
**PONTO DE INFLEXÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: DO STF NO
IMPEACHMENT DE 2016 AO PROJETO DE LEI 1.388/23**

***TURNING POINT FOR BRAZILIAN DEMOCRACY: FROM THE STF IN
THE 2016 IMPEACHMENT TO THE BILL 1,388/23***

RUBENS BEÇAK

Doutor e Mestre em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP. Professor no Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais do Campus de Franca da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP. Professor Visitante da Universidad de Salamanca no Master en Estudios Brasileños. E-mail: prof.becak@usp.br

MATHEUS CONDE PIRES

Doutorando em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Mestre pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Humanidades: Estudos Interdisciplinares em Educação, Cultura e Contemporaneidade, pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Membro do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB). E-mail: conde.pires@unesp.br

PAULO CEZAR CARVALHO ALVES

Membro do Grupo de Pesquisa Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL-LAB), vinculado à Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Email: pc.carvalhoalves@gmail.com



RESUMO

O processo de impeachment gerou no Brasil um profundo embate em relação à utilização do dispositivo e suas implicações sociojurídicas. Paralelamente, o STF vem exercendo um papel de destaque durante do desenho institucional, de forma a apresentar condições para relevantes influências no âmbito político. Tendo em vista a judicialização do processo impeachment de 2016, bem como as influências do STF na da propositura da Lei 1.388/23, pretende-se responder a seguinte questão: qual o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment?

Objetivo: Discutir as influências do STF durante o processo de impeachment de 2016, bem como as inovações pretendidas por meio da Lei 1.388/23, que busca rever o disposta na Lei 1.079/50.

Metodologia: O presente artigo se propõe a realizar uma análise histórico-jurídica sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment de 2016, que destituiu a então presidente Dilma Rousseff. Tal análise será feita tendo em conta que o Brasil está inserido em um contexto global de ataques contínuos ao paradigma democrático liberal, o qual se encontra em progressiva deterioração e descrédito. Portanto, com base na abordagem metodológica hipotético-dedutiva, bem como procedimentos de revisão bibliográfica, mapeamento e análise empírica qualitativa das principais decisões tomadas pela Suprema Corte durante o processo de impeachment.

Resultados: O artigo perfaz descrição sobre a crise global da democracia, dando enfoque às particularidades nacionais, em seguida, analisa o processo de impeachment como ponto de inflexão da crise democrática e a atuação do STF, para então, proceder a um diálogo com visões e posicionamentos doutrinários acerca do processo de impeachment e da atuação da Suprema Corte nesta conjuntura. Por fim, é traçado uma reflexão sobre a experiência de 2016 com o Projeto de Lei 1.388/23, que visa reformular a Lei 1.079/50.

Contribuições: Por meio da análise da atuação do STF durante o processo de impeachment perpetrado no ano de 2016 é possível identificar uma estratégia de autocontenção visando assegurar sua centralidade no desenho institucional. Posteriormente, as concepções e decisões materializadas pelo tribunal influenciam fortemente o Projeto de Lei 1.388/23 reafirmando a relevância do STF no âmbito político.

Palavras-Chave: crise da democracia; erosão democrática; judicialização da política.



ABSTRACT

The impeachment process generated in Brazil a deep clash regarding the use of the device and its socio-legal implications. At the same time, the STF has been playing a prominent role during the institutional design, in order to present conditions for relevant influences in the political sphere. In view of the judicialization of the impeachment process of 2016, as well as the influences of the STF on the proposition of Law 1.388/23, it is intended to answer the following question: what is the role played by the Federal Supreme Court during the impeachment process?

Objective: *Discuss the influences of the STF during the 2016 impeachment process, as well as the innovations intended by Law 1.388/23, which seeks to review the provisions of Law 1.079/50.*

Methodology: *This article proposes to carry out a historical-legal analysis on the performance of the Federal Supreme Court during the impeachment process of 2016, which removed the then president Dilma Rousseff. This analysis will be carried out taking into account that Brazil is inserted in a global context of continuous attacks on the liberal democratic paradigm, which is in progressive deterioration and discredit. Therefore, based on the hypothetical-deductive methodological approach, as well as literature review procedures, mapping and qualitative empirical analysis of the main decisions taken by the Supreme Court during the impeachment process.*

Results: *The article provides a description of the global crisis of democracy, focusing on national particularities, then analyzes the impeachment process as a turning point of the democratic crisis and the performance of the STF, and then proceeds to a dialogue with views and doctrinal positions about the impeachment process and the role of the Supreme Court in this context. Finally, a reflection is drawn on the experience of 2016 with Bill 1.388/23, which aims to reformulate Law 1.079/50.*

Contributions: *Through the analysis of the STF's performance during the impeachment process perpetrated in 2016, it is possible to identify a self-restraint strategy aimed at ensuring its centrality in the institutional design. Subsequently, the conceptions and decisions materialized by the court strongly influenced Bill 1,388/23, reaffirming the relevance of the STF in the political sphere.*

Keywords: *crisis of democracy; democratic erosion; judicialization of politics.*



1 INTRODUÇÃO

A democracia constitucional tem sido a forma preponderante de formação política dos Estados contemporâneos, sendo que sua disseminação como modelo majoritariamente adotado é uma consequência do pós-Segunda Guerra Mundial, que resultou na derrocada do autoritarismo e no descrédito dos governantes militares e sectários, decorrente de crises sociais profundas produzidas pela mesma. A partir desse fenômeno de degradação do modelo autoritário, emergiu a democracia como modelo predominante, cuja composição é marcada pela presença de constituições federais de papel central; promoção e proteção de direitos fundamentais; criação e sistematização de cortes constitucionais que exercem a jurisdição constitucional em controle de constitucionalidade; bem como, a participação e representação popular nas entranhas do Estado. O desenvolvimento do modelo baseado na liberdade e na participação social disseminou-se pelo globo, atingindo a América Latina e o Brasil.

Contudo, no começo do Século XXI, o autoritarismo, marcado pelo populismo, ameaça o paradigma democrático liberal. A erosão das instituições democráticas, mediante a promoção de descrédito de algumas ou subversão e captura de outras, apresenta-se como desafio a ser superado. Tal movimento pode ser visto como fruto das inconsistências do capitalismo prevalecentes do Século XX e não enfrentadas posteriormente, assim como novas crises econômicas e representativas que foram produzidas no decorrer do novo século. Isto é reforçado pela expansão de direitos fundamentais concedidos a camadas anteriormente marginalizadas e esquecidas, acabando por desaguar em um ressentimento das antigas elites, que tinham privilégios exclusivos até o advento da nova democracia. Esses elementos histórico-sociais apontados acima geraram grande insatisfação popular e revolta com o *establishment* político, dando força para o surgimento de políticos e lideranças que pretendem impor uma forma mais direta, simplificada, representativa e legítima de governança.



Tal movimento tomou, ao longo dos anos, proporções mundiais, encontrando ecos na América Latina, onde o populismo gera uma polarização entre “povo puro” e “elite corrupta”, sendo possível observar também o uso e instrumentalização das redes e algoritmos, de forma a usar as correntes do ódio que alimentam milhões de marginalizados, a fim de corroer a democracia constitucional posta, para fazer emergir um novo autoritarismo, o qual é tentado por meio da mobilização das redes e pela agressão escamoteada e diuturna das instituições democráticas.

