

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA
NÍVEL MESTRADO**

WILDEMAR FÉLIX ASSUNÇÃO E SILVA

**O PRINCÍPIO DA MORALIDADE POLÍTICA SEGUNDO RONALD DWORKIN E O
PROCESSO DE *IMPEACHMENT*:
O Caso de Dilma Rousseff**

SÃO LEOPOLDO

2017

WILDEMAR FÉLIX ASSUNÇÃO E SILVA

**O PRINCÍPIO DA MORALIDADE POLÍTICA SEGUNDO RONALD DWORKIN E O
PROCESSO DE *IMPEACHMENT*:
O Caso de Dilma Rousseff**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Filosofia
pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia
da Universidade do Vale do Rio dos Sinos -
UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Oliveira
de Azevedo.

SÃO LEOPOLDO

2017

S586p

Silva, Wildemar Félix Assunção e.

O princípio da moralidade política segundo Ronald Dworkin e o processo de impeachment: o caso de Dilma Rousseff / por Wildemar Félix Assunção e Silva. – São Leopoldo, 2017.

75 f.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, São Leopoldo, RS, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Marco Antonio Oliveira de Azevedo, Escola de Humanidades.

1. Impedimentos – Brasil – Estudo de casos. 2. Brasil – Política e governo – 2011-2016. 3. Rousseff, Dilma, 1947- – Impedimentos. 4. Ciência política – Filosofia. I. Azevedo, Marco Antonio Oliveira de. II. Título.

CDU 328.176(81)

17:32

Catálogo na publicação:
Bibliotecária Carla Maria Goulart de Moraes – CRB 10/1252

WILDEMAR FÉLIX ASSUNÇÃO E SILVA

**O PRINCÍPIO DA MORALIDADE POLÍTICA SEGUNDO RONALD DWORKIN E O
PROCESSO DE *IMPEACHMENT*:
O Caso de Dilma Rousseff**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Filosofia
pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia
da Universidade do Vale do Rio dos Sinos -
UNISINOS.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Antonio Oliveira de Azevedo – UNISINOS

Prof. Dr. Denis Coitinho da Silveira – UNISINOS

Prof. Dr. Matheus de Mesquita Silveira – UCS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de concluir mais um trabalho com muita fé e esforço. À minha família, por entender minhas ausências. À instituição, por proporcionar um ensino muito profícuo e que deixará lições para sempre. Aproveito para parabenizar pela estrutura da Universidade, impecável em todos os sentidos. As duas semanas de aulas em São Leopoldo deixaram lembranças e aprendizados que levarei para o resto da minha vida. Por fim, um muito obrigado ao meu orientador, Marco Antonio Azevedo, sempre disposto a ajudar, e à professora Sofia Stein pelo apoio, agradeço a minha esposa e aos meus filhos por entenderem a minha ausência quando da elaboração desse trabalho.

RESUMO

Relatos sobre divergências acerca das conexões entre o Direito e a moralidade remontam aos tempos do Direito Romano. Alguns estudiosos acreditam que as regras morais e as regras jurídicas pertencem a um mesmo ordenamento, ou seja, que existe, na verdade, uma fusão entre Direito e Moral. Alguns filósofos defendem que essa conexão se dá ao nível dos princípios, como, por exemplo, Ronald Dworkin, que defende que, em decisões complexas ou difíceis, os juízes apela a princípios morais (“extrajurídicos”) para justificar suas decisões. Esse papel da moralidade nas decisões jurídicas é, por vezes, explicitado no próprio direito positivo. Segundo a nossa Constituição Federal de 1988, um dos princípios fundamentais observados é justamente o chamado “princípio da moralidade”. Esse princípio prescreve uma ordem administrativa baseada, principalmente, na confiança, na boa-fé, na honradez e na probidade. Dessa forma, a ética, ou o “princípio ético”, é lembrada, estando esse princípio atrelado ao princípio da moralidade. O princípio da moralidade política é apreciado a partir da determinação jurídica da observância de princípios éticos produzidos pela sociedade. Isso determina, então, uma base fundamental para a moralidade administrativa; já essa está baseada na correta utilização dos instrumentos de uma ordem jurídica definida. No tocante à questão da moralidade na administração pública, um cargo de grande atenção é justamente o da Presidência de uma República, cargo que deve ser exemplo fiel desses princípios que permeiam a ordem jurídica e pública de uma nação. O conceito moderno de democracia pressupõe esses princípios, uma vez que a democracia representa um equilíbrio de poderes baseados na probidade e moralidade na administração pública. Quando o governante maior de um país, no cargo de Presidente da República, age de modo tal que procede contrariando os princípios de moralidade e ética da ordem jurídica, política e pública, as regras da Constituição Federal de 1988 estabelecem termos de punição administrativa. O processo de *impeachment*, ou seja, a destituição do cargo de Presidente da República, somente é factível quando observadas infrações políticas e crimes de responsabilidade, deliberados em pelo menos duas etapas principais: primeiramente, a admissão da denúncia do crime de responsabilidade pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, o julgamento da denúncia como procedente pelo Senado Federal. Dessa forma, se crimes de responsabilidade forem verificados, pode, então, ocorrer a destituição do cargo de Presidente da República com seguimento à ordem pública de uma nação e em observância dos preceitos da moralidade e do Direito de um povo. Nesta dissertação, pretende-se mostrar que os debates sobre a ocorrência de crime de responsabilidade que ocorreram no poder legislativo durante um processo de

impeachment representam exemplos de apelos legítimos a considerações não apenas legais, mas morais, contra (ou a favor) do acusado, no caso, o mandatário do cargo maior do país, o Presidente da República. O exemplo do *impeachment* guarda, assim, semelhanças com os exemplos que Dworkin, comprovando a tese de que a moralidade política é parte indissociável do próprio direito.

Palavras-chave: Moralidade. Ética. Moralidade Política. