
NORMAS BRASILEIRAS SOBRE *IMPEACHMENT* À LUZ DA TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA

IMPEACHMENT UNDER BRAZILIAN LAW IN ACCORDANCE WITH THE THEORY OF SYMBOLIC CONSTITUTIONALIZATION

Amanda Pinto Neves

Procuradora do Estado do Maranhão. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU).

SUMÁRIO: Introdução; 1. A constitucionalização simbólica e seus efeitos na modernidade periférica; 2. Bases históricas e natureza do *impeachment*; 3. O *impeachment* no direito brasileiro; 4. Função hipertroficamente simbólica das normas brasileiras sobre *impeachment* e a modernidade periférica brasileira; 5. Considerações finais; Referências.

RESUMO: O artigo analisa a teoria da constitucionalização simbólica, correlacionada às normas brasileiras que tratam sobre o *impeachment* de Chefe do Executivo, considerando o contexto de modernidade periférica em que se insere o Brasil. Através de revisão bibliográfica, apresenta-se a abordagem teórica traçada por Marcelo Neves, levantando-se a hipótese de que o instituto do *impeachment*, importado do direito norte-americano, é marcado, no sistema jurídico brasileiro, por hipertrofia da função simbólica, não conseguindo se concretizar plenamente. Sob esta análise, as normas mencionadas são utilizadas como álibi para diminuir a tensão social e, ao mesmo tempo, contribuem para obstruir os caminhos para transformações sociais necessárias à realização do modelo textual democrático importado de países centrais.

PALAVRAS-CHAVE: *Impeachment*. Direito brasileiro. Teoria da Constitucionalização Simbólica. Modernidade Periférica. Legislação Álibi.

ABSTRACT: This article analyzes the theory of Symbolic Constitutionalization, correlated to the impeachment process in Brazil, its relevant laws and constitutional provisions, considering the peripheral modernity Brazilian context. This study was based on a bibliographic research about Marcelo Neves' work, thus raising the hypothesis that the impeachment, imported from North American law, is characterised, in the Brazilian legal system, by hypertrophy of the symbolic function, in a way that it cannot be completely achieved. From this perspective, the mentioned norms are used as an alibi to diminish social tension and, at the same time, contribute to obstructing the paths to social transformations necessary for the realization of the democratic textual model imported from central countries.

KEYWORDS: Impeachment. Brazilian law. Theory of Symbolic Constitutionalization. Peripheral Modernity. Alibi Legislation.

INTRODUÇÃO

Como explicita Amaral (2005), no sistema presidencialista, o *impeachment* é o instrumento mais drástico de controle político confiado ao Parlamento contra o chefe do Poder Executivo.

O *impeachment* originou-se no direito inglês, nos séculos XIII e XIV (PINTO, 1992, p. 25). Através desse instituto, a Câmara dos Comuns formulava acusações contra os ministros do rei, e a Câmara dos Lordes as julgava, com jurisdição plena, com liberdade para escolher e fixar penas, que podiam variar da destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte (PINTO, 1992, p. 22).

Com o passar do tempo, o *impeachment* sofreu metamorfose, expandindo-se para ganhar dimensões políticas. Posteriormente, a partir da vitória do Parlamento inglês sobre o poder real em 1688, até a consolidação do governo de Gabinete, o *impeachment* perdeu utilidade, sendo substituído pela responsabilidade política, essência do governo parlamentar, como aponta Amaral (2005).

A Constituição Americana de 1787 adotou o *impeachment* como instrumento de controle político, tomando por base o modelo inglês. Contudo, como explicita Pinto (1992, p. 32), “a solução americana, enclausurada pela codificação, fixa um instante da evolução institucional britânica, que prosseguiu e foi além da fórmula legislada”.

No direito norte-americano, o *impeachment* é um processo político que tem por finalidade afastar o agente do cargo, sem prejuízo de outras sanções eventualmente cabíveis (FAVER, 2016, p. 324). Por outro lado, no sistema europeu, vinculado à antiga tradição britânica, trata-se de processo de natureza mista, político-penal, pois admite a aplicação de penalidades cíveis e criminais (PINTO, 1992, p. 26).

No Brasil, a Constituição de 1824 previu o *impeachment* em bases semelhantes àquela do instituto britânico. A Lei de 15 de outubro de 1827, que regulamentou o *impeachment* no período imperial, previa a responsabilidade de Ministros e Secretários de Estado e Conselheiros, sujeitos a sanções de natureza criminal aplicáveis pelo Senado (FAVER, 2016, p. 327). Conforme Pinto (1992), o processo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e seus bens.

A Constituição de 1891, por sua vez, adotou o *impeachment* conforme o modelo norte-americano. O Presidente da República, ao contrário do Imperador, é legalmente responsável e seu mandato passou a ser objeto de controle político pelo Poder Legislativo. Como aponta Faver (2016), a Constituição de 1934 estabeleceu um complexo sistema de *impeachment*, com tribunal especial composto por juízes, senadores, deputados e ministros da

Corte Suprema. Posteriormente, as Constituições de 1946, 1967, 1969 e 1988 vincularam o *impeachment* à ocorrência de crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República, a ser afastado do cargo uma vez declarada procedente a acusação pelo voto de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Essas características são algumas das principais distinções entre o instituto brasileiro e aquele norte-americano, que serviu de inspiração ao primeiro.

A disciplina atualmente vigente dos crimes de responsabilidade consta da Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionada pela Constituição de 1988, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.564-DF-1992 e na ADPF nº 378-DF-2015. No último julgamento, a Corte Suprema tratou sobre a cadeia procedimental exigível para desenvolvimento do processo de *impeachment*, qualificando-a como jurídico-política. Para o Supremo Tribunal Federal, compete-lhe:

O controle de estrita legalidade procedimental do processo de *impeachment*, assegurando que o juízo jurídico-político de alçada do Parlamento, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e ampla defesa, se desenvolve dentro dos estritos limites do devido processo legal (BRASIL, 2016, p. 38).

Assim, o mérito da decisão seria insindicável, cabendo apenas controle judicial de aspectos procedimentais, para a garantia do direito de defesa do Chefe do Executivo.

O último *impeachment* de Presidente da República brasileiro, contra Dilma Rousseff, foi objeto de diversos estudos sobre a atuação dos Poderes Judiciário e Legislativo no caso.

O presente trabalho pretende contribuir para o estudo da legislação em sentido amplo sobre o tema (Lei nº 1.079/1950, disposições constitucionais respectivas e decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, notadamente aquelas proferidas no Mandado de Segurança nº 21.564-DF-1992 e na ADPF nº 378-DF-2015), apresentando o tema sob mais uma perspectiva de análise, a teoria da constitucionalização simbólica.

Proposta por Marcelo Neves (1994), a teoria mencionada observa os efeitos da hipertrofia da função simbólica nas normas legais e constitucionais. Isto é, analisam-se as normas não apenas sob uma ótica normativo-jurídica, mas, também, à luz de aspectos político-ideológicos, para averiguar a eficácia e a efetividade dos textos.

Pretende-se, assim, a partir de revisão bibliográfica, investigar a existência de caráter hipertroficamente simbólico nas normas brasileiras

que tratam do *impeachment* de Chefe do Executivo, a partir do estudo do processo de concretização do texto normativo. Esse processo abrange as interações com a norma por parte de diversos atores: população, agentes políticos e órgãos estatais, que observam, usam, aplicam, executam a legislação.

Diante disto, analisa-se a existência de emprego simbólico da legiferação em contradição com a função específica do sistema jurídico de orientar expectativas normativas e controlar comportamentos. Este quadro apresenta-se especialmente em países que, segundo um critério econômico, integram a modernidade periférica¹ e adotam, formalmente, instituições democráticas. Como ressalta Neves (2018), na tentativa de criar confiança no governo ou no Estado, são editadas legislações-álibi que contribuem para atenuar e conter tensões sociais, bem como para criar a convicção de veracidade do modelo democrático importado.

Especificamente em relação às normas brasileiras sobre o *impeachment*, podem-se vislumbrar tais características. O texto normativo trata de responsabilização política de agentes públicos e se relaciona intrinsecamente a instituições constitucionais básicas, como direitos fundamentais, separação de poderes e eleições democráticas, inseridas no núcleo do sistema jurídico. Todavia, sobretudo diante da presente crise constitucional brasileira (nesse sentido, NEVES, 2018; PALMA, 2018; CARVALHO E PALMA, 2020), é possível detectar falta de correspondência entre as normas postas e a práxis dos órgãos estatais, bem como a conduta e as expectativas da população. Tem-se, portanto, uma normatividade restrita, de modo que as instituições consagradas pela Constituição permanecem mais relevantes como referências simbólicas do discurso do poder (NEVES, 1994). Nesse sentido, é possível detectar um dos efeitos decorrentes da recepção irrefletida de ideias e instituições jurídicas da modernidade central pela modernidade periférica do capitalismo no Ocidente, tendo em vista a insuficiente autonomia do direito e sua exploração pela política (NEVES, 2018).

