



## IMPEACHMENT COMO JOGO DURO CONSTITUCIONAL: DA RESPONSABILIZAÇÃO À REMOÇÃO DE GOVERNANTES INDESEJÁVEIS

### *IMPEACHMENT AS CONSTITUTIONAL HARDBALL: FROM ACCOUNTABILITY TO THE REMOVAL OF UNWANTED ELECTED OFFICERS*

---

**Letícia Regina Camargo Kreuz**

Doutora (2020) e Mestra (2016) em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Administrativo no Instituto Romeu Felipe Bacellar (2014). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná UFPR (2013). Estágio de Pós-doutoramento pela UFMG em andamento (2021). Pesquisadora voluntária do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC-UFPR). Professora Substituta de Teoria do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

#### RESUMO

O presente artigo objetiva retratar o uso político do instituto do impeachment a partir do conceito de jogo duro constitucional (*constitutional hardball*). A terminologia remete ao tangenciamento entre práticas lícitas e ilícitas cuja finalidade é disfarçar fins inconstitucionais a partir do uso de instrumentos previstos pela lei, ocultando seu potencial lesivo à estabilidade da democracia e das instituições políticas. A pesquisa utiliza método exploratório, abordando bibliografia e elementos do processo de impeachment contra Dilma Rousseff. O artigo está estruturado em três partes: a necessidade de fiscalização no Estado Democrático de Direito e de equilíbrio entre os poderes, retratando o impeachment como mecanismo deste controle que pode ser usado de forma abusiva; os contornos do processo de impeachment contra Dilma Rousseff e a disputa de narrativa quanto à adequação do mecanismo adotado, entre a legalidade e o “golpe brando”; por fim, a utilização do conceito de jogo duro constitucional como alternativa capaz de explicar o uso político de instrumento jurídico-político que leva à destituição de mandatos eletivos. Conclui-se que, a despeito da previsão legal do impeachment e da observância de garantias processuais, Dilma Rousseff foi destituída do mandato por razões políticas, o que configura a prática de jogo duro constitucional. A estabilidade do sistema político democrático depende da superação do uso do impeachment como arma política.

**Palavras-chave:** impeachment; jogo duro constitucional; democracia; Estado democrático de Direito; golpe parlamentar.

---

## ABSTRACT

This article aims to portray the political use of the impeachment using the concept of constitutional hardball. The terminology refers to the tangent between licit and illicit practices whose objective is to disguise unconstitutional purposes through the use of instruments provided by law, hiding the harmful potential these practices to the stability of democracy and political institutions. The research uses an exploratory method, approaching bibliography and elements of the impeachment process against Dilma Rousseff. The article is structured in three parts: the need for oversight in the rule of law and the balance between powers, portraying impeachment as a mechanism of this control that can be used in an abusive way; the contours of the impeachment process against Dilma Rousseff and the narrative dispute regarding the suitability of the adopted mechanism, between alleged legality and accusations of “soft coup”; finally, the use of the concept of constitutional hardball as an alternative capable of explaining the political use of a legal-political instrument that leads to the dismissal of elective mandates. It concludes that, despite the legal grounds of impeachment and the procedural guarantees applied, Dilma Rousseff was removed from office for political reasons, which configures the practice of constitutional hardball. The stability of the democratic political system depends on overcoming the use of impeachment as a political weapon.

**Keywords:** impeachment; constitutional hardball; democracy; rule of law; soft coup.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, desencadeou uma série de reflexões acerca da estabilidade das relações políticas, da solidez da democracia brasileira, da aplicabilidade de determinados institutos jurídicos, além dos meios de fiscalização do Poder Executivo pelos demais poderes, especialmente o Legislativo. Estudos se debruçaram sobre o tema em perspectivas jurídica, sociológica e política.

Entre os opositores do governo petista, o argumento de legalidade do processo persistia, afinal de contas o instrumento é previsto pelo próprio ordenamento jurídico, não havendo que se falar em irregularidades. Em posição inversa, os críticos do processo em questão argumentam que há um uso político do instituto, o que implica em inconstitucionalidade velada, que disfarça as consequências atentatórias a democracia através do véu do devido processo legal.

A partir destas premissas, o presente artigo objetiva demonstrar que o impeachment é ferramenta do poder de fiscalização do Congresso Nacional, mas que pode se tornar uma arma contra o governante quando a vontade política de seus

---

opositores for mais forte que a base de apoio. Desse modo, a partir do uso abusivo do instituto, é possível levar a cabo a destituição de um mandato eletivo, dotado da legitimidade que o voto popular garante, por mera vontade política de grupos adversários.

O uso político de institutos jurídicos pode ser qualificado como jogo duro constitucional (*constitutional hardball*), termo que remete ao ponto de tangenciamento entre lícito e ilícito, constitucional e inconstitucional. Embora as práticas possam ser camufladas por previsões legislativas, o jogo duro constitucional faz com que sejam, na verdade, mecanismos para se obter fim político – a substituição de governantes “indesejáveis”.