O Brasil também está inserido neste contexto mundial de arrefecimento democrático, porém, possuindo circunstâncias e estruturas histórico-sociais que impõem particularidades para a manutenção da democracia. Assim, tendo tal crise como ponto de partida, o presente artigo toma o impeachment de 2016 deflagrado contra o mandato da presidente Dilma Rousseff como grande evento desta instabilidade democrática. Com isso, tomando o impeachment de 2016 como principal ponto de inflexão na crise institucional-democrática, o presente trabalho parte da seguinte questão: qual o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment? Diante disto, a pesquisa se desenvolve mediante uma abordagem hipotético dedutiva, sendo desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, bem como mapeamento e análise empírico-qualitativa das principais decisões tomadas pela Suprema Corte durante o processo. Ademais, apresentar-se-á uma reflexão a respeito das influências dessa experiência no Projeto de Lei 1.388/23.

Portanto, a presente pesquisa se organizará com vistas a realizar uma breve descrição acerca da crise democrática e a ameaça populista, contextualizando a inserção do Brasil neste paradigma, bem como as dificuldades crônicas que impõem ainda mais obstáculos diante do autoritarismo. Após esta discussão histórica e partindo do impeachment de 2016 como o grande evento do enfraquecimento democrático brasileiro, far-se-á o levantamento e análise das principais decisões do STF no decorrer no impeachment para, por fim, realizar um diálogo com a produção acadêmica especializada a fim de refletir acerca da atuação da Suprema Corte no



processo de impedimento. Por fim, o estudo se volta para o Projeto de Lei acima mencionado e seus objetivos diante da experiência de 2016.

2 A CRISE DEMOCRÁTICA E A AMEAÇA POPULISTA

A democracia liberal se consolidou na configuração que conhecemos hoje a partir do término da Segunda Guerra Mundial, a qual foi o marco da derrocada dos sistemas autoritários. Assim, a pesquisa parte do pressuposto de que a democracia pode ser definida como um governo de caráter popular, baseado na iniciativa e na ampla e universal participação popular, cumuladas pela concessão de liberdades e garantias fundamentais previstas por lei e conferidas a todas as pessoas de forma indistinta¹. Segundo Robert Dahl, a democracia é baseada na participação social e na contestação popular das ações governamentais, contendo como principais critérios de existência salutar: a participação efetiva; igualdade de voto, como forma de eleger de forma justa seus representantes no cerne do poder; aquisição de entendimento esclarecido; controle de planejamento; e inclusão dos adultos (DAHL, 2016, p. 42).

Na seara jurídica, a ideia predominante que inundou o mundo recém-democratizado foi o neoconstitucionalismo, caracterizado filosoficamente pelo pós-positivismo e pela aproximação entre direito e moral, bem como pela existência de normas positivadas que estejam coadunadas com os princípios constitucionais e tenham fundo axiológico marcante (BARROSO, 2010, p. 9). Nesta percepção, uma Corte Constitucional teria o papel de “vanguarda iluminista”, bem como a função de

¹ Grifa-se que existem duas abordagens possíveis a respeito da crise democrática, a primeira centrada no objetivo de “salvar a democracia liberal”, enquanto a segunda busca “superá-la” (MACHADO RODRIGUES; BELLATO, 2022). Nesse sentido, a primeira abordagem, tem o paradigma democrático liberal como o ápice da possibilidade democrática, enquanto de outro lado, este modelo é compreendido apenas como uma forma de sistematizar a legitimidade das decisões. Isto se relaciona com as possíveis leituras que se pode fazer do populismo: uma leitura liberal e uma do populismo como construção do povo (MENDONÇA; MACHADO, 2021). Sendo assim, o presente artigo se aloca em uma leitura liberal do populismo, na qual é visto exclusivamente como impossibilidade do pleno estabelecimento de uma sociedade democrática.



“empurrar a história quando ela emperra” (BARROSO, 2016, p. 42). Outrossim, a democracia liberal, no âmbito constitucional, passou a basear sua construção legal e institucional na força normativa central das constituições, assim como na expansão da jurisdição constitucional, a qual foi provocada pela recorrente constitucionalização dos direitos fundamentais. Neste novo modelo, o entrincheiramento por meio da constitucionalização de direitos são tentativas de imunizá-los aos fatores políticos e discricionários. Dessa forma, o controle de constitucionalidade por meio de Cortes constitucionais se fortalece, com o objetivo de coibir possíveis ações governamentais gravosas aos direitos e preceitos básicos garantidos (BARROSO, 2010, p. 10).

Portanto, o modelo democrático criou mecanismos jurídico-constitucionais de defesa para garantir seus critérios de existência e vantagens institucionais. Este desenho institucional, baseado na vontade e liberdade popular, é protegido por constituições com peso normativo, tribunais constitucionais e tripartição dos poderes, no entanto, está atrelado ao capitalismo de mercado. A combinação entre democracia liberal e economia de mercado foi amplamente disseminada no Século XX, em decorrência da ação e promoção dos Estados Unidos e de algum sucesso humanitário gerado pela abertura democrática e econômica, atingindo muitos países - inclusive os da América Latina -, tendo como seu principal triunfo a queda da União Soviética, que representou o fim simbólico do socialismo real e o credenciamento do capitalismo como o modelo a ser aplicado (HOBSBAWN, 2017, p. 346).

Esta combinação foi potencializada pela globalização, que é definida como o desenvolvimento de redes de produção internacionais, dispersão de unidades produtivas em diferentes países, fragmentação e flexibilização no processo produtivo, com a interpenetração de mercados, instantaneidade dos fluxos financeiros e informativos, e padronização geral (CARVALHAL, 2014, p. 30). Assim, após a queda da União Soviética, a democracia liberal se tornou o modelo dominante, principalmente no Ocidente. Esta consolidação passa também pela falta de alternativas ao modelo, já que o comunismo tinha fracassado, a teocracia islâmica ficou restrita ao cenário político do Oriente Médio e o modelo chinês ficou restrito em



razão de suas particularidades que impediram seu capitalismo de Estado ser implantado em outros lugares (MOUNK, 2019, p. 17).

O sucesso de momento da associação entre democracia e capitalismo de mercado foi grande e notável, proclamando o “fim da história”. Esta conclusão de Francis Fukuyama, se deve ao fato de que para ele, a democracia moderna - com a liberdade e igualdade como seus princípios basilares - teria tomado tal força de convencimento, que um progresso, no que tange a modelo político-econômico viável, não poderia mais ser esperado, o que, em última análise, significaria que o encerramento da Guerra Fria levou ao ponto final da evolução ideológica da humanidade e à universalização da democracia liberal ocidental como forma definitiva de governo (FUKUYAMA, 2015, p. 66).

Contudo, a democracia liberal - notabilizada pela comunhão entre democracia, economia de mercado e forte globalização - começa a sofrer, no início do Século XXI, com as agruras remanescentes do século que o antecedeu. Isto pois, o liberalismo não foi capaz de enfrentar a intensa desigualdade social, a inclusão de novas classes no processo político e a mudança nos parâmetros trabalhistas decorrentes da profunda globalização e do conseqüente enfraquecimento dos Estados-nações (CASTELLS, 2018, p. 16).