1 Neves (2018) defende que os países desenvolvidos e subdesenvolvidos não compõem uma dualidade, respectivamente, de modernidade e tradição, mas, antes, integram dimensões sincrônicas da sociedade moderna mundial, de forma que, do ponto de vista político-jurídico, existe uma cisão da modernidade em centro e periferia. O autor explicita que, conforme o modelo luhmanniano, uma sociedade torna-se moderna na medida em que atinge alto grau de complexidade, contingência e abertura para o futuro. Os países subdesenvolvidos integram-se na modernidade, estão integrados ao mercado mundial e participam das relações internacionais. Por outro lado, essa integração é subordinada, pois a reprodução autopoietica dos sistemas jurídico e político regionais da periferia é bloqueada tanto por outros subsistemas, como a economia, quanto pelos sistemas regionais jurídico-político do centro (Estados). As sociedades regionais periféricas mostram-se hipercomplexas e hipercontingentes, de modo que os sistemas sociais se mostram relativamente incapazes de estruturar a complexidade determinável de seus respectivos ambientes, o que implica acoplamentos insuficientemente complexos entre sistema e ambiente e, assim, insegurança de expectativa (NEVES, 2018).

1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E SEUS EFEITOS NA MODERNIDADE PERIFÉRICA

Nas últimas décadas do século XX, autores do direito alemão discutiam o caráter simbólico da legislação, de acordo com o conteúdo das normas jurídicas. No direito brasileiro, Neves (1994) retomou essa discussão, apontando que a legislação simbólica pode ser definida como aquela que apresenta predomínio ou hipertrofia da função simbólica em sentido típico-ideal, em detrimento da função jurídico-instrumental, de caráter normativo-jurídico. Assim, a legislação simbólica é marcada pela produção de diplomas legais que integram o sistema jurídico, mas que se voltam antes a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.

Com base na obra de Kindermann (1988), Neves (1994) indica três tipos de legislação simbólica, tendo em vista o conteúdo das normas analisadas: a) legislação voltada à confirmação de valores sociais; b) legislação construída para demonstrar a capacidade de ação do Estado (legislação-álibi); c) legislação editada com o fim de adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos sociais dilatórios.

Neves (1994) explicita diversos pontos relevantes para a reflexão sobre a legislação simbólica, ressaltando-se a discussão sobre a efetividade como realização da finalidade da lei. De acordo com o autor, a legislação simbólica mostra-se inefetiva ou, por vezes, antiefetiva². Contudo, as normas mencionadas produzem efeitos em sentido negativo (ausência de eficácia normativa e de vigência social) e em sentido positivo (decorrentes de sua própria função simbólica).

A legislação simbólica não se delinea, quanto aos efeitos, tão-somente num sentido negativo: falta de eficácia normativa e vigência social. Há atos de legislação e textos normativos que têm essas características, sem que desempenhem qualquer função simbólica. Basta lembrar o fenômeno do desuso, o qual atinge a própria “validade” (pertinência)

² Neves (1994) ressalta que a legislação simbólica produz efeitos sociais latentes que, em muitos casos, são muito mais relevantes do que os efeitos manifestos, isto é, que a eficácia normativa, que lhe faltam. Diante disto, o autor apresenta eficácia como a concretização normativa do texto legal, abrangendo situações como observância, execução, aplicação e uso do direito, para indicar conformidade dos comportamentos ao conteúdo da norma. Por outro lado, a efetividade é compreendida como realização da finalidade da lei. Deste modo, é possível observar efetividade, inefetividade e antiefetividade da atuação das normas jurídicas, de acordo com os fins a que estas se dirigem. Neves (1994) adverte que tanto eficácia quanto efetividade são conceitos relativos, graduais. Contudo, nos casos em que ineficácia e a inefetividade atingem grau tão elevado ao ponto em que, de forma generalizada, as expectativas normativas das pessoas e dos órgãos estatais não se orientem pelos dispositivos legais, verifica-se uma situação de falta de vigência social da lei ou de carência de normatividade do texto legal, quadro que caracteriza a legislação simbólica.

da norma em sentido técnico-jurídico. A legislação simbólica define-se também num sentido positivo: ela produz efeitos relevantes para o sistema político, de natureza não especificamente jurídica. Não se distingue da legislação instrumental por não exercer influência sobre a conduta humana, mas sim pela forma como exerce essa influência e pelo modelo de comportamento que influencia. Conforme o tipo de legislação simbólica, variará, porém os seus efeitos (NEVES, 1994, p. 51).

Além de analisar a tipologia da legislação simbólica e seus aspectos mais relevantes, Neves (1994) trata do fenômeno da constitucionalização simbólica, mais abrangente, apoiando-se no modelo sistêmico proposto por Luhmann (1990), segundo o qual a Constituição pode ser definida como ferramenta que permite a autonomia operacional do direito na sociedade moderna e como *acoplamento estrutural* entre os sistemas político e jurídico³.

Com base neste conceito, a Constituição em sentido especificamente moderno trata-se de uma via de prestações recíprocas e, sobretudo, de mecanismo de interpenetração (ou interferência) entre dois sistemas sociais autônomos, a política e o direito. Através da Constituição, cresce a possibilidade de influência recíproca e condensam-se as chances de aprendizado para os sistemas participantes (NEVES, 1994, p. 65-66).

Sobre estas bases, Neves (1994) enfrenta a relação entre texto e realidade constitucional como concretização das normas constitucionais. Tomando os modelos teóricos de Müller (1990) e Härbele (1980), Neves (1994) define a constitucionalização simbólica a partir da insuficiente concretização normativo-jurídica do texto constitucional, que gera a perda de capacidade deste para a orientação generalizada das expectativas normativas. Todavia, assim como a legislação simbólica, a constitucionalização simbólica também

3 Luhmann (2011) propõe que a sociedade seja compreendida como um sistema composto de diversos subsistemas dotados de racionalidade própria (como a política, o direito, a economia etc.), que operam fechados em sua própria base operativa, mas, ao mesmo tempo, abertos ao ambiente e às interações entre si. O sistema social diferencia-se do entorno, assim como os subsistemas que nele coexistem diferenciam-se entre si. Esta diferenciação faz do sistema um objeto autorreferente (que opera com base em suas próprias operações constituintes) e autopoietico (que se autorreproduz ou produz a si mesmo enquanto unidade sistêmica). O sistema social convive com a incerteza e a contingência, necessitando reduzir a complexidade a níveis compatíveis de operacionalização. Para tanto, cada um dos subsistemas tem um papel a cumprir. No caso do direito, cumpre-lhe comunicar expectativas de comportamento e assegurar que elas sejam reconhecidas, tratando-se, portanto, de uma estrutura de generalização congruente. O subsistema político, por outro lado, tem como função realizar os fins coletivos por meio de decisões vinculantes, com o objetivo de criar na sociedade um elevado nível de legitimação e aceitação das condutas generalizadas pelo direito, ou seja, um ambiente democrático.

Embora os sistemas operem fechados em sua própria estrutura, é necessário que se estabeleçam relações entre o sistema e o entorno, entre o sistema e outros sistemas ou subsistemas. Estas relações são chamadas de acoplamentos estruturais. Estes são mecanismos de interpenetração entre os sistemas, aumentando as possibilidades de influência recíproca e condensando as chances de aprendizado para os sistemas participantes.

possui um sentido positivo, na medida em que a atividade constituinte e a linguagem constitucional desempenham relevante papel político-ideológico. Dessarte, a Constituição simbólica não direciona as condutas ou orienta as expectativas conforme as determinações jurídicas das suas disposições constitucionais, mas responde a exigências e objetivos políticos concretos, encobrindo problemas sociais e obstruindo transformações efetivas na sociedade (NEVES, 1994).

Cabe ressaltar que, como aponta Neves (1994), o problema da constitucionalização simbólica não se confunde com a ineficácia de alguns dispositivos específicos da Constituição, ainda que, em tais situações, a ausência de concretização normativa esteja relacionada com a função simbólica (NEVES, 1994).

O fenômeno da constitucionalização simbólica pressupõe o comprometimento do sistema constitucional em suas linhas mestras. Assim, há constitucionalização simbólica quando os alicerces do sistema jurídico constitucional são afetados pelo funcionamento hipertroficadamente político-ideológico da atividade e do texto constitucionais. Isso ocorre quando as instituições constitucionais básicas (direitos fundamentais, separação de poderes e eleições democráticas) não são efetivadas, diante da falta de correspondência entre o texto constitucional e a práxis dos órgãos estatais, a conduta e as expectativas da população. Também acontece, e de maneira ainda mais evidente, quando não se verifica a inclusão de toda a população no sistema jurídico, de forma que institutos previstos abrangentemente na linguagem constitucional são deturpados no processo de concretização das normas, especialmente quanto à generalização, já que sua aplicação se submete a uma filtragem por critérios particularistas de natureza política, econômica, entre outros (NEVES, 1994).

Nesses casos, haverá, quando muito, normatividade restrita da Constituição, e as instituições por ela consagradas permanecem relevantes apenas como referências simbólicas do discurso de poder. Em situações extremas, como aponta Neves (1994), a constitucionalização simbólica pode conduzir à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais (NEVES, 1994).

Na obra *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*, publicada por Marcelo Neves originalmente em alemão em 1992 e traduzida para o português em 2018, o autor defende que os países desenvolvidos e subdesenvolvidos não compõem uma dualidade, respectivamente, de modernidade e tradição, mas, antes, integram dimensões sincrônicas da sociedade moderna mundial, de forma que, do ponto de vista político-jurídico, existe uma cisão da modernidade em centro e periferia (NEVES, 2018).