A partir de método exploratório, abordando a doutrina brasileira e internacional acerca dos temas retratados, a pesquisa se estrutura em três partes principais: aborda, inicialmente, a necessidade de fiscalização no Estado Democrático de Direito e o equilíbrio entre os poderes, retratando o impeachment como mecanismo deste controle que pode ser usado de forma abusiva; traz os contornos do processo de impeachment contra Dilma Rousseff e a disputa de narrativa quanto à adequação do mecanismo adotado; propõe a utilização do conceito de jogo duro constitucional como alternativa capaz de explicar o uso político de instrumento jurídico-político que deveria servir à responsabilização de governantes, não à substituição de presidentes que perdem apoio.

## **2. DEMOCRACIA E RESPONSABILIDADE: PREMISSAS DE INSTITUTO JURÍDICO-POLÍTICO OU DE “ARMA NUCLEAR”?**

Estados constitucionais democráticos estão pautados na separação de poderes e na atribuição de responsabilidades a quem desempenha funções públicas. O poder de fiscalização atribuído ao Legislativo é, seguramente, um grande trunfo deste em relação ao Executivo e guarda relevância para a garantia dos freios e contrapesos e o equilíbrio entre os poderes constituídos. Em não sendo exercido com respeito às normas constitucionais, este poder de fiscalização pode significar um distúrbio profundo em um sistema político.

Democracia e responsabilidade são institutos idissociáveis. Isso porque “a construção das democracias constitucionais surgiu intimamente ligada aos conceitos de responsabilidade e representação políticas. A responsabilidade política está necessariamente vinculada ao sistema representativo.” (MORAES; VERDE SOBRINHO, 2019) Um governo irresponsável não pode ser democrático, ainda que legitimado pelo

---

voto popular. (BROSSARD, 1992)

Assim, a tarefa de remover representantes deve estar subordinada às “regras do jogo”, pois, do contrário, se torna um impasse à democracia. “Julgar um presidente, quanto mais removê-lo, é um choque sísmico para a separação de poderes que é a espinha dorsal da Constituição.” (DWORKIN, 1998) O impeachment é, nesse contexto, instrumento a ser utilizado em situações que de fato configurem crimes de responsabilidade, que demandem respostas enérgicas do sistema dada a sua gravidade. Isso porque o resultado do processo de impeachment, com a troca presidencial, importa em “desmoronamento da vida política”. (LORENZETTO, 2017)

O impeachment no Estado de Direito precisa observar minimamente o arcabouço jurídico que lhe dá suporte. Em outros termos, o Presidente da República não é dotado da “intangibilidade” que protegia os monarcas, mas tem as garantias trazidas pelo devido processo legal caso venha a ser acusado de crime de responsabilidade. No sistema presidencialista, em que o Chefe de Estado “é sufragado pelo voto popular para cumprir um mandato estável, o rigor litúrgico do impeachment encontrou sua conformação político-jurídica ideal”, na visão de Verde Sobrinho e Moraes (2017).

A Constituição de 1988 estabeleceu, no artigo 85, a responsabilização do Chefe do Executivo quando do cometimento de crimes de responsabilidade, sendo estes os atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Determinou a necessidade de edição de lei especial para tratar dos crimes e do processo e julgamento. O caput do referido artigo traz o termo “especialmente”, que pode levar à perigosa interpretação de que não apenas as práticas estritamente previstas em legislação seriam passíveis de enquadramento.

Nota-se que o impeachment evidencia, por um lado, a relação entre constitucionalismo e democracia e, por outro, a consolidação dos freios e contrapesos entre os poderes. Essa relação se configura na medida em que a remoção de um presidente “precisa ter como fundamento uma afronta constitucional, fator que reafirma a força normativa da Constituição, tendo em vista que os crimes de responsabilidade são previstos expressamente no texto constitucional”. (LORENZETTO, 2017)

---

Os debates da doutrina jurídica brasileira destacam duas correntes acerca da natureza jurídica do instituto: a primeira delas, apoiada na obra de Paulo Brossard (1992), considera ser política sua a natureza, de modo que a análise feita pelo Congresso Nacional não se assemelha ao exercício da função jurisdicional, mas sim tem suporte no papel político do órgão, que deve interpretar se as condutas, erroneamente definidas como “crimes” pela legislação, são ofensas graves de ordem político-administrativa por parte do Executivo a ponto de ensejar a perda do cargo; a segunda corrente considera ser jurídica a natureza do julgamento do processo de impeachment, entendendo necessária a configuração de “crime de responsabilidade” a partir de uma estrita legalidade – e, até mesmo, ser possível o controle judicial do impeachment. Nessa corrente, destaca-se o trabalho de Saulo Lindorfer Pivetta (2017).

Independentemente da corrente adotada, nota-se que o instituto representa grande arma do Poder Legislativo em relação à estabilidade e permanência do Poder Executivo, pois na prática este pode gerar a substituição presidencial quando houver apoio suficiente entre os parlamentares para tanto.

Há, por outro lado, uma certeza: o instituto não serve enquanto instrumento assemelhado ao *recall* político. Ainda que se compreenda que o instituto do impeachment não seja de todo jurídico, mas sim jurídico-político, não se pode confundir o instituto com a possibilidade de revogação de mandato eletivo antes do tempo por quebra da confiança ou da governabilidade. O sistema político brasileiro não adotou o *recall*, seja ele realizado pelo povo ou pelo Poder Legislativo. Ainda que houvesse uma maciça manifestação popular, não seria possível a retirada de um governante por razões meramente políticas.

