de intérprete intermediário e diante do momento de fechamento normativo, o parlamento deve estar atento à dinâmica da legalidade, constitucionalidade e legitimidade (três momentos da autopoiese). O sistema jurídico e político, naquela decisão, é refletido. Do contrário, o controle social qualificado deve fluir. E é nesse fluxo e contrafluxo que se pode pensar na continuidade da Constituição como ordem básica da comunidade, com manutenção do regime democrático, do princípio da separação dos poderes e do próprio sistema presidencialista de governo.

## REFERÊNCIAS

**AMORIM NETO, Octavio.** **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia.** Relações internacionais, Lisboa, n. 52, p. 43-54, dez. 2016.

**BRASIL. Câmara dos Deputados.** Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes, à seguinte proposição, sujeita à apreciação do Plenário: Denúncia por Crime de Responsabilidade nº, de 2015, do Sr. Hélio Pereira Bicudo e outros, em desfavor da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff. Brasília, 2016. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-0222-16-de-060416>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Câmara dos Deputados.** Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes, à seguinte proposição, sujeita à apreciação do Plenário: Denúncia por Crime de Responsabilidade nº, de 2015, do Sr. Hélio Pereira Bicudo e outros, em desfavor da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff. Brasília, 2016. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/reuniao-249-16-de-110416>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm)>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Senado Federal.** Notas Taquigráficas. Brasília, 2016. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3885>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Ação Cautelar 4039. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em: 24/11/2015. Dje: 27/11/2015. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4892330>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Ação Cautelar 4070. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em: 05/05/2016. Dje: 06/05/2016. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4907738>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em: 15/12/2015. Dje: 21/12/2015. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Mandado de Segurança n. 34.127. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 18/10/2016. Dje: 21/10/2016. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310575277&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Mandado de Segurança n. 34.128. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 18/10/2016. Dje: 21/10/2016. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310575277&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Mandado de Segurança n. 34.130. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em: 07/08/2019. Dje: 08/08/2019. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340767145&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Mandado de Segurança n. 34.193. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento em: 11/05/2016. Dje: 12/05/2016. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309475385&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Mandado de Segurança 34.441. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 07/12/2019. Dje: 11/12/2018. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339228479&ext=.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União.** Acórdão 825. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em: 15/04/2015. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:825%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:825%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0). Acesso em 06 dez. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

BOWIE, Nikolas. **High crimes without law**. In: Harvard Law Review, v. 132, n. 3, dez. 2018, p. 59-77.

CAMARGO, Margarida Lacombe. **A inconstitucionalidade do impeachment por incoerência e inconsistência sistemáticas**. In: CAMARGO, Margarida L.; RODRIGUES, Vinícius S.; SILVA, Natasha P.. (Org.). II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino. 1ed.Florianópolis: Conpedi, 2019, v. 1, p. 571-585.

---

**O IMPEACHMENT EM VISÃO COMPARADA**  
**BRASIL - ESTADOS UNIDOS. Novos Estudos Jurídicos**, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 400-416, 22 set. 2020. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v25n2.p400-416>.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Explicando o avanço do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v.2, p.7881-7961, 2013.

CARNEIRO, Wálber Araujo . A cidadania tutelada e a tutela da cidadania: o deslocamento da função simbólica da constituição para a tutela jurisdicional. In: Souza, Wilson Alves; Carneiro, Wálber Araujo; Hirsch, Fábio Periandro de Almeida. (Org.). **Acesso à justiça, cidadania, direitos humanos e desigualdade econômica: uma abordagem multidisciplinar.** 1ed.SALVADOR: Dois de Julho, 2013, v. , p. 131-152.

CATTINI DE OLIVEIRA, M. A.; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e. **Os contornos do Impeachment no Estado Democrático de Direito: historicidade e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro.** Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, v. 22, p. 17-32, 2016.

CHOMSKY, Noam. **Mídia:** propaganda política e manipulação. São Paulo: Wmfmartinsfontes, 2014.

CINCO famílias controlam 50% dos principais veículos de mídia do país, indica relatório. **CartaCapital**, São Paulo, 31 out. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio/>>. Acesso em 07 dez. 2022.

CITADO na Lava Jato, Moreira Franco vira ministro e ganha foro privilegiado. **El País**, São Paulo, 02 fev. 2017. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819\\_455685.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/02/politica/1486069819_455685.html)>. Acesso em 06 dez. 2022.