Como destaca Neves (2018), esta divisão da modernidade em centro e periferia é, primordialmente, uma questão econômica, mas possui implicações para todos os sistemas funcionais da sociedade. Na perspectiva sistêmico-teórica, a modernização periférica pode ser compreendida como integração subordinada de um país na sociedade mundial, organizada em hierarquia que se orienta, primordialmente, pela economia. Nesse contexto, o direito e a política sujeitam-se a uma diferenciação segmentária nos níveis regional e local, conforme a heterogeneidade estrutural da sociedade. Diante disto, observa-se a diferente capacidade sistêmica entre os países do centro e da periferia em processar a complexidade dos conflitos que demandam a estabilização de expectativas ou respostas coletivamente vinculantes (NEVES, 2018).

No âmbito da modernidade periférica, a reprodução autopoiética dos sistemas jurídico e político é bloqueada tanto por outros subsistemas funcionais, como a economia, quanto pelos sistemas regionais jurídico-políticos (Estados) da modernidade central, sendo duvidoso falar em independência nacional ou soberania dos países periféricos. Nestes, como frisa Neves (2018), o *constitucionalismo* é diretamente afetado em dois aspectos. Em algumas situações, o modelo constitucional democrático válido nos países centrais é copiado, sem que existam as condições para sua realização, configurando o que o autor, reinterpreta a classificação proposta por Karl Loewenstein⁴, denomina nominalismo constitucional.

⁴ Conforme a classificação ontológica de Karl Loewenstein (1975), as Constituições distinguem-se em normativas, nominalistas e semânticas. As Constituições normativas caracterizam-se pela concordância com a realidade do processo de poder. Nas Constituições nominalistas, por sua vez, observa-se profunda discrepância entre as normas constitucionais e a realidade social, o que não se confunde com o fenômeno da “*distinção entre práxis constitucional e teor literal da Constituição*”, conforme aponta Loewenstein (1975), isto é, a metamorfose da Constituição mediante sua interpretação e concretização, promovendo-se a adaptação da Constituição à realidade. Finalmente, as Constituições semânticas caracterizam-se por tornarem-se instrumento de estabilização e perpetuação dos detentores fáticos do poder, em vez de servirem à limitação do poder político.

Neves (2018) propõe uma reinterpretação da classificação de Loewenstein. Para o autor, a Constituição normativa é formada por normas que correspondem a expectativas de comportamento congruente generalizadas e estabilizadas em termos contrafáticos, sendo regra nas democracias centrais, onde há os pressupostos para sua concretização. Nas Constituições nominalistas, por outro lado, o texto constitucional tem, primordialmente, função simbólica. Como destaca Neves (2018), não se trata de uma função educativa da Constituição, relativa à esperança de que a realidade do processo de poder corresponda ao modelo estabelecido na Constituição (LOEWENSTEIN, 1975), mas de constitucionalização-álibi, processo em que os países periféricos adotam, formalmente, instituições democráticas. Nesse caso, o problema ideológico consiste no fato de que o modelo adotado só pode ser realizado sob outras condições sociais, o que, por um lado, contribui para controlar a tensão social, ao tempo em que cria a convicção de veracidade do modelo democrático importado. Por fim, no que se refere à Constituição semântica, Neves (2018) sugere a nova denominação de Constituição instrumentalista, como forma de indicar que esta é utilizada pelos detentores do poder como meios de imposição de dominação. Isto é, os soberanos dispõem dos instrumentos constitucionais e podem reformá-los ou substituí-los sem nenhuma limitação jurídica. Como conclui Neves (2018), a Constituição nominalista tem por característica a função político-ideológica ou simbólica; a Constituição instrumentalista

Por outro lado, em regimes autoritários, a forma constitucional é utilizada instrumentalmente a serviço dos detentores do poder como puro meio de dominação, em benefício da integração periférica desses países na sociedade mundial, caracterizando o instrumentalismo constitucional⁵.

Neves (2018) explicita que a alternância de Constituições nominalistas e instrumentalistas caracteriza a modernização periférica. É dizer, mediante a utilização de fórmulas como *restabelecimento da ordem e restabelecimento da democracia*, alternam-se nos países periféricos instrumentalismo e nominalismo constitucional, ou autoritarismo e democracia aparente. Nas duas situações falta autodeterminação do direito e, também, do sistema político-nacional.

No contexto de democracia aparente, é possível destacar dois dos efeitos e implicações do nominalismo constitucional para o sistema jurídico apontados por Neves (2018): a importação de modelos democráticos dos países centrais e a constitucionalização simbólica.

Como já se salientou nas linhas anteriores, uma das formas de integração dos países periféricos, ainda que de maneira subordinada, na sociedade mundial é o recurso à cópia de modelos constitucionais democráticos dos países centrais. Neves (2018) aponta que essa importação representa uma das mais importantes expressões do imperialismo político e “implica uma discrepância estrutural entre o texto constitucional posto e o vivenciar/agir jurídico da população”. Nesse sentido, as normas constitucionais são concretizadas de forma deformante ou insuficiente, sendo incapazes de atuar para regulamentar condutas e assegurar expectativas.

Há, assim, ruptura sistêmico-interna da circularidade entre legiferação constitucional e concretização constitucional. O texto normativo não se concretiza, seja porque se observam danos indiretos ao direito constitucional, ou porque são verificadas ofensas diretas e regulares contra os preceitos constitucionais, sob a proteção da práxis estatal. Além disso, faltam acoplamentos suficientemente complexos entre sistema e ambiente. Como explica Neves (2018):

O modelo constitucional imitado não é apropriado para assegurar o comportamento previsto, na medida em que a ‘heterogeneidade estrutural’ e a ‘marginalização das massas’ agravam-se na modernização periférica. Direitos fundamentais, divisão dos poderes e eleição democrática perdem significado *primariamente* não em

evidencia a instrumentalização unilateral do texto constitucional e, desta forma, do sistema jurídico pela política.

5 Neves (2018) ressalta que os conceitos de Constituições instrumentalistas, nominalistas e normativas compõem tipos ideais, pois, na realidade social, encontram-se diversos graus de normatividade, nominalismo e instrumentalismo constitucional.

virtude da presença de padrões tradicionais de comportamento, mas em consequência da extrema estratificação social e, em última análise, da enorme desigualdade econômica que se desenvolve no âmbito da modernização periférica (NEVES, 2018, p. 130-131).

Considerando esse ponto, Neves (2018) indica que a formulação de Luhmann (1981b) sobre a positividade do direito como pressuposto de uma sociedade moderna deve ser revista. É dizer, nos países periféricos que vivenciam o nominalismo constitucional, inobstante a existência de uma sociedade moderna (e não tradicional), o direito positivado falha em sua função de generalização congruente de expectativas de comportamento e em sua prestação na solução de conflito (NEVES, 2018).

Esta falha do direito positivado está intimamente relacionada ao fenômeno da constitucionalização simbólica. Ainda que tenham sido postos textos constitucionais democráticos, importados dos países centrais, os modelos copiados não se concretizam, pois a situação social não o permite e falta disposição dos agentes políticos detentores do poder para superar tal obstáculo (NEVES, 2018).

Como frisa Neves (2018), nos países centrais, as normas também possuem função simbólica, mas isso “não implica o fracasso da Constituição como instância reflexiva no interior de um sistema jurídico vigente e eficaz, pois, como compensação, realizam-se – seja como for que se queira dizer, as ‘funções instrumentais’ dos preceitos constitucionais”.

Esse não é o caso das Constituições nominalistas, às quais falta força normativa, falhando na função especificamente jurídica da generalização congruente de expectativas normativas de comportamento. Nesse quadro, o texto constitucional serve à legitimação simbólico-ideológica do poder através de efeitos que ocultam a realidade e eliminam possibilidades (NEVES, 2018). Trata-se de uma constituição-álibi, que atua como ideal a ser atingido através da disposição e da boa vontade dos detentores do poder, sem, contudo, prejudicar os grupos privilegiados. Ao mesmo tempo, o diploma constitucional é invocado como estrutura normativa que assegura direitos fundamentais, divisão de poderes e eleições democráticas, apontando tais instituições como conquistas do governo ou do Estado e provas da existência de democracia no país (NEVES, 2018).

Vê-se, assim, que a constituição simbólica não possui apenas efeitos negativos (falta de eficácia normativa – controle de condutas – e de vigência social – assecuração de expectativas), mas também serve para atenuar tensões sociais, contribuindo para a obstrução de vias para a transformação social e imunizando o sistema político contra outras alternativas (NEVES, 1994).

É dizer, no âmbito da modernidade periférica, o modelo textual constitucional é construído como expressão do princípio da igualdade, pressuposto da generalização do direito positivado a toda a população. Contudo, no cotidiano da população e na práxis estatal, o texto constitucional não consegue se realizar, ou é deturpado no processo de concretização, de modo que a democracia é apenas aparente. Nesse sentido, opera-se uma filtragem das normas segundo critérios particularistas. Ao mesmo tempo, o sistema político é imunizado contra mecanismos que possibilitem a generalização do direito e, por conseguinte, a criação de um ambiente efetivamente democrático.