Tampouco se pode considerar que seja o impeachment, conforme positivado na Constituição, uma espécie de moção de desconfiança ou moção de censura. O voto de desconfiança ou configura instrumento de responsabilização política do sistema de governo parlamentar por excelência, mediante a possibilidade de julgamento dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo em relação ao atendimento do interesse público – e este julgamento pode se dar por razões de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a configuração de algum tipo de crime ou de atentado à Constituição. É um processo de motivação política, que examina equívocos políticos. (VERDE SOBRINHO; MORAES, 2017) O voto de desconfiança dos sistemas parlamentaristas se apresenta enquanto manifestação da inexistência de apoio da maioria parlamentar para que o Gabinete possa permanecer no governo. (DINIZ, 2008)

---

No modelo presidencialista, o que garante a “legitimidade política do chefe de Governo é o voto popular, e não o parlamento. A destituição daquele por este, portanto, por razões exclusivamente políticas, é contraditória com a configuração política do sistema presidencialista.” (MIRANDA; RABELLO, 2019) O afastamento presidencial promovido pelo impeachment não pode ocorrer por mero juízo de conveniência e oportunidade do Congresso Nacional, não se confundindo com a hipótese de perda da confiança pública (“*public trust*”) que enseja a moção de censura do sistema parlamentarista. É imprescindível o cometimento de infrações (sejam elas interpretadas na ordem do direito administrativo sancionador ou do direito penal), demonstradas através de instrumentos do devido processo legal.

Em outros termos, o mandato presidencial não pode ser interrompido por perda da confiança, destaca Pedro Serrano (2017), devendo ter origem em ato infracional não condizente com a função de presidente, observados os requisitos processuais mínimos e as garantias constitucionais cabíveis. Esse entendimento é partilhado por Ana Paula de Barcellos e Thiago Magalhães Pires (2016), que afirmam que “há um componente político inerente e inafastável na aplicação do impeachment, embora ele não se confunda com a preservação da confiança do Legislativo”.

Com isso, não se nega que o locus do julgamento do impeachment seja o poder político. No entanto, como bem evidenciam Paulo Afonso Brum Vaz e Vinícius Letti Flores (2016), a formação da convicção das Casas Legislativas deveria estar amparada essencialmente no direito constitucional, sem embargo da composição política que lhes é característica.

Ao povo não é dado retirar representante por quebra da confiança ou insatisfação e tampouco ao Congresso Nacional é atribuída esta prerrogativa. Com rol extenso de condutas passíveis de enquadramento nas violações de bens jurídicos tutelados pelo impeachment, considerá-lo da ordem política, no campo do dever-ser, é dar carta branca ao Legislativo para remover representante que não satisfaça os interesses políticos do Parlamento, hipótese inconcebível no presidencialismo brasileiro.

“A sanção de impeachment contra o Presidente da República, sem o cometimento de um crime de responsabilidade, representa confisco de mandato” (MORAES; VERDE SOBRINHO, 2019), por mais que erros do ponto de vista político possam ter sido cometidos pelo Chefe do Executivo. Falta de popularidade, perda de apoio do Congresso ou medidas pouco populares do governo não ensejam impeachment.

---

Observando os riscos inerentes a um instituto tão potente, Ronald Dworkin (1998) descreveu o impeachment presidencial como uma “arma nuclear constitucional”, devendo ser usado apenas nas emergências mais graves. “Ele dá aos políticos os meios para quebrar os princípios mais fundamentais de nossa estrutura constitucional, e agora sabemos com que facilidade esse terrível poder pode ser abusado”. (DWORKIN, 1998) Isso ocorre em função da natureza do processo e da carência de amarras jurídicas que dêem conta de estabelecer freios e limites à sua aplicação desmedida.

O diagnóstico de Pérez-Liñan (2007) acerca do impeachment presidencial na América Latina é que este teria se tornado instrumento para retirar “indesejáveis” presidentes pelo parlamento, substituindo as armas como ferramenta de golpes de Estado. Bastaria uma fagulha de desvio na função para desencadear o processo e, com isso, utilizar o argumento de violação da Constituição para violar a Constituição – um paradoxo que só toma espaço a partir dessa leitura.

A análise de Pérez-Liñan é anterior ao processo contra Dilma Rousseff, mas as premissas trazidas pelo autor contemplam bem o encadeamento de fatos ocorridos a partir de 2014: reeleição de uma candidata considerada “indesejável” pelo Congresso Nacional e fagulhas políticas que confeririam véu de “legitimidade” ao processo, como se verá a seguir.

A utilização do impeachment como instrumento de retirada de governantes indesejáveis importa, portanto, na inserção de instrumento alienígena e incompatível com o substrato constitucional, que altera de forma expressiva o conteúdo da Constituição. Uma inovação desta magnitude impacta diretamente na relação e no equilíbrio entre os poderes, representando uma fissura nos pilares que sustentam o constitucionalismo democrático brasileiro.

### **3. IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: DA CONTROVÉRSIA JURÍDICA À DISPUTA DE NARRATIVA**

Crises políticas assolam vários países do mundo contemporaneamente, por diferentes razões, com conseqüentes turbulências e, em muitos casos, rupturas institucionais. Nancy Bermeo (2016), analisando a ideia de retrocesso da democracia, anota que a queda democrática vem sendo provocada pelas próprias instituições nacionais. As rupturas de caráter violento são cada vez menos comuns, dando lugar a instabilidades dos próprios sistemas democráticos.