No contexto mundial, a instabilidade da democracia liberal tem como grande causa o desaparecimento das condições socioeconômicas que possibilitaram sua consolidação como modelo majoritário. O sucesso democrático teve como substrato o desenvolvimento econômico, a estabilidade política, e a unidade étnica. Contudo, este cenário deu lugar a um contexto histórico de estagnação econômica, quebra da hierarquia sociorracial e democratização da mídia, as quais causaram um processo de contestação e descrédito da democracia liberal (MOUNK, 2019, p. 46).

Desta forma, o início do novo século notabilizou-se pela formação do capitalismo global, o qual se baseia na flexibilização das fronteiras nacionais, com o conseqüente fortalecimento das organizações internacionais e sentimento de ameaça à identidade nacional. Segundo Manuel Castells (2018, p. 21), a globalização da



economia e da comunicação desestruturou as economias locais e limitou a capacidade do Estado-nação de responder, em seu âmbito, a problemas que passam a ter dimensões globais. O fenômeno da globalização aumentou as desigualdades já presentes anteriormente, provocando uma cisão social nítida, que dividiu os indivíduos entre aqueles que se inseriram no processo, devido à sua maior instrução e maiores possibilidades, as quais proporcionam que se conectem através do planeta, desaguando em uma nova elite cosmopolita, criadora de valor no mercado mundial. Em oposição a este grupo privilegiado, está a classe dos trabalhadores locais desvalorizados pela deslocalização e desconcentração industrial, alijados pela mudança tecnológica e fragilizados pela precarização do trabalho (CASTELLS, 2018, p. 21).

O contexto das desvantagens geradas pela globalização intensa é agravado pelo sentimento de ressentimento que a mesma provocou na classe marginalizada do fenômeno. Os trabalhadores deslocalizados viram o capitalismo global minar, pouco a pouco, os traços de seu Estado nacional originário, o que obriga os não cosmopolitas a se resignar em tribos herméticas, tentando conservar e concentrar a identidade nacional restante do processo de globalização, o que pode gerar o isolamento cultural e a xenofobia. Tal fato pode ser explicado em razão dos efeitos do mercado internacional sobre os indivíduos que acabam por se recolher em uma identidade própria e se entrincheirar em razão do medo daqueles que não pertencem à comunidade (CASTELLS, 2018, p. 21).

Além deste contexto cultural, outro golpe sofrido pela democracia liberal foi a crise financeira de 2008, cujos efeitos foram de grande repercussão negativa para o capitalismo global baseado na interdependência dos mercados mundiais. Apesar de a crise ser eminentemente egressa de problemas intrínsecos ao grande capital especulativo das bolsas de valores, os governantes deram preferência aos privilegiados, aplicando dinheiro público para salvaguardar as grandes empresas atingidas, em detrimento da classe média, que sofreu com o contingenciamento de gastos sociais e foi sobrecarregada com os custos da crise (CASTELLS, 2018, p. 38).



Diante disso, nota-se uma dissonância entre as instituições e os anseios que permeiam a sociedade. Para Margaret Canovan (1999, p. 8), tal fenômeno deriva de duas faces da democracia, a face “redentora” e a “pragmática”. A primeira se relaciona com a busca por resolução de conflitos sem violência, enquanto de outro lado a face redentora retoma a máxima “a voz do povo é a voz de Deus”. Estes dois polos abrem a margem para o populismo, que se comporta como uma resposta à ausência de responsividade institucional (CANOVAN, 1999, p. 12). A incapacidade de oferecer respostas aos anseios populares abrem margem para a formação de um antagonismo nos moldes schmittianos, no qual a democracia é reinterpretada radicalmente como majoritária e o processo eleitoral é utilizado para constitucionalizar um grupo específico no poder, encarnado na figura de um líder (URBINATI, 2019, p. 191-192).

Perante este cenário, convém dizer que houve o descrédito da elite política tradicional e o aparecimento de novos líderes populares. Essas novas lideranças buscavam representar o anseio do povo excluído de forma nova e contestadora à democracia liberal. Tais lideranças são marcadas por ter o populismo como estratégia retórica, usada por esquerda e direita, onde ocorre uma representação mental da política, na qual um povo homogêneo, moralmente íntegro sempre se defronta com elites imorais, corruptas e parasitárias - sendo que essas elites, no fundo, nem pertencem ao povo (VOßKUHLE, 2020, p. 28). Um dos principais aspectos que define o populismo é a reivindicação de representação exclusiva do povo, que implica em uma relutância em tolerar a oposição ou respeitar as instituições independentes; em última instância, o populismo reivindica para si o monopólio moral da representação (MOUNK, 2019, p. 52). Assim, o populismo pode ser visto como um fenômeno democrático, por dar voz às demandas excluídas do *establishment*, mas essencialmente iliberal, uma vez que visa romper com a institucionalidade (MOUNK, 2019, p. 47-48).

Contudo, as retóricas inflamadas e o antagonismo formado mira a destruição da democracia liberal, a fim do estabelecimento de um modelo autoritário de poder. Desta forma, tais líderes pretendem derrubar a ordem constitucional posta, porém,



vale ressaltar, de forma distinta das vias anteriores: não mais por golpe, mas solapando a democracia paulatina e recorrentemente por dentro (VOßKUHLE, 2020, p. 64). Estes novos líderes sectários são eleitos democraticamente e, muitas vezes, estão revestidos de um verniz democrático, de modo a falar em liberdades e legalidade, mas buscando a rejeição das regras democráticas, o incentivo à violência, a negação da legitimidade dos adversários e a restrição da liberdade dos mesmos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 91).

A principal influência jurídica do sectarismo é a subversão do Poder Judiciário, por meio do chamado “empacotamento das cortes”, que consiste na corrupção dos juízes, aumento de membros da Suprema Corte ou até mesmo sua dissolução para possibilitar um novo corpo de julgadores composto somente de simpatizantes e defensores do governo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 124). Para além dos ataques às cortes, pode-se apresentar os seguintes elementos como alerta para a erosão democrática: instituições concebidas para funcionar com autonomia passam a ser atacadas ou capturadas; minorias discriminadas e perseguidas; adversários passam a ser inimigos; eleições com candidatos da oposição são inabilitados; e, ativistas e jornalistas submetidos a intimidações e ataques contínuos (SOUZA NETO, 2020, p. 13).

As aspirações autoritárias foram reforçadas pelo uso das redes e de ferramentas digitais, como os algoritmos e banco de dados, os quais servem para definir alvos políticos, onde serão desferidas mensagens a fim da criação de “câmaras de eco”. Segundo Giuliano Da Empoli (2020, p. 130), atualmente, o objetivo central é a formação de maiorias aguerridas e homogêneas, formadas a partir da instrumentalização do ódio, o qual é usado para atingir objetivos políticos a partir da mais alta tecnologia algorítmica e mineração de dados.

Nesta toada, houve uma expansão do uso da matemática e análise de dados na política, tendo como premissa que as redes, como um todo, são o principal meio para colocar em prática as tendências captadas por algoritmos e dados, os quais proporcionarão, em última análise, a mobilização das correntes de ódio que alimentam



milhões de ressentidos e marginalizados pela crise capitalista. Com a obtenção dos dados pertinentes, a mobilização ocorre por meio da produção de conteúdo feito sob medida, onde estão incluídos as fake News e ataques pessoais aos adversários (EMPOLI, 2020, p. 105).