Diante da falta de concretização da constituição nominalista, da heterogeneidade estrutural e da ineficiência do aparelho estatal frente às necessidades da maioria da população, há uma tendência geral para a politização de variados temas, discutindo-se até mesmo a legitimidade da ordem social como um todo. O constante questionamento da estrutura social e o surgimento de tendências reformistas ameaçam interesses privilegiados internos e externos ao país periférico e dão lugar a mecanismos para o *restabelecimento da ordem*, mediante golpes ditatoriais (NEVES, 2018).

Dessa maneira, como elucida Neves (2018), é introduzido o instrumentalismo constitucional. Neste cenário, não se trata mais de bloqueios políticos do sistema jurídico através de concretizações constitucionais deformantes, como ocorre no nominalismo constitucional. Há, nesse caso, instrumentalização política do direito, negando-se, de forma primária, a institucionalização de direitos fundamentais, divisão dos poderes e eleições democráticas, para possibilitar a intervenção juridicamente ilimitada ou incontrolada da política no sistema jurídico com base em princípios como *razão de Estado e segurança nacional* (NEVES, 2018). Com o tempo, a repressão manifesta, que assegura privilégios a alguns e se volta contra a maioria da população, conduz a movimentos de oposição contra o governo ou a resistências contra a ordem social dominante, provocando, igualmente, indignação internacional em decorrência de violação a direitos fundamentais.

Assim, é restabelecida a democracia, retornando-se ao nominalismo constitucional, em uma alternância de autoritarismo e democracia aparente. Conforme Neves (2018, p. 155-156), “em ambos os casos falta autodeterminação do direito, mas também do sistema político nacional”, o que faz persistir a condição moderno-periférica. A superação desse estado de coisas, de acordo com a teoria exposta, pressupõe o desmonte de privilégios e a integração horizontal do país na sociedade mundial, a partir de transformações sociais radicais que revertam o quadro de exclusão dominante e massiva, mediante a afirmação da inclusão, para

viabilizar o adequado funcionamento do direito e da Constituição no agir e no viver cotidiano da população (NEVES, 2018).

2. BASES HISTÓRICAS E NATUREZA DO IMPEACHMENT

Originado no direito inglês, o *impeachment* nasceu como meio de responsabilização a que se submetiam todos os súditos do reino, à exceção da Coroa, como explicita Pinto (1992). Inicialmente, o instituto foi um processo puramente criminal que corria perante o Parlamento. Entretanto, sem perder o caráter penal, o *impeachment* logo ganhou vastas dimensões políticas, passando a ser livremente admitido em relação aos chamados *high crimes and misdemeanors*, isto é, crimes e atos que, embora não constituíssem crimes, representavam faltas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais (PINTO, 1992).

Na Inglaterra, a Câmara dos Lordes era competente para julgar a acusação formulada pela Câmara dos Comuns com jurisdição plena. Por simples maioria, os Lordes poderiam infligir quaisquer penas, até mesmo as mais graves, como confisco de bens, prisão, exílio e morte (PINTO, 1992). O *impeachment* inglês, assim, atinge a autoridade enquanto ocupante de cargo público e, também, alcança a pessoa do acusado, através da imposição de sanções penais.

Como explicita Amaral (2005, p. 7), “a partir da vitória do Parlamento inglês sobre o poder real em 1688, até a consolidação da prática do governo de Gabinete, o *impeachment* perdeu, paulatinamente, utilidade e, enfim, foi substituído pela responsabilidade política que constitui a essência do governo parlamentar”. A sanção criminal deixou de ser solução ordinária de governo e a responsabilidade não mais se submetia a longa apuração, típica dos processos judiciais, passando a se operar em termos de confiança política (PINTO, 1992).

Neste quadro, conforme anota Pinto (1992), “o *impeachment*, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas”.

Ao adotar o instituto inglês, os convencionais da Filadélfia reduziram o *impeachment* a um expediente político, com a separação do juízo parlamentar da instância criminal (PINTO, 1992), mas mantiveram, em essência, a morosidade do procedimento, iniciado na Câmara e com julgamento a ser proferido pelo Senado.

Nos Estados Unidos, o *impeachment* possui menor espectro, aplicando-se ao presidente, ao vice-presidente e a todos os funcionários civis dos Estados Unidos, prevendo a Constituição que “serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno ou

outros delitos ou crimes graves” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787, tradução livre)⁶. Foi mantida a competência da Câmara Alta para o julgamento, mas as sanções terão natureza meramente política, limitando-se à destituição da função e à inabilitação para o exercício de outro cargo, sem prejuízo da instauração de processo judicial para a imposição de sanções penais, quando cabíveis (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787, tradução livre)⁷.

Trata-se, ademais, de instituto que combina elementos políticos e jurisdicionais, em especial quanto às garantias ao acusado. Tribe (2000) sustenta que o *impeachment* é um mecanismo de preservação das fronteiras constitucionais do relacionamento entre os poderes e um limite imposto para evitar os abusos de poder praticados pelos agentes públicos. Além disso, considerando a disposição constitucional de que apenas o Senado poderá julgar crimes de responsabilidade, nos Estados Unidos não houve tentativa de controle judicial para definir os limites do processo de *impeachment* (TRIBE, 2000).

Sobre o tema, Sunstein (2017) argumenta que, constituindo-se como ferramenta para promover a destituição de representantes legais eleitos, o *impeachment* é recurso de uso excepcional, a ser acionado apenas em situações extremas, especialmente se considerados os desafios que se apresentam atualmente, como a disseminação de notícias falsas e a intensa polarização política, que podem levar à formação de processos injustos e gerar instabilidade política.

Nesse sentido, os *graves crimes e contravenções* a ensejar *impeachment* não necessariamente serão fatos típicos penais, mas devem ser suficientemente sérios para promover a responsabilização política. Portanto, não autoriza pedido de *impeachment* o fato de o governo ser considerado ruim, a discordância com as ideias ou desempenho do mandatário (SUNSTEIN, 2017).

Diante disso, Sunstein (2017) defende que o *impeachment*, ao tempo em que se constitui como ferramenta que organiza as atribuições do sistema político, também está diretamente relacionado aos princípios estruturantes da sociedade norte-americana. Deste modo, no contexto norte-americano, o

6 Constituição Norte-americana, artigo II, seção 4. No original: “Section 4. The President, Vice-President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on Impeachment for, and conviction for, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors”.

7 Constituição Norte-americana, artigo I, seção 3. No original: “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present. Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law”.

impeachment continua a ser um recurso legítimo e operante de que dispõem o povo, a sociedade civil e as instituições do Estado para se opor à tirania e à violação dos direitos fundamentais e defender os valores que alicerçam o Estado democrático de direito (SUNSTEIN, 2017).

3. O IMPEACHMENT NO DIREITO BRASILEIRO

Como já delineado na introdução deste trabalho, o *impeachment* foi introduzido no direito brasileiro pela Constituição de 1824, seguindo bases semelhantes àquela do instituto britânico. O regime imperial não permitia a responsabilização do monarca, mas estabeleceu a responsabilidade de Ministros e Secretários de Estado e Conselheiros, sujeitos a sanções de natureza criminal aplicáveis pelo Senado (FAVER, 2016, p. 327).

Com a adoção da forma republicana, a Constituição de 1891, por sua vez, importou o modelo norte-americano. O Presidente da República, ao contrário do Imperador, é legalmente responsável e seu mandato passou a ser objeto de controle político pelo Poder Legislativo. Entretanto, diferentemente do que dispõe a Constituição dos Estados Unidos, cabe a lei infraconstitucional definir os crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo, bem como o procedimento a ser adotado para o processamento e julgamento da autoridade (ANDRADE CATTONI, MELO FRANCO, BACHA E SILVA, 2016).

A disciplina atualmente vigente dos crimes de responsabilidade consta da Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionada pela Constituição de 1988, conforme declarou o Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.564-DF-1992 e na ADPF nº 378-DF-2015.

Consoante apontam Andrade Cattoni, Melo Franco, Bacha e Silva (2016), “ao contrário da prática constitucional norte-americana, os contornos do *Impeachment* no nosso constitucionalismo sempre contaram com a intervenção da jurisdição constitucional, instrumento apto a aparar as ilegalidades cometidas pelo Parlamento”.

Nesse sentido, Pinto (1992) dedica um capítulo de sua obra para tratar sobre a experiência brasileira até então. Conforme indica o autor, tomando por base decisões relativas a processos de *impeachment* instaurados no âmbito dos Estados-membros brasileiros, “o Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais” (PINTO, 1992, p. 153).

O primeiro caso de aplicação do *impeachment* de Presidente da República no Brasil se deu em 1992, atingindo o ex-presidente Fernando Collor. Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou,

no julgamento do MS 21.623, que cabe à Câmara realizar o juízo de admissibilidade da denúncia, competindo ao Senado, após juízo prévio de admissibilidade, o processamento e o julgamento (BRASIL, 1993).

Mais recentemente, o STF reafirmou esse entendimento. Na ADPF 378, a Corte Suprema tratou sobre a cadeia procedimental exigível para desenvolvimento do processo de *impeachment*, qualificando-a como jurídico-política. Ao Supremo Tribunal Federal, cabe exercer o controle de estrita legalidade procedimental do processo de *impeachment*, de modo a assegurar que o juízo jurídico-político a ser exercido pelo Parlamento se desenvolva conforme os limites do devido processo legal, respeitando o contraditório e a ampla defesa do acusado (BRASIL, 2016). Deste modo, o mérito da decisão seria insindiciável ao Judiciário, competindo a este Poder apenas controle judicial de aspectos procedimentais, para a garantia do direito de defesa do Chefe do Executivo.