---

O que ocorre não são mais golpes de Estado, guerras civis ou ataques militares às democracias, mas sim uma deturpação do sistema gerada de dentro para fora, de forma que a crise não se apresenta em um fator externo, mas do próprio contexto político nacional. De diversas formas, vários países de diferentes partes do mundo apresentaram sintomas de decadência democrática.<sup>1</sup>

Nesse contexto, o processo de impeachment contra Dilma Rousseff teve a marca destas turbulências institucionais e foi pautado por disputas jurídicas, políticas e narrativas. O instituto do impeachment foi utilizado de modo alternativo ao que a Constituição prevê, a partir de uma aplicação política de um instituto que deveria ter lastro jurídico, podendo ser classificado como de natureza jurídica ou jurídico-política, como abordado anteriormente. Esta é a razão que enseja a qualificação do impeachment como “golpe” entre alguns críticos do processo que culminou na retirada de Dilma Rousseff da Presidência da República.

Vários fatores evidenciam o problema com relação ao processo travado contra Dilma Rousseff e a necessidade de pensá-lo enquanto uma manifestação do “jogo duro constitucional”, sendo eles: i. uma denúncia de inadimplemento enquanto operação de crédito (que não pode ser enquadrada dessa forma por não caber na cláusula genérica da Lei de Responsabilidade Fiscal); ii. a falta de conexão dos inadimplementos relativos ao Plano Safra diretamente à presidenta (deveriam ser imputados, se o fossem, ao Ministro da Fazenda); iii. a impossibilidade de abertura de processo de impeachment por questões ocorridas no mandato anterior (os fatos diziam respeito à prestação do primeiro mandato de Dilma, no ano de 2014; iv. período em que deveriam ter sido apurados); v. a existência, ao contrário do alegado pelos denunciantes, de autorização do Congresso Nacional para créditos suplementares; vi. a alteração de entendimento do Tribunal de Contas da União em relação ao enquadramento das condutas em questão como reprováveis e, por consequência, como causas passíveis de ensejar processo de impeachment (o que ocorre após a apresentação das contas e viola o princípio da segurança jurídica, além de ser hipótese de alteração mais prejudicial à denunciada).<sup>2</sup>

É interessante observar, como assinalam Kozicki e Chueiri (2019), a presunção

---

<sup>1</sup> A pulverização de conceitos para explicar entraves às democracias constitucionais denota ter ocorrido distúrbios à ordem constitucional em várias partes. Desde locais em que se fez mais presente o iliberalismo, como Turquia, Hungria e Polônia, com eleição de líderes populistas autocráticos, até a eleição de presidentes menos afeitos à democracia, como Donald Trump nos EUA e Jair Bolsonaro no Brasil, há várias evidências de disrupturas nos regimes democráticos de diversos países.

<sup>2</sup> Sobre o tema, ver: KREUZ, 2020.



---

de normalidade institucional ocorrido ao longo do processo contra Dilma Rousseff. Apesar do cenário de distinta efervescência instaurado no país, havia uma pretensão de ordinariade da situação, como se fosse um desfecho absolutamente alinhado com o ordenamento jurídico. “Estava em jogo, naquele momento, não apenas a deposição da presidente eleita por motivos que não escapam a um escrutínio sério; estava em jogo a sobrevivência da democracia no país” – razão que leva as autoras a chamarem o processo contra Dilma Rousseff de golpe. (KOZICKI; CHUEIRI, 2019)

Golpe é um termo que se associa a tomadas de poder ilegais e por vezes violentas. Lucas Azevedo Paulino (2021) afirma que o conceito de golpe de Estado “envolve um abuso de poder exógeno às regras constitucionais, consistindo em uma violação deliberada da Constituição”, enquanto os abusos de poder endógenos, a partir do uso de institutos e instituições juridicamente previstos, teria a necessidade de outra nomenclatura – o que será abordado a seguir.

Wanderley Guilherme dos Santos observa a reformas promovidas pelo governo de Michel Temer e compreende que o golpe parlamentar nesse caso significaria o sequestro do poder constituinte, alijado da vontade popular. “A Constituição em vigor, resultado da Assembleia Constituinte anterior, passa a ser dogmaticamente reinterpretada pelo governo golpista” (SANTOS, 2017), de modo a “reescrever” a ordem constitucional como um todo.

Eneida Desiree Salgado (2016), no mesmo sentido, assevera: “o uso do impeachment para afastar a presidenta eleita democraticamente foi fraudulento, uma verdadeira ofensa à Constituição.” Quando se retira do cargo uma representante eleita, escolhida pela maioria do eleitorado para o exercício do maior cargo da República, deve haver segurança de que a pessoa não está apta ao exercício daquele mandato. Do contrário, tem-se, no mínimo, uma fraude ao princípio majoritário.

Isso se justifica na medida em que a Constituição confia ao processo de impeachment a apuração de crimes de responsabilidade, ou seja, ofensas graves cometidas pelo governante no exercício do cargo. Apenas na presença inequívoca destas infrações seria possível remover um presidente – afinal, este fora eleito por um número significativo de eleitores, tendo legitimidade para que seu mandato tenha um mínimo de estabilidade institucional.