Portanto, o que ocorre atualmente em países como Estados Unidos, Itália, Hungria, Venezuela e Brasil, é reverberação da crise capitalista. A extensão destas tesões gerou agruras mal resolvidas pelas ferramentas institucionais disponíveis, gerando uma crise de legitimidade e credibilidade da democracia liberal. Esta dissonância foi aproveitada por líderes autoritários e populistas, resultando em um plano de corrosão democrática paulatina e exponenciada pelo uso da tecnologia (SOUZA NETO, 2020, p. 16). Sob estes moldes, a crise da democracia e o perigoso advento de um movimento autoritário preparado para aproveitá-la se disseminaram pelo globo.

Como dito, o Brasil possui características históricas e políticas próprias que impõem ainda mais desafios e dificuldades para a manutenção necessária das instituições democráticas que estão sob ataque atualmente. Além do fato mundial de a democracia estar sendo usada como ponto de partida para ruptura dela mesma - demonstrando seu uso com vistas à autofagia – no Brasil, há também dificuldades de cunho histórico-social. Estas podem ser identificadas na corrupção, no patrimonialismo e no desrespeito às minorias. Assim, uma vez adentrados na política, tendem a permanecer nas instituições fragilizadas devido ao vício estabelecido entre a sociedade e o próprio Estado, quando um certo bem público é assenhoreado por aqueles que exercem o poder, perpetuando um sistema de relativização tanto da estrutura político-democrática, quanto das instituições responsáveis pela sua regulação, demonstrando pontos de aprofundamento nos atos corruptivos (SHCWARCZ, 2019, 64).

Para além de condicionantes históricas e sociais, a consolidação dos interesses oligárquicos e antidemocráticos possui auxílio de natureza institucional. Isto se materializa no “presidencialismo de coalizão”, consistente em uma organização do



Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais, as quais ocorriam devido à alta necessidade de apoio e formação de maiorias em ambientes políticos que garantissem a sustentabilidade do governo (ABRANCHES, 1988, p. 27). Como decorrência da necessidade de aliança com setores sociais oligárquicos e poderosos, o presidencialismo de coalizão importa, em última análise, na consecução mútua de controle e interesses, consistente na busca pelo apoio político dentro do Congresso nacional pelo presidente, bem como na concretização dos interesses oligárquicos e sistêmicos por parte do parlamento (ABRANCHES, 1988, p. 90).

Com apoio dado pela fragilidade institucional e dificuldades históricas e políticas crônicas, o Brasil também passa a ser um ambiente de crise da cultura constitucional-democrática. Acompanhando a crise econômico-institucional mundial e o quadro de descrédito democrático ocorrido em outros países, no Brasil, passa a se desenvolver um impulso antissistema a partir de 2013 com manifestações questionando o funcionamento institucional do país. Os protestos foram seguidos do não reconhecimento por parte da oposição da vitória da presidente Dilma Rousseff (PT) em 2014. Com base no teor das manifestações políticas de insatisfação, é notório o surgimento de um contexto no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) passa de adversário político a inimigo a ser exterminado, principalmente com o uso disruptivo das ferramentas de informação da internet (SOUZA NETO, 2020, p. 17).

Somado à crise política, há um quadro de mudança de método e ação do Judiciário na condução de processos envolvendo atores e questões políticas sensíveis. Assim, a partir da popularização da operação lava-jato, entra em cena o “populismo-penal” que acabou tendo como resultado a criminalização da política e como modus operandi a espetacularização de ações policiais e processos judiciais; a transmutação de juízes em justiceiros e atores políticos; e, desrespeito reiterado aos limites e balizas legais (SOUZA NETO, 2020, p. 16).

As circunstâncias políticas e econômicas do momento, agravadas por dificuldades crônicas e históricas, resultaram na inserção do Brasil no contexto mundial de erosão progressiva do regime democrático. Tal instabilidade culminou com



a destituição da presidente eleita Dilma Rousseff por meio do impeachment ocorrido em 2016. Este será o foco analisado a seguir, porém, com foco na atuação do Supremo Tribunal Federal em decorrência de sua importância institucional, bem como pela alta judicialização dos atos do processo capazes de oportunizar ao STF relevantes possibilidades de influência no processo de impeachment.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DO IMPEACHMENT E OS PROCESSOS JULGADOS PELO STF

Inicialmente, vale ressaltar que a escolha de analisar especificamente o papel do Supremo Tribunal Federal no processo de impeachment de 2016 se deu pela importante função desempenhada pela corte ao longo do processo e pelo fato de o procedimento ter sido reiteradamente judicializado e contestado pelos atores políticos. Com isso, a escolha do recorte decorre de o cenário institucional brasileiro apontar para uma clara judicialização da vida social, ou seja, a alocação de questões de larga repercussão política ou social para o Judiciário. Pode-se dizer, portanto, que há um protagonismo do Judiciário diante do processo de redemocratização sedimentado com a CF/88. Com constitucionalização abrangente de direitos, a Constituição foi permeada por diversas matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário, transformando política em direito.

O controle de constitucionalidade híbrido, somando os sistemas americano e europeu, possibilita a análise de legalidade de leis e atos administrativos por via incidental e difusa - pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, caso a considere inconstitucional - e, por meio de controle por ação direta, que conta com um amplo rol para a propositura², permitindo a análise de várias matérias pelo

² O volume e a multiplicidade de proponentes e temas das provocações ao STF podem ser conferidos pela pesquisa empírica “A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? - O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais” (COSTA; BENVINDO, 2014).



Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2010, p. 9). Portanto, a judicialização da vida social e a supremacia do Judiciário no Brasil é potencializada pela crise de representatividade, pelo desenho partidário do país e pela juventude e imaturidade democrática (BARROSO, 2010, p. 10). Apesar de enfraquecido politicamente, o governo Dilma Rousseff ainda tinha o sustentáculo do partido com o maior número de cadeiras na Câmara, assim como uma militância organizada. Assim, submeteram várias questões procedimentais ao escrutínio da Suprema Corte ao longo do processo de impedimento (MEIRELES FILHO, 2020, p. 121).

Avançando para o exame concreto da atuação do STF no impeachment, tem-se que a primeira análise do procedimento pela corte se deu antes mesmo de algum pedido ser acatado pelo presidente da Câmara. A primeira questão submetida dizia respeito ao exame da Questão de Ordem 105 suscitada no Plenário da Câmara, que consistia em um verdadeiro código de processamento de um “hipotético pedido de impeachment”, com detalhamento de prazos e normatização das lacunas legais existentes entre a Constituição, a Lei 1.079 e o Regimento Interno da Câmara (BRASIL, 2015). Imediatamente, o deputado Wadih Damous (PT/RJ) manejou recurso contra a resposta de Cunha. Todavia, o recurso fora recebido como uma nova questão de ordem, contornando a possibilidade de votação de efeito suspensivo no Plenário e seguindo o processo sem a devida suspensão para debate (MEIRELES FILHO, 2020, p. 113). A contestação do ato de Cunha deu origem ao Mandado de Segurança 33.837, que foi acompanhado de outras ações que pleiteavam a suspensão das atividades legiferantes. Com isso, os ministros do STF concederam simultaneamente três liminares que suspenderam a decisão do presidente da Câmara, o rito estabelecido a partir da Questão de Ordem 105 e o processamento de qualquer denúncia de crime de responsabilidade contra a presidente da República (BRASIL, 2015).