Na formação da jurisprudência e da doutrina brasileiras sobre o *impeachment*, Pinto (1992) assevera que apreciada a natureza do instituto, apurou-se que se trata de uma medida política aplicada a um problema político, ainda que através de procedimento semelhante ao processo criminal. Deste modo, para o autor, admitir recurso ou revisão judiciais das decisões do Parlamento, ou a ingerência dos tribunais nestes processos, importaria violação à ordem constitucional, pois a jurisdição do Senado nesses casos é original, definitiva e derradeira, absoluta e irreversível (PINTO, 1992).

A natureza jurídica do *impeachment* no direito brasileiro, todavia, não é unânime entre os juristas. Se Pinto (1992) defende que o instituto tem apenas caráter político⁸, há autores como Pontes de Miranda (1971) que advogam a tese de que o *impeachment* possui natureza essencialmente penal.

Outros estudiosos entendem que a ferramenta constitucional possui natureza mista, político-administrativa, tendo em vista as sanções de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009); ou político-criminal, diante da possibilidade de o ato ensejador do *impeachment* também ser descrito pelas leis penais, sujeitando o acusado a condenação no juízo penal (BASTOS, 2002).

Como indicam Andrade Cattoni, Melo Franco, Bacha e Silva (2016), discutir a natureza jurídica com *impeachment* é importante para determinar seus efeitos e que garantias se aplicam à autoridade acusada.

8 Nesse sentido, Pinto (1992, p. 75) aponta: “Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua ineludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário”.

Atribuir natureza simplesmente política ao *impeachment* conduz a dois efeitos: a impossibilidade de qualquer controle judicial do processo, bem como a inexistência de garantias de índole penal ao acusado, como legalidade, devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Sob outra perspectiva, compreender o *impeachment* como instituto de natureza política e jurídico-penal, pressupõe a observância de diversas garantias, já que o processo se destina à aplicação de uma pena (ANDRADE CATTONI, MELO FRANCO, BACHA E SILVA, 2016).

Sobre o tema, Galindo (2016) assevera:

Há vários fatores que fazem mais plausível falar-se, em termos teóricos, em uma natureza mista (político-criminal): se por um lado, o constituinte reforça o aspecto criminal ao denominar tais infrações político-administrativas de crimes, por outro, estipula penas fixas e tipicamente políticas; se, por um lado, as Casas parlamentares podem, p. ex., se recusar a prosseguir com o feito por análises políticas de conveniência, oportunidade ou necessidade, por outro, há a necessidade de constatação objetiva de fatos que constituam o crime de responsabilidade, sendo fundamental ter embasamento jurídico à pretensão punitiva, não podendo ser um mero juízo discricionário exclusivamente político por parte das duas Casas do Congresso Nacional (GALINDO, 2016, p. 63).

Ressalte-se, ainda, que as garantias e direitos fundamentais a serem tutelados não se limitam àqueles aplicáveis à autoridade acusada, mas também abrangem as instituições constitucionais básicas apontadas por Neves (1994): direitos fundamentais, separação de poderes e eleições democráticas.

Como concluem Andrade Cattoni, Melo Franco, Bacha e Silva (2016), o respeito e a garantia de observância aos direitos fundamentais viabilizam o reconhecimento de legitimidade e correção do resultado do processo perante os cidadãos eleitores. A autoridade processada, em especial aqui se tratando de Chefe do Executivo, ocupa o cargo por ter sido eleita e sua deposição sem observância das garantias aplicáveis não passa de golpe de Estado (ANDRADE CATTONI, MELO FRANCO, BACHA E SILVA, 2016).

Esta situação ganha ainda mais relevo no contexto da modernidade periférica, em que o modelo democrático importado dos países centrais não pode se concretizar plenamente, dada a hipertrofia da função simbólica das normas e, por conseguinte, a insuficiência de acoplamentos estruturais entre os sistemas jurídico e político.

4. FUNÇÃO HIPERTROFICAMENTE SIMBÓLICA DAS NORMAS BRASILEIRAS SOBRE IMPEACHMENT E A MODERNIDADE PERIFÉRICA BRASILEIRA

No sistema jurídico brasileiro, as instituições constitucionais básicas apontadas por Neves (1994), direitos fundamentais, separação de poderes e eleições democráticas, estão intimamente ligadas ao recurso constitucional do *impeachment* de Chefe do Executivo federal diante da ocorrência de crime de responsabilidade (artigo 51, inciso I; artigo 52, inciso I; artigo 85, todos da Constituição Federal de 1988). Isso porque a apuração de responsabilidade política atinge e envolve o núcleo do sistema jurídico, na medida em que volta-se contra autoridade eleita democraticamente para o exercício de cargo público. O processo de *impeachment* afeta, assim, os direitos e garantias fundamentais não apenas do acusado, mas, também, de todos os cidadãos eleitores. Por outro lado, há que se observar, igualmente, a separação de poderes prevista na ordem constitucional. Ao Legislativo cabe a pronúncia e o julgamento do Chefe do Executivo, que, por princípio do sistema presidencialista, não pode sofrer censura legislativa pelo não cumprimento de projetos de campanha ou pelo insucesso de ações, se esses fatos não configurarem crime comum ou de responsabilidade.

Entretanto, mesmo em um sistema jurídico em que o direito positivado cumpre sua função de generalização congruente de expectativas de comportamento e em sua prestação na solução de conflitos, os abusos podem ocorrer. Conforme destaca Pinto (1992), tanto a Câmara como Senado podem cometer abusos, ao acusar e condenar, ou ao abster-se de fazê-lo, quando for o caso. Com efeito, há diversas variáveis a se considerar na interação entre os subsistemas político e jurídico.

Ao importar um modelo democrático ou instituto jurídico de países centrais, as sociedades periféricas têm de lidar com desafios ainda maiores do que aqueles normalmente decorrentes da prestação do sistema jurídico, que, como explicita Neves (2018) baseado na teoria luhmanniana, expressa-se, primordialmente, na regulação de conflitos e na disponibilização de institutos normativos voltados à asseguarção de estruturas e operações em outros subsistemas sociais. Especificamente no plano da Constituição, a referência do sistema jurídico ao sistema político consiste em disponibilizar institutos constitucionais para eleição política, divisão dos poderes e diferenciação entre política e administração (NEVES, 2018).

Sobre o caso brasileiro, as considerações formuladas por Neves em 1992 permanecem atuais. De um lado, dado quadro fático de exclusão social e alto grau de desigualdade, típico dos países de constitucionalismo periférico,

o procedimento eleitoral jurídico-constitucionalmente regulado, apesar da complexidade cada vez mais elevada da sociedade, não serve à imunização do código de poder perante os interesses concretos dos cidadãos, nem à generalização do apoio político para a circulação (e contracirculação) de público, política e administração, nem à autonomia do sistema político (NEVES, 2018, p. 256).

A eleição política, assim, dificilmente tem a possibilidade de constituir um novo ciclo de ação, pois os dispositivos constitucionais para o sufrágio são distorcidos na concretização, tendo em vista as necessidades dos subintegrados e os interesses particulares dos sobreintegrados (NEVES, 2018).⁹

Diante deste cenário, fica comprometida a separação entre política e administração. Mediante o direito constitucional, a administração deveria ser neutralizada contra interesses concretos e particulares, atuando segundo princípios e preceitos racional-burocráticos com pretensão de generalidade. Nos países periféricos, todavia, isso não ocorre, tendo em vista a particularização ou a politização da administração.

Nesse panorama, como aponta Neves (1992), são distribuídos privilégios, como cargos e subvenções, aos membros de estratos superiores, os sobreintegrados, e auxílios às massas miseráveis da população, os subintegrados. Assim, a administração funciona sob a pressão de necessidades concretas e interesses particulares, sendo explorada como meio de compensação para a falta generalizada do apoio político, isto é, de legitimação democrática (NEVES, 2018).

A este problema relaciona-se à insuficiente divisão dos poderes. Neves (2018) entende que, na experiência brasileira, o princípio da divisão

9 Neste ponto, cabe esclarecer o que o autor entende por sobreintegração e subintegração. Conforme Neves (2018), o modelo constitucional predominante na modernidade periférica não impedido de se realizar não apenas pela integração subordinada dos países na sociedade mundial, mas também a heterogeneidade estrutural e a marginalização das massas. Deste modo, fala-se em subintegração e sobreintegração no sistema constitucional. Os subintegrados são os marginalizados, pois, como aponta Neves (2018, p. 132), “os direitos fundamentais não fazem diferença no horizonte de seu agir e viver”. Para estes grupos, que correspondem à maioria da população, a integração ao sistema jurídico se dá quase sempre como devedores, réus, não como detentores de direitos, autores no processo. Além disso, como ressalta Neves (2018), o problema da subintegração adquire dimensão especial, pois as violações dos direitos fundamentais em relação aos membros dos estratos subalternos são executadas particularmente por atividade repressiva do aparelho estatal. Consoante ressalta Neves (2018), a subintegração de amplas parcelas da população é inseparável da sobreintegração dos grupos privilegiados, que, como classe ou burguesia estatal, ou com base nela, executam ações que minam e violam a Constituição; é dizer “ainda que eles invoquem – em princípio, na medida em que seja de seu interesse ou para proteção da ‘ordem social’ – de modo regular o texto constitucional democrático, a tendência é que a Constituição não seja levada em conta quando colocar limites significativos ao espaço de possibilidades políticas e econômicas de sua ação. A Constituição não atua, então, como horizonte do agir e viver jurídico-político dos detentores do poder, mas como uma oferta a ser usada, abusada ou desusada por eles conforme a constelação concreta de interesses” (NEVES, 2018, p. 133).

dos poderes sempre foi distorcido, considerando preponderância do Executivo em face do Legislativo e do Judiciário. O fenômeno, como indica o autor, associa-se ao fato de que a administração é mais apropriada para a manipulação de necessidades concretas e distribuição de privilégios, de modo que, sem vinculação à lei e sem suficiente controle judicial, o Executivo age segundo exigências concretas e particulares, sendo, ainda, via das intervenções moderadoras e inconstitucionais já perpetradas pelos militares na política (NEVES, 2018).