CONFIRA o panorama das manifestações de 15 de março no Brasil. **Portal EBC**, Brasília, 15 mar. 2015. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/2015/03/manifestacoes-15-de-marco>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**DEMOCRACIA em Vertigem.** Direção de Petra Costa. Produção de Josh Braun, Joana Natasegara, Shane Boris e Tiago Pavan. Roteiro: Petra Costa. São Paulo: Busca Vida Filmes, 2019. (121 min.), son., color

DWORKIN, Ronald. 1999. **A Kind of Coup.** The New York Review of Books, 14 jan. Disponível em: <http://bit.ly/2MDV8Qw>. Acesso em: 31 mar. 2019.

EDUARDO Cunha rejeita impeachment, mas critica gestão de Dilma. **G1**, Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/eduardo-cunha-rejeita-impeachment-mas-critica-gestao-de-dilma.html>>. Acesso em 07 dez. 2022.

FERES JÚNIOR, J.; SASSARA, L.O. **O terceiro turno de Dilma Rousseff.** Saúde debate. vol.40, n.spe, P. 176-185. 2016. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/7sRrnGJXnQVYFrRYJnMVgcQ/?format=pdf&lang=pt>>.

FERNANDES, Pedro de Araújo. **A Judicialização da “Megapolítica” no Brasil: O Protagonismo do STF no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff.** 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GALINDO, Bruno. **Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma.** Curitiba: Juruá, 2016.

GERGAMINI, Guilherme. Mídia brasileira é controlada por apenas 11 famílias. **Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)**, Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/midia-brasileira-e-controlada-por-apenas-11-familias-924625/>>. Acesso em 06 dez. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. **Memória jurisprudencial: Ministro Pedro Lessa**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de . **Impeachment: a arma nuclear constitucional**. Lua Nova (Impresso), v. 108, p. 157-176, 2019.

LIMA, Daniela. Não é crime falar de impeachment, diz Aécio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2015. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1588231-nao-e-crime-falar-de-impeachment-diz-aecio.shtml>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

LUHMANN, Niklas. **Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie** [Sistemas Sociais – esboço de uma teoria geral]. Suhrkamp. Frankfurt. 1987.

MASCARENHAS, Gabriel. As revelações de Eduardo Cunha sobre os bastidores do impeachment de Dilma. **Veja**, São Paulo, 02 abr. 2021. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/as-revelacoes-de-eduardo-cunha-sobre-os-bastidores-do-impeachment-de-dilma/>>. Acesso em 06 dez. 2022.

MATOS, Carolina. **Mídia e Política na América Latina: globalização, democracia e identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. **Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living**. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company. 1980.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDONÇA, Renata. Existe base para impeachment de Dilma? **BBC News Brasil**, 9 mar. 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150309\\_dilma\\_impeachment\\_base\\_rm](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150309_dilma_impeachment_base_rm)> . Acesso em 06 dez. 2022.

MICHEL, F. M. Janaína Paschoal admite farsa do impeachment: “Alguém acha que Dilma caiu por um problema contábil?” **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 14 set. 2019. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/janaina-paschoal-admite-farsa-do-impeachment-alguem-acha-que-dilma-caiu-por-um-problema-contabil/>>. Acesso 06 dez. 2022.

MIRANDA, G. M. ; PRESGRAVE, A. B. F. R.. **O CONTROLE JUDICIAL DO IMPEACHMENT: dilemas e a experiência brasileira**. Revista Direito Público , v. 2019, p. 247-278, 2019

MPF diz que Moreira Franco foi nomeado para escapar da Lava-Jato. **Valor Econômico**, Brasília, 26 jul. 2017. Disponível em <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/07/26/mpf-diz-que-moreira-franco-foi-nomeado-para-escapar-da-lava-jato.ghtml>>. Acesso em 06 dez. 2022.

**NETO, Almir Megali.** **As características distintivas dos crimes de responsabilidade na tradição republicana brasileira do impeachment.** Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, e32803. ISSN: 2525-8036.