Logo após esta suspensão inicial, a próxima judicialização foi em relação à eleição dos membros da Comissão Especial do impeachment na Câmara. Em reunião



com os líderes dos partidos, o presidente da Câmara definiu que caberia a cada líder indicar os respectivos representantes da Comissão. Recebidas as indicações, caminhava-se para a formação de um “chapa única”. No entanto, alguns deputados opositoristas alegaram que a chapa continha muitos nomes ligados ao governo e, assim, provocaram o lançamento de uma chapa avulsa, que acabou vencedora. O segundo ponto de controvérsia foi o modo de votação secreta. A oposição alegava que o texto da Constituição não tratava de modo expresso se o voto deveria ser secreto ou aberto. Na ausência de um rito predefinido, Eduardo Cunha valeu-se das disposições regimentais que previam o voto secreto para a eleição da Mesa Diretora, uma vez que essa era a única Comissão na qual eram eleitos os membros, requisito da Lei 1.079/1950 (MEIRELES FILHO, 2020, p. 112).

Discordando dos procedimentos definidos pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) interpôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pedindo o reconhecimento da ilegitimidade constitucional de diversos dispositivos da Lei 1.079/1950, bem como a recepção e interpretação, conforme a Constituição, de outras regras da mesma lei. Dentre outros, foram formulados os seguintes pedidos: i) defesa prévia da presidente da República quanto ao recebimento do pedido de impeachment, assim como em todas as demais fases do processo; ii) ilegitimidade constitucional da aplicação subsidiária dos “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” na definição do procedimento; iii) anulação da escolha da Comissão Especial; ilegitimidade dos representantes de blocos parlamentares para compor a Comissão; iv) eleição da Comissão por voto aberto; v) interpretação esclarecendo se o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado; vi) suspeição do presidente da Câmara dos Deputados, aferível pela presença de conflito concreto de interesses.

Com os pedidos realizados no bojo da referida ADPF 378, o julgamento, que teve como seu relator o Ministro Edson Fachin, adotou como bases gerais para definir o rito legislativo do impeachment: i) realizar uma filtragem constitucional e



convencional dos dispositivos da Lei 1.079/50; ii) seguir e respeitar ao máximo as regras e procedimentos adotados no impeachment de Fernando Collor, em 1992; iii) definir o processo de impeachment como um processo de índole dúplice, concentrando em si caráter jurídico e político; iv) definir a possibilidade de revisão judicial do procedimento pelo STF somente para realizar o controle da estrita legalidade procedimental e garantir os direitos constitucionais e convencionais do contraditório e ampla defesa, mas sem adentrar no mérito do impedimento ou em questões *interna corporis* das Casas Legislativas; v) conferir força normativa à Constituição (BRASIL, 2016).

Das balizas gerais supracitadas, emergiram as seguintes determinações sobre o rito e funções institucionais no impeachment: i) compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo, a qual realizará um juízo eminentemente político da acusação, que se constitui como condição de procedibilidade da denúncia; ii) ao Senado, compete, privativamente, processar e julgar o Presidente, realizando um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara; iii) impossibilidade de Rouseff apresentar defesa prévia antes do ato de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados; iv) o direito de a defesa manifestar-se após a acusação; v) o estabelecimento do interrogatório como ato final da instrução processual; vi) inaplicabilidade das regras de suspeição e impedimento do processo penal em relação ao Presidente da Câmara; vii) aplicabilidade subsidiária das regras regimentais da Câmara e do Senado, exceto sobre a autorização e o julgamento do *impeachment*; viii) a viabilidade da participação, na fase de julgamento, dos senadores que tivessem assumido função acusadora durante a instrução; ix) a validade da proporcionalidade partidária na formação da comissão responsável pela admissibilidade da denúncia; x) e, a garantia de que o recebimento da denúncia restasse pendente da decisão de maioria simples do Senado Federal.

Pela abrangência e pelos temas decididos pelo STF na ADPF 378, é possível dizer que o referido julgamento foi a manifestação judicial mais importante e



impactante do Supremo sobre o impeachment (CARVALHO, 2019, p. 80). Contudo, apesar de o julgamento da ADPF ter delineado praticamente todo o procedimento do impeachment, inclusive definindo-o em minúcias, a judicialização do rito perdurou – principalmente por parte da base aliada do PT, que continuou a tentar, por meio do Judiciário, a ilidir o impeachment, ou, ao menos, postergá-lo. Exemplos da continuidade da submissão do rito ao Judiciário se encontram na ADI 5498 e no Mandado de Segurança 34.127, que serviram para a base aliada do PT impugnar a votação do parecer emitido pela Comissão Especial feita de maneira alternada (do Norte para o Sul), enquanto os impetrantes pretendiam votação por ordem alfabética ou simultânea sob a justificativa de uma maior imparcialidade. As ações movidas foram rejeitadas pelo STF sob o argumento de que a questão da ordem de votação do parecer não possui importância e previsão constitucional (BRASIL, 2016).

Na situação anterior, a judicialização só teve como objetivo a definição e a impugnação de rito adotado pela Câmara durante a votação do parecer, e não a reversão do mérito do impeachment. Contudo, no Mandado de Segurança 34.193, a presidente Dilma Rousseff impugnou a autorização da Câmara e atos de Eduardo Cunha supostamente eivados de imparcialidade e desvio de finalidade. As irregularidades apontadas diziam respeito das supostas invalidades: i) ato de recebimento parcial da denúncia; ii) atos posteriores ao recebimento da denúncia (contínuo desvio de poder subsequente); iii) decisão do Plenário da Câmara, em decorrência de vícios que atingiram o processo decisório dos parlamentares. O MS foi negado sob o argumento que as questões suscitadas estão adstritas a juízo puramente político da Câmara, que decide a procedibilidade do processo com base na conveniência política. Ademais, o STF compreendeu que não havia direito líquido e certo comprovado por prova pré-constituída, pois não havia prova concreta de desvio de finalidade ou quebra do devido processo legal (BRASIL, 2018).

Houve também a impetração do Mandado de Segurança 34.131, por meio do qual o PT contestava a justa causa (crime de responsabilidade concreto) do impeachment. Neste caso, houve a impugnação do parecer emitido pela Comissão



Especial da Câmara, que não teria seguido a delimitação de Cunha no recebimento da denúncia, transcendendo o objeto do processo (crimes de responsabilidade por “pedaladas fiscais” e abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso) e inserindo provas de natureza política (inclusive a delação premiada do ex-senador Delcídio do Amaral). No caso específico, o STF decidiu pela inadequação do tribunal para analisar justa causa do crime de responsabilidade e entendeu que a menção a fatos alheios ao objeto era mera argumentação lateral, que não seria considerada como objeto pelos deputados (BRASIL, 2016). Marginalmente, o Supremo decidiu também que a Câmara devia se restringir análise dos dois fatos principais, mas não impôs de forma expressa, permitindo a menção a fatos políticos no parecer (GONZAGA; PIMENTA, 2016, p. 124).

Como último exemplo de judicialização e tentativa de reversão do resultado do impeachment, tem-se o Mandado de Segurança 34.371, por meio do se pleiteou a reversão do impeachment no Senado, sob os seguintes fundamentos: i) a atipicidade da conduta; ii) agressão a princípios constitucionais; iii) violação aos princípios da congruência e da ampla defesa por haver menção, no julgamento, a fatos não narrados na representação. Inicialmente, e ainda durante o mandato eletivo da ex-presidente Dilma, o STF decidiu que não era aceitável o controle de tipicidade por meio da via judicial. Devido a recursos e postergações, o julgamento final do mérito acabou ocorrendo em 2020, motivo pelo qual foi decretada a perda superveniente de objeto em decorrência de o mandato para o qual Dilma ter sido eleita ter acabado em 2018 (BRASIL, 2018).

4 DAS DEFINIÇÕES DAS REGRAS DO JOGO À REFORMA DA LEI DE IMPEACHMENT

Far-se-á, aqui, uma análise acerca da atuação do STF durante o impeachment, bem como a inovação legislativa pretendida pelo Projeto de Lei



1.388/23. Diante disso, destaca-se a ampla politização das discussões perpetradas nos meandros do judiciário. A referida politização se torna aparente na medida em que se nota encontro do então Advogado Geral da União, José Eduardo Cardozo, com o Ministro relator da ADPF 378 (Edson Fachin), para debater e negociar os termos do voto com o objetivo de arrefecer o processo de impeachment (RECONDO; WEBER, 2019, p. 238). Ou seja, tem-se uma reunião não oficial na qual se debate uma questão de importância ímpar para o andamento do processo de impeachment, de forma a indicar uma indissociabilidade das questões jurídicas e políticas, mesmo em âmbito judicial. Somado a isso, tem-se o impeachment como um procedimento com alta densidade política, que desde a inicial trouxe diversas referências a situações políticas que não tinham nenhuma ligação com o objeto principal da ação.

Com isso, na denúncia, falou-se recorrentemente dos “escândalos de corrupção” do governo, da “imoralidade” na administração pública e da culpa da Presidente, os quais compunham, juntamente com os crimes de responsabilidade, o “conjunto da obra” que daria azo ao impedimento (WINK, 2017, p. 164). Para além da ordinária judicialização – que é fenômeno inerente ao sistema institucional brasileiro, o qual confere competência de análise para o Judiciário (STRECK, 2014, p. 100) – houve, no impeachment, a judicialização da mega política, que consiste em levar ao Poder Judiciário matérias de máxima importância política, que muitas vezes definem e dividem comunidades inteiras (HIRSCHL, 2008, p. 3).

Neste contexto, as submissões de questões ao Judiciário durante o impeachment diziam respeito ao procedimento e, na maioria das vezes, foram promovidas pela base aliada da presidente Dilma, em uma tentativa da preservação hegemônica (FERNANDES, 2018, p. 42). Porém, houve, durante o impedimento, a judicialização de outras questões políticas fora do processo, mas que impactaram a opinião pública e o desenrolar do impeachment, tais quais a suspensão da nomeação do ex-presidente Lula para a Casa Civil promovida por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes e a prisão do senador Delcídio do Amaral por decisão do STF (CARVALHO, 2019, p. 82).



Noutro giro, por ter sido o grande pronunciamento judicial do impeachment, vale fazer alguns apontamentos acerca da ADPF 378. A citada ação foi uma judicialização do rito do impeachment decorrente da inadequação da regulação feita pela Lei 1.079/50, cujo conteúdo estava em desacordo com a Constituição. Assim, a judicialização durante o processo de impeachment da então presidente decorreu “da incapacidade ou recusa do Legislativo em adaptar a lei 1079 de 1950, que regulamenta o impeachment do presidente da República por crimes de responsabilidade, à Constituição de 1988” (ABRANCHES, 2015, p. 10). A ADPF teve como base fundamental prestigiar o Legislativo na condução do julgamento do impeachment e atribuir uma postura de autocontenção ao STF na análise do procedimento. Tal pressuposto ficou explícito ao longo do julgamento, conforme se nota:

O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de impeachment é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisdado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar (BRASIL, 2015).

Assim, pela leitura dos votos, é possível inferir que uma eventual atuação do Supremo durante o processo do impeachment seria no sentido de garantir a observância do procedimento aos direitos e garantias constitucionais e convencionais do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Portanto, ao Supremo Tribunal Federal competiria o controle da estrita legalidade procedimental do processo de impedimento, assegurando que o juízo e julgamento jurídico-político do Parlamento fosse passível de controle judicial apenas para amparar as garantias judiciais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Esta tese de autocontenção por parte do STF teve apoio doutrinário e jurisprudencial, porém, a principal referência para adoção desta postura esteve na obra do ex-ministro do Supremo Paulo Brossard (1992), que pregava fortemente a natureza eminentemente política do processo de impeachment, no qual o Judiciário



não deveria interferir. Em suma, o autor indicava que o impeachment possui natureza política, sendo originado de questões políticas, mas que não exclui, mas pressupõe, a adoção de critérios jurídicos (BROSSARD, 1992, p. 75).

Apesar de a posição de autocontenção do STF no que se refere ao controle judicial do impeachment ter sido reiteradamente ressaltada e destacada como pedra de toque da atuação do tribunal no processo, tal posicionamento é contestado, na medida em que, por meio da ADPF 378, o Supremo regulou e delineou em minúcias o procedimento do impeachment, de modo a não deixar a mínima margem de manobra e discricionariedade para o Legislativo conduzir o rito. Neste sentido, é possível notar uma abrangente intervenção judicial na regulamentação dos procedimentos a serem adotados durante todo o andamento processual. Por meio de um posicionamento substancialista em digressões principiológicas e termos vagos, o STF tolheu a autonomia do Legislativo ao promover um rito inflexível (MEIRELES FILHO, 2020, p. 140).

Assim, a despeito de pregar a deferência à autonomia decisória do Congresso egressa da doutrina de Paulo Brossard, o STF em 2016 utilizou-se de tal posicionamento de forma conveniente, pois, em geral, a atuação na ADPF 378 teve como grande marca a intervenção e definição dos trabalhos legislativos (ARGUELHES; RECONDO, 2017, p. 169). Tal postura mais detalhista e controladora pode ser atribuída à composição do STF à época, que se notabilizou pelo grande poder recebido e pela imoderação nas decisões prolatadas, estando acostumada à imprensa, às turbulências políticas e sem receio de protagonismo (HARTMANN, 2017, p. 56).

Saindo do conteúdo da ADPF e do impeachment em si, é importante ressaltar a postura do STF em julgamentos que não trataram diretamente do impeachment, mas tiveram grande importância político-institucional e que refletiram no resultado da destituição de Dilma Rousseff. Neste diapasão, é necessário tratar da situação vizinha ao impeachment de quando o juiz que conduzia os casos da Operação Lava Jato em primeira instância para pessoas sem foro privilegiado divulga áudios de interceptações



telefônicas onde a Presidente Dilma Rousseff avisava Lula, indicado a ministro da Casa Civil no mesmo dia, que lhe enviaria o termo de posse para usar em caso de necessidade. A divulgação é usada pelo ministro Gilmar Mendes para suspender a posse de Lula como ministro, tendo como base o entendimento de que houve desvio de finalidade da nomeação, a qual teria sido usada como subterfúgio para fugir do juízo natural.