Todos os elementos apontados associam-se às insuficientes contraprestações da política perante o sistema jurídico. Como explica Neves (2018), no âmbito da modernidade central, as Constituições normativas servem à interpenetração dos sistemas político e jurídico, de modo que se exclui a influência direta de um pelo outro, aumentando-se a possibilidade de influências recíprocas e de chances de aprendizado para ambos os sistemas. No contexto de modernidade periférica que marca o desenvolvimento constitucional brasileiro, contudo, em vez de interpenetração, observa-se a imposição recíproca de bloqueio dos sistemas, pois a política se desenvolve amplamente sem consideração pelo seu ambiente jurídico; assim como o sistema jurídico não observa adequadamente seu ambiente político (NEVES, 2018).

A situação não parece ter sofrido melhora significativa nas últimas décadas. No posfácio incorporado à edição brasileira da obra *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*, Neves (2018) avalia a atualidade de sua teoria desde a publicação do original, em 1992.

Como reitera o autor, inexistindo certas condições sociais mínimas, um modelo textual de Constituição tem pouca relevância prática. Assim, havendo ampla exclusão social, expressa em relações generalizadas de subinclusão e sobreinclusão, a força normativa da Constituição torna-se improvável (NEVES, 2018).

No Brasil, assim como em outros Estados periféricos, a importação do modelo de constitucionalismo democrático-social não garante sua concretização, pois persistem as condições de exclusão de amplas parcelas da sociedade e de privilégios concedidos a uma parte minoritária da população (NEVES, 2018).

Inobstante os avanços do constitucionalismo democrático no Brasil, com impacto na ampliação dos direitos fundamentais, não houve mudança significativa na desigualdade social¹⁰. Deste modo, como afirma Neves

10 Neves (2018) aponta diversos indicadores sobre a redução da exclusão social, especialmente após 2003, nos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva. Uma parcela relevante da população saiu da situação de extrema pobreza (FAO, 2015), houve redução do índice de analfabetismo (IBGE, 2016a), o Sistema

(2018), ainda perduram no Brasil as condições de um constitucionalismo periférico, pois estão ausentes os pressupostos não constitucionais da Constituição.

Neste panorama de inserção e permanência do sistema jurídico brasileiro na modernidade periférica, questiona-se a capacidade de concretização das normas que tratam sobre o instituto do *impeachment*, importado primeiramente nas bases do direito inglês, na Constituição de 1824, e, a partir da Constituição de 1891, conforme o modelo norte-americano.

Não é objetivo deste trabalho avaliar a qualidade do *impeachment* como instrumento de responsabilização política de agentes públicos. Não se pretende travar, assim, uma discussão abstrata sobre qual seria o melhor recurso para garantir a democracia, ou se o *impeachment* é adequado para o sistema jurídico brasileiro ou de outros Estados.

O objetivo deste artigo é investigar a existência de caráter hipertroficamente simbólico das normas brasileiras sobre *impeachment* de Presidente da República, sob a perspectiva da eficácia e da efetividade das normas não apenas em sentido jurídico, mas, igualmente, em aspecto político-ideológico. A partir deste enfoque, pode-se vislumbrar, talvez, contribuições ao processo de concretização normativa da legislação.

Como já se apontou na seção 2 deste artigo, para Neves (1994), a legislação simbólica pode ser definida como aquela que apresenta predomínio ou hipertrofia da função simbólica em sentido típico-ideal, em detrimento da função jurídico-instrumental, de caráter normativo-jurídico. Desta feita, a legislação simbólica é marcada pela produção de diplomas legais que integram o sistema jurídico, mas que se voltam antes a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.

Vê-se, assim, que a função simbólica é definida a partir de uma perspectiva político-ideológica, contrapondo-se à função jurídico-instrumental, de caráter normativo-jurídico.

Quando a legislação é caracterizada pela hipertrofia de face política-ideológica, em detrimento da função normativa-instrumental, verificam-se efeitos latentes que se sobrepõem aos efeitos manifestos. Ou seja, os efeitos da legislação simbólica são predominantemente político-ideológicos, em vez

Único de Saúde – SUS contribuiu sobremaneira para as minorar as limitações desta área social. A situação, todavia, não melhorou significativamente e dados mais recentes confirmam aqueles já mencionados por Neves (2018). Conforme pesquisas promovidas pelo IBGE, a taxa de desemprego atingiu 14,6% no terceiro trimestre de 2020, enquanto a pobreza extrema já atinge 6,5% da população, índice que passou a crescer desde 2015 (IBGE, 2019). Há, ainda, diversos outros problemas que afetam o país, como as condições do sistema penitenciário (DEPEN, 2017; CNJ, 2017), o alto grau de criminalidade violenta (WHO, 2017) e deficiências dos sistemas de saúde (CNDSS – Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde, 2008) e de educação (IBGE, 2016b). Com a pandemia de COVID-19 que atualmente assola o país, o quadro tende a se agravar, com o aprofundamento da desigualdade social (IBGE, 2020).

de normativo-instrumentais, pois sua ação sobre a realidade é secundária quanto à sua relevância político-valorativa ou político-ideológica (NEVES, 1994). Assim, a legislação simbólica não possui eficácia normativa ou vigência social, já que não orienta as condutas e expectativas dos agentes e órgãos estatais, mas apresenta efeitos positivos de acordo com seu conteúdo, destinando-se a, por exemplo, sustentação do grupo político dominante e de seus valores, alívio de tensões políticas ou fórmula de compromisso dilatório para aliviar a resolução de conflitos políticos.

Tratando do tema, cumpre ressaltar novamente a importante discussão sobre a eficácia e a efetividade das normas jurídicas trazida por Neves (1994).

A eficácia é tida pelo autor como concretização normativa do texto legal, especialmente em sentido *empírico*, isto é, relativa à conformidade das condutas à norma, analisando se essa foi realmente *observada, aplicada, executada ou usada*. Deste modo, a consonância entre a produção e a aplicação de normas gerais não é suficiente para caracterizar a eficácia do Direito. A falta de execução, de uso ou de observância da norma pode, também, promover a quebra da cadeia de concretização normativa. Assim, em todas as situações em que o conteúdo do texto legal abstratamente positivado é rejeitado, desconhecido ou desconsiderado nas interações concretas travadas pelos cidadãos, pelos grupos, pelos órgãos estatais ou organizações, o processo de concretização normativa sofre bloqueios que comprometem a eficácia da norma.

Por outro lado, a efetividade é abordada como realização da finalidade da lei. Para Neves (1994), quanto aos fins das normas jurídicas, distinguem-se, assim, efetividade, inefetividade e antiefetividade da sua atuação. A lei pode ser efetiva quando se implementar o vínculo *meio-fim* que decorre do texto legal. De outra banda, a norma será inefetiva se os fins da lei não se realizam, ou, até mesmo, antiefetiva, caso a realização da lei resulte em efeitos contrários à finalidade inicialmente estabelecida pela norma.

A eficácia e a efetividade são conceitos relativos e graduais. Como alerta Neves (1994), quando se atingem graus mais elevados, as expectativas normativas da população e dos órgãos e agentes estatais, de forma generalizada, não se orientam pela norma legislativamente posta, apresentando-se a falta de vigência social ou a carência de normatividade do texto legal.

A legislação simbólica é, assim, normativamente ineficaz. Ademais, também falta a tais normas vigência social. Há, contudo, produção de efeitos em sentido positivo. Isto é, a legislação simbólica também gera efeitos relevantes para o sistema político, não especificamente jurídicos.

De acordo com o tipo de legislação simbólica, as normas podem confirmar valores sociais, induzindo instituições sociais a servir de sustentação a grupos dominantes e seus valores; podem descarregar o sistema político de pressões sociais, expondo simbolicamente as instituições como dignas de confiança; podem adiar a solução de conflitos políticos e encenar uma conciliação, que, na realidade, apenas reassegura o *status quo* social.

Quando a função hipertroficamente simbólica domina a Constituição, haverá insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada do texto constitucional, diante da falta de normatividade das normas constitucionais. Em sentido positivo, a Constituição simbólica imuniza o sistema político contra outras alternativas, isto é, contra mecanismos que possibilitem a generalização do direito e, por conseguinte, a criação de um ambiente efetivamente democrático, levando, em casos extremos, à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais. Este quadro certamente pode contribuir para o aprofundamento de crises políticas e institucionais, atingindo especialmente os institutos constitucionais básicos: separação de poderes, direitos fundamentais e eleições democráticas.