#### 4. O CONCEITO DE JOGO DURO CONSTITUCIONAL E O PROCESSO DE IMPEACHMENT

Como observado anteriormente, há grande disputa em torno da juridicidade do processo de impeachment e sua adequação como instrumento de retirada do cargo de presidenta por falta de “governabilidade”, ou seja, ausência de apoio político e divergências com o Congresso Nacional. O termo “golpe” surge frequentemente para caracterizar o episódio.

Conceitualmente, no entanto, é possível valer-se do termo jogo duro constitucional (do inglês, *constitutional hardball*) para delinear o modo como o impeachment foi empregado no país. Mark Tushnet (2004) utiliza o conceito de jogo duro constitucional para se referir a práticas que, embora estejam acobertadas pela juridicidade, extrapolam barreiras “pré-constitucionais”, gerando tensões no sistema jurídico. Essas barreiras seriam a garantia de que a interpretação constitucional seguiria em um sentido comumente aceito como válido.

A concepção de Tushnet engloba métodos que significam violações constitucionais com viés político, com uma finalidade que extrapola a constitucionalidade, ainda que as manobras perpetradas possam estar acobertadas por um véu juridicidade. O jogo duro é estratégico e seria utilizado de forma defensiva para se manter no poder. (TUSHNET, 2004)

Steven Levitsky (2020) compreende o jogo duro constitucional como utilização de uma arma política contra o oponente, de forma a diminuir o espírito da lei pela utilização de mecanismos previstos legislativamente. A polarização política levaria a esta prática, na visão do autor, notadamente quando os grupos passam a se valer de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença.

Percebe-se, assim, que o fenômeno do jogo duro constitucional faz uso da exploração de procedimentos, leis, instituições e afins por atores políticos de forma tendenciosa, tangenciando a ilegalidade. Isso importa em uma ameaça à força normativa da Constituição, uma vez que há extensão do que é considerado constitucional e inconstitucional. Ameaça também a ordem democrática, na medida em que a compreensão mútua de cumprimento das regras do jogo é ultrapassada e não se sabe exatamente o que esperar do adversário, especialmente o opositor que tenha perdido um

---

pleito eleitoral.

O impeachment contra Dilma Rousseff pode ser observado a partir das lentes do jogo duro constitucional. A utilização de mecanismos previstos na Constituição e na legislação para abertura de um processo de gravíssima consequência com objetivo específico de retirada da representante eleita a despeito do cometimento ou não de crime de responsabilidade autoriza essa leitura.

Ao se tomar o conceito elaborado por Tushnet quanto ao jogo duro constitucional, nota-se que ocorreu neste caso aquilo que o autor destaca como comum nesse tipo de prática: um véu de legalidade acoberta violações à ordem constitucional. O dicionário Merriam-Webster define o termo *hardball* em fortes métodos intransigentes empregados para se obter um fim – ou seja, faz referência à utilização de instrumentos de forma exacerbada, austera, com uma finalidade específica.

O impeachment de Dilma Rousseff serviu para que setores dominantes da política brasileira pudessem usar armas juridicamente previstas como forma de afastar sua oponente, a partir de um processo de cunho político amparado por um simulacro de legalidade.

Como definido por Joseph Fishkin e David Pozen, manobras políticas podem equivaler a jogos duros constitucionais quando violam ou pressionam as convenções constitucionais para fins políticos ou quando tentam mudar entendimentos constitucionais estabelecidos de uma forma agressiva ou auto-enraizante. Os autores identificam que essas táticas geralmente não desrespeitam normas de observância obrigatória – ou ao menos não o fazem de forma evidente – o que aumenta a sensação de “jogo sujo”, até porque isola os fatos da possibilidade de revisão judicial. (FISHKIN; POZEN, 2018)

Seria possível questionar, dizem os autores, em que medida o “jogo duro constitucional” difere do “jogo duro político”, estando a distinção entre eles na violação de práticas constitucionais consolidadas quanto ao primeiro. Isso ocorre com casos de impeachment: é instituto previsto na legislação, mas gera preocupações sensíveis quanto à Constituição. (FISHKIN; POZEN, 2018) Mark Tushnet (2004), inclusive, examina o impeachment de Bill Clinton como um exemplo desta prática, que acaba sendo característica do Poder Legislativo, a quem é confiado o poder de fiscalização do Executivo.

Uma segunda manifestação de *constitutional hardball* na perspectiva de Fishkin e Pozen (2018) é mais evidente que uma violação de convenções. Ela se manifesta

diretamente, como tentativa de mudar entendimento acerca da Constituição de forma mais agressiva ou pelo autoentrincheiramento. Isso porque diferentes grupos políticos, por razões diversas, estar “tentando empurrar interpretações e construções constitucionais em sua direção preferida por uma variedade de meios, como trazendo ações judiciais estratégicas ou introduzindo legislação que testa os existentes limites legais.” (FISHKIN; POZEN, 2018)

O problema ocorre quando um dos lados decide agir de forma mais incisiva e transformar uma norma constitucional de maneira que beneficia determinado grupo político e prejudica outro, gerando instrumentalização de institutos constitucionais. Esse fenômeno pode se apresentar em períodos de transformação constitucional, em que há turbulência política (TUSHNET, 2004) ou pode, como entende Jack Balkin (2008), ser gradativo e geral.

Quando um dos adversários políticos decide “empurrar os rumos da história” mediante aplicação da Constituição de forma desproporcional, parcial e agressiva, está configurado o *hardball*. Antonio Candido (1970), baseado no romance “Memórias de um Sargento de Milícias”, de Manuel Antônio de Almeida, fala que sobrevive entre os brasileiros a “dialética da ordem e desordem”, por meio da qual tudo é lícito e ilícito, simultaneamente. Talvez more aqui o germen do jogo duro constitucional, sendo visto como lícito para um lado e ilícito para outro, a depender de quem joga e contra quem joga – e, principalmente, quem é o árbitro do caso.

Mais que isso: a prática pode até ser questionável juridicamente, mas acaba legitimada do ponto de vista político, uma vez que a finalidade a que se pretende faz com que setores antagônicos ao governo aceitem flexibilizar ou forçar interpretações para garantir o objetivo final, que é a instituição de uma nova força política dominante.

O jogo duro constitucional pode consistir em uma tática ou em um objetivo político. Ele pode ser jogado de forma ofensiva ou defensiva, de maneira a resistir a avanços opositores por uma sobrevivência política. (BALKIN, 2008) Assim, é possível praticar jogo duro para se defender e garantir a manutenção do poder quando as condições sejam favoráveis – assim como é possível usá-lo para se contrapor a um governante indesejável na tentativa de removê-lo do cargo.

O *hardball* jogado por diferentes atores políticos pode importar em crise constitucional. Supondo que um objetivo de uma Constituição é preservar a estabilidade política em tempos de mudança, o jogo duro constitucional promove exatamente o

---

contrário.

Balkin entende que há três tipos de crise constitucional, sendo o primeiro deles aquele em que atores políticos concordam que, diante de eventos extraordinários, a Constituição possa ser flexibilizada ou que determinadas questões ocorram para além do sentido constitucional<sup>3</sup>; o segundo tipo de crise é aquele em que atores políticos de diferentes lados entendem estar em cumprimento com a Constituição, mas que esta não traz as respostas necessárias para sair da crise; o terceiro tipo é a crise em que todos concordam que estão em acordo com a Constituição e a discordância incide sobre o que a Constituição requer e quem detém o poder de agir, inclusive com manifestações nas ruas acerca do melhor sentido. (BALKIN, 2008)

O caso do impeachment de 2016 se encaixa no terceiro modelo de crise constitucional descrito acima, na medida em que a legitimidade acerca do melhor entendimento sobre o impeachment fora reivindicado por diferentes setores, com mobilizações nas ruas por um e outro lado, mas sob o manto constitucional de que o processo serviria para “resolver” o problema e que a crise encontraria resposta dentro dos limites constitucionalmente previstos, mas a “exceção” também esteve presente, com as interpretações retroativas, a superveniência de etapas processuais inexistentes na legislação, a incorporação de conjunto probatório estranho aos fatos, entre outras irregularidades justificáveis pela necessidade de se concluir o processo e “superar” a crise, já sem Dilma Rousseff na presidência.

Leonardo Avritzer coloca o uso do impeachment nesse caso no que chama de “intersecção entre o golpe e o não golpe”, reconhecendo a ocorrência de “ruptura forte e imediata [que] se restringe apenas ao campo do exercício do poder e não se estende à tessitura das relações legais”, que ainda assim, foram abaladas pelo ato legalmente questionável de retirada de uma presidenta da República. (AVRITZER, 2019)

É este ponto que configura o *hardball* constitucional: o tangenciamento da ilegalidade a partir do uso político de instituições jurídicas. Nessa medida, em que pese o importante argumento simbólico de “golpe parlamentar” para retratar o ocorrido no Brasil em 2016, considera-se melhor entendimento conceitual o enquadramento do impeachment enquanto *constitutional hardball* utilizado como tática para uma finalidade

---

<sup>3</sup> Exemplo de uma crise em que há consenso da necessidade de flexibilização das normas constitucionais segundo Balkin seria a Emenda Constitucional n. 107/2020, que alterou a data das eleições municipais de 2020 no Brasil em função da pandemia da COVID-19, violando a anterioridade eleitoral (princípio que exige que as normas de direito eleitoral sejam fixadas até um ano antes do pleito).

---

específica.

O Congresso Nacional se utilizou do impeachment de modo a obter o mesmo resultado que se teria com o voto de desconfiança, com objetivo análogo a este – ou ainda, em outros termos, como um “voto destituente”, tendo como consequência um déficit de legitimidade procedimental e institucional. (LUZ; MESSIAS, 2016)

O Poder Legislativo maneja o instrumento como se fosse possível a “dissolução” do governo ou um *recall* político da presidenta pelo legislativo, evidenciando o uso político da norma, com finalidade igualmente política, um “jogo duro” como método de se alcançar o fim pretendido, a saída de Dilma Rousseff. O pretenso cometimento de um ilícito serviu como pretexto ao objetivo almejado.