A decisão de Mendes é contestada, pois contrariava a jurisprudência do tribunal quanto à impossibilidade de partidos políticos, mediante mandado de segurança coletivo, questionarem atos do Executivo, bem como pela tese de desvio de finalidade em obstrução da justiça e pelo uso de prova ilícita, já que as gravações dos áudios foram obtidas de forma ilegal (ALMEIDA, 2017, p. 71). Além da decisão de Gilmar Mendes sobre a nomeação de Lula, há decisões de grande repercussão como a prisão de Delcídio do Amaral (ocorrida durante o impeachment e que abalou ainda mais a imagem do governo) e a prisão de Eduardo Cunha (ocorrida após o processo ter se concretizado na Câmara). Nestes três episódios, é possível notar decisões judiciais com alto grau de excepcionalidade e que influem diretamente no curso do impeachment, “ora neutralizando atores em momentos relevantes, ora permitindo que agissem” (ALMEIDA, 2017, p. 72).

No que tange à judicialização do processo de impeachment necessário mencionar levantamento³ acerca de todas as ações movidas ao longo durante seu andamento, de forma a destacar a quantidade, os impetrantes e o sucesso das judicializações realizadas pelos atores políticos. Ao todo, foram movidas 19 ações acerca do impeachment da presidente Dilma Rousseff, das quais 13 foram promovidas pela base do governo e 6 pela oposição (ALMEIDA, 2017, p. 67). Nas ações movidas pela base de apoio de governo da presidente, 7 impugnavam algum aspecto procedimental do impeachment e requeriam a suspensão do processo em

³ O levantamento estatístico foi colhido do seguinte trabalho: ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no impeachment da presidente Dilma Rousseff. Revista Direito, Economia e Sociedade Contemporânea, v. 2, n. 1, p. 52-75, 2019.



decorrência da irregularidade; após análise por parte do STF, houve a paralisação por força de 3 ações acolhidas, as quais foram analisadas antes da abertura concreta do processo na Câmara e da definição completa do rito pela ADPF 378. Portanto, todas as ações movidas após a definição do rito foram negadas, não havendo nenhuma paralisação após a determinação do procedimento. As outras 6 ações movidas pela base do governo tiveram como objeto o mérito do impeachment, impugnando a tipicidade da conduta da presidente, a inépcia da denúncia e a ocorrência de desvio de finalidade na aceitação da denúncia pelo presidente da Câmara. Todas estas ações foram negadas pelo STF, que prestigiou as decisões do Congresso, alegando que as questões eram de natureza interna corporis e impassíveis de intervenção judicial.

Em relação às ações movidas pela oposição, é necessário dizer que todas as pretensões foram veiculadas por meio de mandado de segurança; da mesma forma, todos os mandados foram impetrados após a decisão definitiva de destituição por parte do Senado, impugnando a questão da separação de penas feita também no Senado. Assim, pelo fato de os senadores terem feito duas votações acerca das penas (uma sobre a perda do mandato e outra sobre inelegibilidade de oito anos), afastando a inelegibilidade, os parlamentares moveram ações alegando a ilegalidade e inconstitucionalidade do desmembramento da votação. Em todas as 6 ações, o STF manteve a separação de penas ocorrida no julgamento, alegando autonomia do Congresso para questão e impossibilidade de intervenção judicial em assunto interno.

Diante desta experiência e a própria exposição do STF durante os julgamentos para o processo de impedimento, em 2023 surge o Projeto de Lei 1.388/23. Na exposição de motivos, há a indicação da inadequação da Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950) ao contexto atual, uma vez que foi influenciada por ideais parlamentaristas não recepcionados pela Constituição de 1988, deixando lacunas a serem preenchidas (BRASIL, 2023, p. 42). Notoriamente, essas lacunas foram preenchidas em 2016 pela atuação do STF, de forma que o



projeto em questão poderia ser visto como uma forma de reivindicação do poder Legislativo em regulamentar tal procedimento.

A Comissão Especial destinada para a realização do projeto foi presidida pelo então Ministro Ricardo Lewandowski, que também presidiu o processamento do impeachment no Senado na deposição de Dilma Rouseff. Este fato torna evidente que a elaboração do projeto possui uma proximidade grande com as experiências brasileiras recentes. Os demais integrantes desta comissão foram: Ministro Enrique Ricardo Lewandowski (Presidente), Fabiane Pereira de Oliveira (Relatora), Ministro Antônio Augusto Anastasia, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, Fabiano Augusto Martins Silveira, Gregório Assagra de Almeida, Heleno Taveira Torres, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Pierpaolo Cruz Bottini e Ministro Rogério Schietti Machado Cruz.

Na “justificação” do projeto, foram expostos os seguintes objetivos que permearam a elaboração da inovação legislativa: i) maior previsibilidade e segurança jurídica; ii) atualização dos tipos penais; iii) aperfeiçoamento da denúncia, da autorização, da instrução e julgamento do processo de impeachment; iv) considerar as experiências federais e estaduais para a atualização normativa; v) melhoria de sistematização dos crimes de responsabilidade (BRASIL, 2023, p. 43-44).

Interessante notar que na exposição de motivos, a Comissão Especial entendeu necessária uma distinção entre impeachment e voto de desconfiança, expondo a necessidade de abandonar o uso do impeachment como ferramenta apta para superação de impasses políticos (BRASIL, 2023, p. 51). Nesse sentido, cabe destaque para o fato de que, embora o STF tenha delimitado a risca procedimentos a serem seguidos no processamento da então presidente, em nenhum momento emitiu diretamente um parecer sobre a existência ou não do crime de responsabilidade em discussão. Sendo assim, o PL 1.388/23 expõe que mesmo admitindo a natureza política do processo de impeachment, este deve se concretizar apenas diante de um crime de responsabilidade (BRASIL, 2023, p. 51).



Grifa-se que a pretensão de enfatizar a presença do elemento jurídico em um eventual impeachment abre margem para um controle judicial em um evento futuro. Se antes o STF restringiu sua atuação ao estabelecimento de procedimentos que geraram repercussões no andamento do impedimento de 2016, agora sinaliza, por meio da Comissão Especial, a possibilidade de intervir no mérito em situação futura.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto, a crise democrática encontra importantes reverberações no Brasil, como resultado de um extenso processo histórico, que envolve o modelo da democracia liberal-constitucional, o modelo econômico do capitalismo de mercado e o processo produtivo-social da globalização. O atual modelo democrático, que teve seu ponto principal de expansão mundial na Segunda Guerra Mundial, se destaca, no âmbito político, por ser regido pelo governo da maioria, cumulado à contestação e participação populares nos processos decisórios, que devem ser sempre dotados de liberdade de expressão e participação, bem como de respeito aos direitos e garantias fundamentais. No espaço jurídico, a disseminação da democracia liberal trouxe consigo um arcabouço e sistema jurídicos baseados na aproximação entre direito e moral, centralidade das constituições, e promoção e proteção de direitos fundamentais garantidos nas cartas democráticas.