Considerando os pontos expostos, pode-se vislumbrar nas normas brasileiras sobre *impeachment* hipertrofia da função simbólica, na medida em que representam álibi para produzir e fortificar a confiança nos sistemas jurídico e político.

Como aponta Neves (1994), a legislação-álibi serve para que o legislador se descarregue de pressões políticas ou apresente o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos. Além disso, esse tipo de legislação simbólica também serve à exposição abstrata do Estado como instituição merecedora da confiança pública (NEVES, 1994).

Nos países periféricos, a exemplo do Brasil, a função de álibi de normas jurídicas é comum especialmente naquelas que importam de países centrais instrumentos destinados à preservação da democracia, como é o caso da responsabilização política que se apura através do *impeachment*.

Como já se discutiu em detalhes neste trabalho, na modernidade periférica, tendo em vista a ausência de generalização do direito, o princípio da igualdade é proclamado simbólico-ideologicamente na Constituição. A democracia é apenas aparente e a realidade constitucional, particularista, inclusive no que tange à prática dos órgãos estatais. Os direitos fundamentais, a separação de poderes, a eleição democrática e a igualdade perante a lei, institutos constitucionais básicos, são deturpados na práxis do processo concretizador, uma vez que as normas não se generalizam, submetendo-se a uma filtragem por critérios particularistas de natureza política, econômica etc. Há, portanto, normatividade restrita e as instituições jurídicas consagradas no modelo textual importado pela Constituição

nominalista não se realizam, permanecendo relevantes como referências simbólicas do discurso do poder (NEVES, 1994).

No Brasil, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff expôs a deturpação das normas sobre o tema, agravando o quadro de progressiva desintegração da democracia no país, que já não conseguia se realizar com plenitude¹¹.

A peça inicial do processo, formulada por juristas, apresentou como fundamentos para a deposição da Chefe do Executivo violações a regras fiscais. Contudo, apesar da ampla campanha midiática e das manifestações públicas ocorridas à época, não há consenso de que os fatos afirmados configuram crime de responsabilidade. Na realidade, a destituição da presidente, inobstante ter recebido um *verniz de legalidade*, tratou-se de verdadeira ruptura institucional viabilizada pelas elites políticas, econômicas e sociais e apoiada na atuação de agentes públicos, especialmente do Judiciário, fora dos parâmetros constitucionais¹².

Em primeiro lugar, como destacam Bahia, Bacha e Silva, Cattoni de Oliveira (2015), o instituto constitucional do *impeachment* não se confunde com a moção de censura parlamentarista¹³ ou com o instrumento norte-americano de *recall*¹⁴. Isso porque a responsabilização política de Chefe de Executivo a partir de processo de *impeachment* não possui caráter simplesmente político, mas pressupõe a tipificação de crime de responsabilidade. Além disso, o procedimento deve observar garantias e direitos fundamentais que cabem não apenas à autoridade acusada, mas, também, aos cidadãos eleitores. Deste modo, a deposição de Presidente da República sem a caracterização de crime de responsabilidade ou sem observância das garantias processuais aplicáveis, representa deturpação das normas vigentes, abuso de poder, violação da separação de poderes e comprometimento da democracia.

11 Sobre o tema, Carvalho e Palma (2020) discorrem sobre o papel desempenhado pelo sistema de justiça no processo de corrosão da democracia representativa brasileira, com a instrumentalização das formas jurídicas manifestada através da retórica da moralidade como fator regente do direito e da política.

12 Nesse sentido, Neves (2018), Fernandes (2017), Palma (2018) e Carvalho e Palma (2020).

13 Como ressaltam Moraes e Verde Sobrinho (2016), ao contrário do *impeachment*, o voto de desconfiança parlamentarista não pressupõe a ocorrência de violação à Constituição para destituir o Chefe de Governo, bastando a proposta de um grupo de membros da Câmara de representação popular, aprovada pela maioria absoluta dos pares, concluindo que o governo não é mais capaz de satisfazer o interesse público. Deste modo, fundamento de legitimidade do voto de desconfiança é a satisfação do interesse público, independentemente de causas jurídicas positivadas.

14 Conforme define Ávila (2009, p. 138), "o recall é um mecanismo de democracia semidireta, típico dos Estados Unidos da América, adotado no início do século XX em determinados Estados da Federação norte-americana para combater a corrupção e incompetência das autoridades públicas, principalmente em nível local". Trata-se de direito político do cidadão, vedada sua utilização contra autoridades federais. Atualmente, o instrumento jurídico vigora em 18 dos Estados norte-americanos, sendo utilizado, por exemplo, para promover a destituição excepcional de diretores de escolas.

Conforme destaca Sunstein (2017), o fato de o governo ser considerado ruim não autoriza o *impeachment*. Do mesmo modo, a discordância sobre as ideias e as ações políticas do Chefe do Executivo não autoriza a sua deposição.

No caso brasileiro, dois fatores apontam para a ausência de concretização e mesmo a deturpação das normas que importaram o modelo norte-americano de *impeachment* ao direito nacional: a) o desenvolvimento de um presidencialismo formado por coalizões múltiplas, arcanas e não apenas ligadas à política, caracterizado por confusão entre o público e o privado, bem como por articulações que beneficiam os detentores do poder¹⁵; b) a judicialização da política e a politização do Judiciário¹⁶.

De um lado, no contexto brasileiro de modernidade periférica, o direito positivado falha em sua função de generalização congruente de expectativas de comportamento e em sua prestação na solução de conflitos. Conforme aponta Palma (2018), no Brasil, há:

assimetrias estruturais geradas e retroalimentadas por pactuações à margem das instituições e pelo desenho institucional-constitucional, bem como que as relações entre o poder público e entidades privadas, fundamentalmente econômicas, historicamente viscerais, seguem lógicas globais e embebem as dinâmicas políticas estatais (PALMA, 2018, p. 13).

Nesse cenário, as articulações beneficiam aqueles que detêm o poder, político ou não, mantendo a dominação dos subintegrados, com privilégio das demandas particularistas dos sobreintegrados:

os efeitos dessa sobreintegração no acesso aos bens jurídicos constitucionalmente definidos obedecem a uma seletividade própria, pois os sobrecedadãos usurariam o discurso normativo quando em

15 Palma (2018) trata sobre o tema e avalia que o presidencialismo brasileiro não se limita uma coalizão no singular, mas caracteriza-se por diversas coalizões, não apenas políticas, que contam com variados setores, inclusive redes parasitas, que se arranjam e governam com a finalidade de cumprir suas respectivas lógicas segmentárias.

16 Neves (2018) aponta que, nos países centrais, a judicialização aponta para um excesso de significado das variáveis jurídicas, significando uma dimensão fundamental da juridificação. No caso brasileiro, entretanto, a judicialização indica o envolvimento do Judiciário, especialmente o STF, como parte interessada em temas de conflitos políticos. Associados a isso, tem-se uma situação de abuso dos princípios como panaceia para a concretização constitucional e mesmo a judicialização simbólica em prejuízo da concretização da Constituição. Este último fenômeno é apontado pelo autor como nova dimensão da constitucionalização simbólica, tendo em vista a articulação da linguagem constitucional pelo Judiciário que não afeta de maneira fundamental as relações e práticas anticonstitucionais, mas, em realidade, forja crenças e movimentos políticos em torno do figurino constitucional.

jogo os seus interesses, mas o descartariam caso esbarrem em limites constitucionais a sua esfera de interesses políticos e econômicos. Logo, o texto constitucional não regula o horizonte do agir e vivenciar jurídico-político dos “donos do poder”, mas sim como uma oferta que, a depender da constelação de interesses, será usada, desusada ou abusada por eles (NEVES, 1994, p. 261).

Foi precisamente o caso quando da deturpação das normas sobre o *impeachment* em 2016, em que, como aponta Neves (2018), “a ruptura constitucional ganhou aparência de legalidade e constitucionalidade, tendo um revestimento parlamentar simbólico e retórico, com respaldo do Judiciário” (NEVES, 2018, p. 412). Consoante destaca o autor, a oposição política não aceitou a derrota eleitoral em 2014 e, além disso, os membros da *base aliada* não se sentiam contemplados por ações presidenciais capazes de atender às suas demandas particularistas. De outra banda, também analisa Neves (2018) que, em lugar de judicialização simbólica, houve abstinência judicial, já que o Supremo Tribunal Federal nem mesmo apreciou alegações consistentes da defesa sobre a ocorrência de falhas jurídico-formais no processo¹⁷.

Há que se considerar, ainda, que o Judiciário brasileiro tem contribuído para a deterioração da democracia representativa no país. Consoante argumentam Carvalho e Palma (2020), a Constituição de 1988 fortaleceu o poder dos magistrados, na medida em que foram conferidas à classe prerrogativas legais e constitucionais. Também as carreiras construíram uma imagem pública que relacionava o sistema de justiça ao combate à corrupção, alçando membros do Judiciário e do Ministério Público envolvidos na investigação e julgamento de casos de corrupção a uma posição de destaque no cenário político-institucional, como típica elite dirigente, passando a ser vistos como opinantes qualificados na definição jurídica do que seria a *boa política*.