Steven Levitsky (2018) lê o impeachment de Dilma Rousseff como um caso de *hardball*, uma vez que o jogo duro constitucional seria a possibilidade de se utilizar a lei de maneira a manipular o próprio ordenamento. “É fruto da polarização, quando os dois lados começam a temer e desprezar o outro, passam a lançar mão de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença.” Nas palavras de Oscar Vilhena Vieira (2018), “o impeachment foi fruto de uma utilização estratégica das regras da Constituição para ferir um adversário político”.

Neste caso, o que impera é o chamado “efeito-legalidade” das instituições jurídicas, fazendo com que a subversão de um governo eleito por outro de matriz muito distinta seja visto com certa naturalidade, o que disfarça essa tomada de poder em um “golpe brando”. “Distinguem-se dos protocolados golpes militares por não amputarem as prerrogativas funcionais das instituições.” (SANTOS, 2017)

É nesse sentido, bem trabalhado por Wanderley Guilherme dos Santos (2017), que a aparência de normalidade, de ausência de fissura constitucional, se instaura. Na medida em que não há utilização de violência, fechamento das atividades de um dos poderes, impedimento de determinados grupos políticos disputarem eleições, entre outros fatores constantes dos golpes militares, a “vida constitucional” simula uma realidade paralela, em que a Constituição não tem mais o valor que tinha antes, os pressupostos da democracia liberal não estão presentes como já estiveram, mas não se vê tanques nas ruas ou portas do parlamento fechadas. Assim, importa em uma subversão do resultado eleitoral “emprestando verniz de legitimidade à ocupação fraudulenta do poder.” (SANTOS, 2017)

Em comum entre as interpretações do impeachment enquanto golpe brando ou

---

golpe parlamentar e jogo duro constitucional, está a dimensão de manipulação política de um instituto jurídico. O diagnóstico de que uma medida constitucionalmente prevista gerou um distúrbio no sistema constitucional e esteve pautada em elementos que não teriam o condão de gerar uma sanção desta natureza é o que conduz as análises.

A partir da leitura de Pérez-Liñán (2007), nota-se que ocorreu um declínio das intervenções de carácter militar, de forma que os legisladores ficaram sujeitos a novas pressões de outros grupos sociais e políticos. Imprensa, investigações sobre corrupção, movimentos sociais e outros atores políticos podem gerar o gatilho que inicia processos dessa natureza. Os pressupostos estavam todos presentes e permitiram a elasticidade da norma constitucional, apoiada na queda da popularidade da presidenta, na inabilidade de Dilma em contornar a crise política e no fato de que, embora jamais considerada anteriormente como prática de crime de responsabilidade ou falta gravíssima ensejadora de processo extremo, a governante de fato abriu créditos suplementares e realizou subvenções no âmbito do Plano Safra, apoiada na crença de que as interpretações anteriores do Tribunal de Contas da União se manteriam válidas. Violada a confiança legítima, abriu-se o caminho à fissura constitucional.

“A razão da fratura epistemológica entre as análises das costumeiras técnicas de interrupção da democracia e a novidade dos golpes parlamentares consiste em que as condições necessárias ao sucesso da nova empreitada se dissolvem em sua execução.” Na percepção de Wanderley Guilherme dos Santos (2017), a utilização do impeachment seria um fim em si mesmo, com o objetivo único da retirada da presidenta eleita, numa configuração do “jogo duro constitucional” como objetivo e não como tática, segundo os critérios colocados por Balkin (2008).

Tom Daly (2019), examinando o cenário jurídico-político brasileiro, afirma que, de forma mais geral, a implicação fundamental da crise do impeachment é que ela sugere um desgaste, se não um colapso, de uma vontade de jogar “pelas regras do jogo”, que é essencial para o funcionamento de qualquer sistema democrático. Nesta esteira, a perspectiva adotada por Rubens Casara (2017) quando conceitua o que chama de “Estado Pós-democrático” é de que, neste modelo, “as ‘regras do jogo’ podem ser alteradas de acordo com os interesses dos detentores do poder econômico ou dos espectadores do espetáculo”.

Se o impeachment pode ser abusado para fins políticos, é difícil ver como a Presidência da República pode funcionar da maneira prevista sob a Constituição de

1988, ou em um estado de “normalidade democrática” em que o procedimento fosse utilizado apenas de forma excepcional e de “boa fé”, na visão de Tom Daly (2019).

Daí ter se tornado comum a manifestação de forças que operam para a retomada do poder sem o uso de violência explícita, apenas “jogando o jogo” político, com a flexibilização ou alteração das regras no meio da partida e fazendo uso de instituições e institutos já previamente estabelecidos, com ar de naturalidade e de observância de normas constitucionais como forma de subversão de mandatos.

O jogo duro constitucional é operado por meio de mecanismos institucionais, de instrumentos presentes na legislação, sob véu de legitimidade, mas por razões políticas e avessas à Constituição, que garante que os mandatos devem ser cumpridos, a não ser que fatores graves possibilitem a condenação por crime de responsabilidade.