Contudo, após a grande disseminação do modelo híbrido, apresentou-se, pelas crises mal resolvidas do século XX e por questões de cunho histórico, cultural e econômico, uma crise notabilizada pela ação contundente de lideranças políticas populistas e de cunho autoritário. Assim, pela via democrática e eleitoral regulares, estes líderes usam seus mandatos para formar maioria popular e parlamentar, a fim de ter apoio para dar início ao desmonte autofágico e paulatino da democracia liberal. Esta erosão democrática se faz por meio de: i) ataques e alterações às regras do jogo democrático; ii) do incentivo à violência; iii) da negação da legitimidade dos



adversários e da captura; iv) corrupção ou descrédito de instituições vitais ao funcionamento do sistema democrático, que se agrava pelo uso das redes e algoritmos, os quais contribuem para a formação de um apoio popular ainda maior e cooptado por notícias falsas e discursos de ódio.

Este cenário de ataque às bases democráticas encontrou campo fértil no Brasil, em decorrência da crise capitalista e de representatividade da classe política desmoralizada. Além da contribuição negativa dada pelo cenário atual, a situação brasileira fica ainda mais grave em razão: i) da instabilidade política e social constante, bem como do autoritarismo histórico e estrutural presente nas várias camadas sociais; ii) da baixa e não efetiva participação política nos processos decisórios; iii) pelo descaso e desrespeito das elites históricas para com a participação popular na política, na administração ética e democrática da coisa pública. O contexto mundial, combinado com as particularidades nacionais, desaguou em uma crise da democracia liberal no Brasil, que foi se expandindo mediante reiteradas manifestações populares e judiciais pela criminalização da política até culminar no impeachment e na destituição da presidente Dilma Rousseff. Nota-se que estas conclusões derivam de uma leitura liberal da crise democrática, de modo que se faz necessário um estudo a respeito do comportamento do STF no impeachment a partir da concepção do populismo como lógica da política.

Sob estas óticas, percebe-se um STF atuante, que regulou em minudências o rito do impeachment por meio da decisão constante da ADPF 378 e esteve presente em situações políticas de grande impacto antes da abertura do processo no Congresso. Porém, é necessário ressaltar que após a regulação do rito por meio da ADPF 378 e da abertura concreta do processo de impeachment no Congresso, houve a judicialização de diversos aspectos procedimentais. Contudo, o Supremo se pautou pela autocontenção diante do mérito, deixando que o Congresso atuasse de forma plena dentro do procedimento delimitado.

Não obstante, em 2023, foi apresentado o Projeto de Lei 1.388/23, resultante dos trabalhos da Comissão Especial presidida pelo então Ministro Ricardo



Lewandowski. Nesta proposta, é possível notar uma tentativa de sistematizar de maneira mais detalhada os crimes de responsabilidade, bem como preencher as lacunas deixadas pela legislação em vigor. Mas, mais do que isso, a preocupação exposta na exposição de motivos sinaliza o posicionamento dos juristas presentes na Comissão em exigir em um processo de impeachment a existência de um crime de responsabilidade, o que abriria margem para a judicialização do mérito no futuro. Se em 2016 o STF obteve um papel importante na definição dos procedimentos, com a inovação legislativa seu posicionamento estaria pacificado. O ponto de virada estaria na possibilidade de emitir juízos de valor em relação ao mérito ao indicar a existência, ou não, de um crime de responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Crises políticas no presidencialismo de coalizão**. Publicado online em 21 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://sergioabranches.com.br/politica/118-crisis--politicas-no-presidencialismo-de-coalizao> . Acesso em: 2 dez. 2022.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no impeachment da presidente Dilma Rousseff. **Revista Direito, Economia e Sociedade Contemporânea**, v. 2, n. 1, p. 52-75, 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe. Impeachment: a maldição de Brossard. *In*: FALCÃO, J; ARGUELHES, D; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 167-170.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: a função representativa e majoritária das cortes constitucionais. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 2, n. 2, p. 517-546, 2016.



BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 12, nº 96, p. 5-43, fev./mai. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5.498**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 14 abr. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 7 mar. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.837**. Impetrante: Wadih Namous Filho. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 02 mar. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.127**. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Roberto Barroso. Brasília, 16 abr. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.131**. Impetrante: Luiz Paulo Teixeira Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 14 abr. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.371**. Impetrante: Dilma Vana Rousseff. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 7 dez. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 1.388, de 24 de março de 2023. Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento, 2023.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOVAN, Margaret. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. **Political Studies**, v. XLVII, nº 1, March, p. 2-16. 1999.

CARVALHAL, Ana Paula Zavarize. **Constitucionalismo em tempos de globalização: a soberania nacional em risco?** 2014. 305 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan. Crise, impeachment e judicialização da governabilidade: o STF e a estabilização do sistema político. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPA**, v. 29, n. 01, p. 77-96, 2019.



CASTELLS, Manuel. Ruptura: **A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2018.

COSTA, Alexandre Araújo da; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle de constitucionalidade: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. **Brasília: Universidade de Brasília**, 2014.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Tradução: Arnaldo Bloch. 2 ed. São Paulo: Editora Vestígio, 2020.

FERNANDES, Pedro de Araújo. **A judicialização da “Megapolítica” no Brasil: o protagonismo do Supremo Tribunal Federal no impeachment da presidente Dilma Rousseff**. 2017. 98 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o último Homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2015.

GONZAGA, Eugenia Augusta; PIMENTA, Paulo. A possibilidade de atuação do STF na atual fase do pedido de impeachment. *In*: PRONER, C; CITTADINO, G; TENENBAUM, M; FILHO, W. **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016, p. 124-126.

HARTMANN, Ivar. Impeachment: Supremo de Dilma não é o mesmo Supremo de Collor. *In*: FALCÃO, J; ARGUELHES, D; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 54-56.

HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Megapolitics and the Rise of Political Courts. **Annual Review Political Science**, v.11, p. 22-43, 2008.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: breve século XX**. Tradução: Marcos Santarrita. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2018.

MACHADO RODRIGUES, Theófilo; BELLATO, Caíque. A Crise da Democracia Liberal no Início do Século XXI: Duas Abordagens da Teoria Política. **Agenda Política, [S. l.]**, v. 9, n. 1, p. 253–279, 2022.



MEIRELES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros**: os casos Collor e Dilma. São Paulo: Almedina, 2020.

MENDONÇA, Daniel. de; MACHADO, Igor Suzano. Apresentação do Dossiê: O populismo e a construção política do povo. Mediações - **Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 26, n. 1, p. 10–27, 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os onze**: o STF, seus bastidores e suas crises. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do rio de Janeiro, 2020.

STRECK, L. **Os Dilemas da Representação Política**: O Estado Constitucional entre a Democracia e o Presidencialismo de Coalizão. *Revista Direito e Sociedade*, n. 44, p. 83-101, 2014.

URBINATI, Nadia. **Me the people**. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

VOßKUHLE, Andreas. **Defesa do Estado Constitucional em tempos de populismo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

WINK, Georg. Judicialização da política ou politização da justiça? Uma análise crítica do discurso do libelo acusatório contra a presidente Dilma Rousseff no processo de impeachment. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Letras da UFPA**, Belém, n. 47, p. 152-173, 2017.