De acordo com os autores, verifica-se que a aproximação entre as elites judiciais e políticas favorece à convergência de interesses na manutenção de ambos os grupos nas posições de domínio que caracterizam o conceito de sobreintegração utilizado por Neves (1994). Os subintegrados permanecem dependentes de benefícios do sistema jurídico, mas não são dele excluídos, pois sujeitam-se às estruturas punitivas e ao cumprimento de deveres. A esta subintegração de amplos setores da população está associada à sustentação de privilégios dos sobreintegrados. Com a atuação das elites judiciais e políticas brasileiras e considerando a fragilidade das estruturas normativas e do modelo democrático importado dos países

17 O autor se refere aos Mandados de Segurança nº 34.441/DF e 34.371/DF.

centrais, a semântica do constitucionalismo moderno pode ser usada como fachada útil à realização de objetivos não democráticos.

Enquanto país periférico, essa parece ser a situação brasileira em relação às normas sobre o *impeachment*. No processo de concretização, o direito positivado falha na sua função de generalização e não se realiza ou é deturpado em benefício de interesses particularistas, servindo a legislação como álibi para provar a capacidade de ação do Estado e a existência de democracia no país.

Como ressalta Neves (1994), há, nessa hipótese, deturpação pragmática da linguagem constitucional que serve para diminuir a tensão social e, ao mesmo tempo, obstrui os caminhos para transformações sociais necessárias à realização do modelo textual democrático importado de países centrais, na espécie, a responsabilização política através de processo de *impeachment* concebida no direito norte-americano.

Em casos extremos, a falta de generalização do direito positivado e a hipertrofia da função simbólica das normas constitucionais podem conduzir à desconfiança pública no sistema político e nos agentes públicos (NEVES, 1994). Nesse sentido, como destacam Carvalho e Palma (2020), a repetição de atos inconstitucionais e a ausência ou insuficiência de controle judicial destas ações levam à corrosão de expectativas normativas e à instrumentalização das formas jurídicas, contribuindo para um quadro de crescente desvirtuamento da Constituição (CARVALHO, PALMA, 2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *impeachment* foi importado ao sistema jurídico brasileiro seguindo as bases delineadas primeiro pelo direito inglês e, posteriormente, pelo direito norte-americano. O instituto voltado à apuração de responsabilidade política de agentes públicos segue, assim, o modelo textual estabelecido por uma democracia inserida na modernidade central, segundo o conceito proposto por Neves (2018).

Diante da importação do *impeachment* e considerando que o Brasil integra a modernidade periférica, questiona-se a concretização das normas sobre o tema. O conjunto normativo sobre a ferramenta é capaz de concretizar-se? É dizer: o direito positivado cumpre sua função de generalização de comportamentos e expectativas, ou a legislação posta é marcada por hipertrofia da função simbólica, não conseguindo se realizar ou sendo deturpada no processo concretizador?

Ao longo desse estudo, a questão foi explorada, chegando-se à conclusão de que as normas brasileiras sobre o *impeachment* funcionam antes como álibi, na tentativa de provar capacidades operativas do Estado e

mesmo a existência de democracia no país. A importação do modelo textual, como ressalta Neves (2018), não garante a sua concretização, que só poderia ocorrer mediante profundas transformações sociais capazes de reverter o quadro de exclusão dominante e massiva e a lógica de subintegração de amplas parcelas da população e sobreintegração de grupos privilegiados que instrumentalizam o direito para atender a interesses particularistas. A Constituição, embora regularmente invocada pelos sobreintegrados, não atua efetivamente como horizonte do agir e vivenciar jurídico-político dos detentores do poder, servindo antes como oferta a ser usada, abusada ou desusada de acordo com os interesses particularistas do grupo de sobreprivilegiados.

Nesse contexto, o caráter hipertroficamente simbólico das normas brasileiras sobre o *impeachment* não se traduz apenas em efeitos negativos, concernentes à falta de eficácia normativa (controle de condutas) e de vigência social (asseguração de expectativas). Em sentido positivo, o instituto, importado da modernidade central, serve para assegurar a capacidade de ação do Estado na responsabilização política de agentes públicos, *provando* a existência de democracia no país. Diante disto, atenuam-se tensões sociais e são atendidos interesses particularistas de grupos sobreintegrados, o que contribui para a obstrução de vias para a transformação social e imuniza o sistema político contra outras alternativas (NEVES, 1994), isto é, contra mecanismos que possibilitem a generalização do direito e, por conseguinte, a criação de um ambiente efetivamente democrático.

A constitucionalização simbólica, que atinge, entre outras formas jurídicas, o *impeachment*, produz problemas de legitimação do direito brasileiro. No processo concretizador, as normas constitucionais são filtradas por critérios particularistas e o direito positivado falha em eficácia e efetividade. Falta, ainda, interpenetração entre os sistemas jurídico e político, pois o jogo de poder e as relações de dominação se desenvolvem acima e à margem da Constituição (NEVES, 2018).

Diante deste quadro, se ao *impeachment* puder ser atribuída função hipertroficamente simbólica, regulado por normas constitucionais que atuam como *álibi*, a sua concretização não depende de mudanças legislativas ou de aprimoramento textual da Constituição. Na realidade, como conclui Neves (2018), seria necessário reorientar as expectativas jurídicas estabilizadas, deixando para trás o padrão de conduta jurídico-política à margem da Constituição (segundo um princípio de exclusão), para se voltar a um modelo de ação político-jurídica dentro do horizonte constitucional (adotando-se um princípio de inclusão), o que pressupõe transformações estruturais da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL JR., José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 168, out./dez. 2005.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de “O espírito das leis”. *Revista dos Tribunais*, v. 97, n. 868, p. 53-68, fev. 2008.

AVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009. 152 p.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes; BACHA E SILVA, Diogo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Impeachment: Apontamentos à decisão do STF na ADPF n. 378*. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/impeachment-apontamentos-a-decisao-do-stf-na-adpf-n-378-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-bahia-diogo-bacha-e-silva-e-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos editor, 2002.

BRASIL. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde – CNDSS (2008). *As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/causas_sociais_iniquidades.pdf. Acesso em 20/02/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2017). *Relatório de gestão: supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF*. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>. Acesso em 20/02/2021.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (2017). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização -Junho de 2017*. Brasília: DEPEN. Disponível em: <https://www.gov.br/depem/pt-br/sisdepem/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>. Acesso em 05/02/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378*, Tribunal Pleno. Relator originário Ministro Edson Fachin, Redator do acórdão Ministro Roberto Barroso. Brasília, publicado no Diário do Judiciário eletrônico de 08/03/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 28/01/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 21.623*, Tribunal Pleno. Relator Carlos Velloso. Brasília, publicado no Diário do Judiciário eletrônico de 28/05/1993. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso em 07/01/2021.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; PALMA, Maurício. *Juristas contra a democracia: usos do direito e desintegração democrática no Brasil pós-2014*. Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v. 29, n. 1, p. 80-108, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição dos Estado Unidos*. 1787.

FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations. *Regional Overview of Food Insecurity Latin America and the Caribbean*. 2015. FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i4636e/i4636e.pdf>. Acesso em 20/02/2021.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. *Revista de Direito Administrativo*, Belo Horizonte, n. 271, jan./abr. 2016.

FERNANDES, Pedro de Araújo. *A Judicialização da “Megapolítica” no Brasil: O Protagonismo do STF no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff*. Pedro de Araújo Fernandes; orientador: José Maria Gómez. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2017. 98 p.

GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma*, 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2016a). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101390>. Acesso em 20/02/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2016b). *Síntese de Indicadores Sociais – SIS*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível

em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298965>. Acesso em 20/02/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2019). *Síntese de Indicadores Sociais – SIS*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101678>. Acesso em 03/02/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2020). *Síntese de Indicadores Sociais – SIS*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101760>. Acesso em 20/02/2021.

KINDERMANN, Harald. Symbolische Gesetzgebung. In: GRIMM, Dieter, MAIHOFFER, Werner (orgs.). *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988.

LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tradução alemã de Rüdiger Boerner. 3. ed. Tübingen: Mohr, 1975.

LUHMANN, Niklas. *Inclusão e exclusão*. Tradução de Stefan Fornos Klein. In: Bachur, João Paulo & Dutra, Roberto (orgs.). Dossiê Niklas Luhmann. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

LUHMANN, Niklas. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madri: Alianza, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Filomeno; VERDE SOBRINHO, Luis Lima. Quedas democráticas de governo: o impeachment no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 21, n. 21, Edição Temática: impeachment, 2016.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*, 1ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NEVES, Marcelo. *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*, 1ª ed., Guarulhos: Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; 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.

PALMA, Maurício. As coalizões do “presidencialismo de coalizão” no Brasil: a gênese legislativa na experiência constitucional de 1988. *Revista de Direito Brasileira*, v. 20, n. 8, p. 408-428, ago. 2018.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967 com a EC 1/69*, 2ª ed., Tomo III. São Paulo: RT, 1971.

SUNSTEIN, Cass. *Impeachment: A Citizen's Guide*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

TRIBE, Laurence. *American Constitutional Law*, 3ª ed. New York: New York Foundation Press, 2000.

WHO - World Health Organization. (–2017)–. *World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. World Health Organization. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/255336>. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Acesso em 03/02/2021.