\_\_\_\_\_. Contribuições de uma Teoria Crítica da Constituição para a compreensão do controle jurisdicional do processo de impeachment. In: OLIVEIRA, Marcelo A. Cattoni de; GOMES, David F. L.; RIBEIRO, Deivide Júlio (org.). **1988-2018: O que constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988.** Belo Horizonte: Initia Via, 2018. p. 9-24

\_\_\_\_\_. **CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO DE IMPEACHMENT: o impeachment da presidente Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal.** 2020. 391 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

\_\_\_\_\_. **Impeachment, direito e política: lições a partir do caso Andrew Johnson.** REVISTA DIGITAL CONSTITUIÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS (UFRN) , v. 13, p. 148-172, 2020.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. **A Constitucionalização Simbólica.** 1ª Ed. São Paulo: Acadêmica, 1994a. 191p.

\_\_\_\_\_. **Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: Mudança Simbólica de Constituição e Permanência das Estruturas Reais de Poder.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 33, n.132, p. 321-330, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Constituição e direito na modernidade periférica:** uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

\_\_\_\_\_. **Da Autopoiese à Alopoiese do Direito.** Anuário do Mestrado em Direito, Recife, nº 5, p. 273-298, 1992.

\_\_\_\_\_. **Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente.** Dados (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 37, n.2, p. 253-275, 1994b.

\_\_\_\_\_. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil:** o estado democrático de direito a partir e além de luhmann e habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Luhmann, Habermas e o Estado de Direito,** Lua Nova (Impresso), São Paulo, v. 37, p. 93-106, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Parecer sobre a denúncia de crimes de responsabilidade para fins impeachment da Exma. Presidente da República Sra. Dilma Rousseff, a recente reprovação das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União (Processo TC005.335/2015-9), assim como em virtude de ações que tramitam no Tribunal Superior Eleitoral com pedidos de anulação da última presidencial, de autoria do Partido da Social Democracia Brasileira e a Coligação Muda Brasil.** Brasília, p. 42, 2015.

NUNES, Vinicius. Mais de 130 pedidos de impeachment contra Bolsonaro. **Poder 360**, 11 dez. 2021. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/brasil/mais-de-130-pedidos-de-impeachment-contra-bolsonaro-aguardam-analise/>>. Acesso em 06/12/2022.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra legal, 2004, v.1. 167p.

**O PROCESSO**. Direção de Maria Augusta Ramos. Produção de Leonardo Mecchi. Roteiro: Maria Augusta Ramos. Rio de Janeiro: Nofoco e Canal Brasil, 2018. (141 min.), son., color

OUÇA trechos dos diálogos entre Romero Jucá e Sergio Machado. **G1**, Brasília, 23 mai. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/leia-os-trechos-dos-dialogos-entre-romero-juca-e-sergio-machado.html>>. Acesso em 06 dez. 2022.

OUVERNEY, Assis Mafort. **Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada**. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 98-113, Dez 2016.

PASSOS, Calmon de. Cidadania Tutelada. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 5, janeiro/fevereiro/março, 2006. Disponível na Internet: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 28 de novembro de 2022.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial**: entre a legitimidade democrática e a proteção de direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PEIXINHO, Manoel Messias. **O processo de impeachment no Brasil e o estado democrático de direito**. Revista Quaestio Iuris, v. 10, p. 1943-1960, 2017.

PEIXOTO, Geovane. Entre o Ativismo Judicial e o legítimo exercício da Jurisdição Constitucional: uma análise conceitual. In: MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis *et al* (org.). **Democracia e Poderes em Crise**. São Paulo: Iasp, 2022. p. 209-217.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., 1964.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

RECHIA, Douglas Goveia. **O impeachment no Estado democrático de direito brasileiro**. Agenda Política, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 313-343, set. 2020.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 3 v.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países**. 2019. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

TRENTO, Tania. Temer confessa: Dilma caiu porque não cedeu à chantagem de Cunha. **SINTTEL**, Espírito Santo, 17 abr. 2017. Disponível em: <<https://sinttel->

es.org.br/noticia/temer-confessa-dilma-caiu-porque-nao-cedeu-a-chantagem-de-cunha/> . Acesso em 06 dez. 2022.

VALENTE, Rubens. Em conversa gravada, Renan defende mudar lei de delação premiada, **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774719-em-conversa-gravada-renan-defende-mudar-lei-da-delacao-premiada.shtml>>. Acesso em 06 dez. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

URIIBE, Ranier Bragon Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em < PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma.>. Acesso em 06 dez. 2022.