Embora não tenha legitimidade das urnas e opere mudanças bastante distintas do projeto originalmente vencedor nas eleições, o grupo político que leva adiante um processo de impeachment contra um governante consegue muitas vezes estabelecer certa estabilidade política. Este grupo se torna capaz de reverter o resultado da escolha democrática, “mas obedece a roteiro especial na proposição de leis e na utilização de rotinas conhecidas para extensa subversão política, econômica e social da ordem destituída.” (SANTOS, 2017)

Assim, nota-se que o impeachment é capaz de gerar graves distúrbios no sistema político que atingem a Constituição diretamente, embora, por ser mecanismo legalmente previsto, disfarce a real intenção de subversão do poder político através do uso abusivo de um instituto jurídico.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As constituições democráticas adotam modelos políticos em que os poderes são separados em diferentes esferas, cada uma com funções precípua, como forma de garantir a manutenção do sistema político e, principalmente, da possibilidade de controles recíprocos entre os poderes. Desse modo, seria possível conter eventuais abusos e desvios por parte daqueles que desempenham tais funções e privilegiar a estabilidade do sistema constitucional, por meio dos freios e contrapesos.

O Poder Legislativo desempenha importante tarefa de controle, pois a ele foi confiada a função de fiscalização do Poder Executivo. Quando bem executada, esta função é primordial ao Estado democrático, coibindo atos irresponsáveis. Por outro lado, o



abuso da função se torna uma “arma nuclear” engatilhada pelo próprio sistema jurídico, na medida em que permite que o impeachment seja usado como mecanismo para remoção de governantes indesejáveis ou cuja confiança em relação ao parlamento tenha sido quebrada.

Embora seja possível encontrar análises que enquadram o impeachment contra Dilma Rousseff como caso de golpe parlamentar ou golpe brando, compreende-se que o termo “golpe” remete a situações abusivas perpetradas por forças externas ao sistema jurídico-político – o que não ocorreu no caso analisado.

Assim, a utilização da terminologia “*constitutional hardball*”, traduzida como jogo duro constitucional, contempla a intersecção entre lícito e ilícito, golpe e não golpe, retratando o uso abusivo de instituto jurídico com finalidade que ofende a própria Constituição. Isso porque o impeachment em questão impôs um confisco do mandato presidencial por falta de governabilidade, o que não é possível no ordenamento jurídico brasileiro, mas foi devidamente orquestrado a partir de um véu de normalidade do procedimento.

A existência de crises políticas não autoriza a revogação de mandatos, nem mesmo do mandato presidencial. Insatisfação do eleitorado ou de parlamentares é comum em sistemas presidenciais como o brasileiro, mas não permite encerrar um governo por “quebra de confiança” nem pode operar como modelo destituente. Na medida em que se autoriza o impeachment como expressão de jogo duro constitucional, a estabilidade do sistema político é colocada em xeque. Basta vontade política e formação de uma maioria qualificada entre os representantes no Legislativo para se sacar um governante legitimamente eleito.

Nota-se, assim, a necessidade de se repensar o modelo brasileiro de impeachment para garantir que o modelo de fiscalização, pensado para dar estabilidade ao sistema democrático, possa prevalecer em relação ao uso abusivo de seus institutos. Fiscalização e responsabilização devem servir como defesa do sistema, nunca como ataque velado à democracia.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises, **26 Quinnipiac Law Review**. 579, 585 (2008).

BARCELLOS, Ana Paula de; PIRES, Thiago Magalhães. Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 04, p. 2545-2565, 2016.

BBC. Steven Levitsky: Porque este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco. **BBC News Brasil**. Publicado em 19.out.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em 06.jan.2023.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Volume 27, Number 1, January 2016, p. 5-19.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANDIDO, Antonio. Dialética da Malandragem. **Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros**, (8), 67-89, 1970.

CASARA, Rubens R.R.. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. **14th International Human Rights Researchers' Workshop**: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal, 2-3 January 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. J-P.

DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. **The New York Review of Books**, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2022.

FISHKIN, Joseph; POZEN, David. Assymmetric Constitutional Hardball. **Columbia Law Review**. Vol. 118:915 (2018).

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. **Lua Nova** [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso) Acesso em 01.jul.2022.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. **Constitucionalismo nos tempos do cólera**: neoconservadorismo e desnaturação constitucional. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientadora: Eneida Desiree Salgado.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. **Revista Jurídica Direito e Paz**, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

LUZ, Cícero Krupp da; ZENUN, Thanus. O impeachment como voto destituente: o caso do Brasil de 2016. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 21, n. 21, p. 4–27, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/918>. Acesso em: 20 fev. 2023.

MERRIAM-WEBSTER. **Hardball**. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hardball>. Acesso em 18.jul.2022.

MIRANDA, Gabriel Medeiros de. REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O Controle Judicial do Impeachment: Dilemas e a Experiência Brasileira. **Revista de Direito Público**, Edição Especial, 247-278, 2019.

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**, [S. l.], v. 21, n. 21, p. 45–71, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/906>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Presidencialismo democrático, crise política e as circunstâncias do impeachment**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2021.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Diário de um governo interino**. Curitiba: Ithala, 2016.  
SANTOS, Wanderley Guilherme. **A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Impeachment. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **37 J. Marshall L. Rev.** 523-553 (2004).

VAZ, Paulo Afonso Brum; FLORES, Vinicius Letti. O Impeachment e o acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 21, n. 21, p. 106–135, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/915>. Acesso em: 18 fev. 2023.

VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como

---

caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Recebido em 01/03/2023.

Aprovado em 21/03/2023.

Received in 01/03/2023.

Approved in 01/03/2023.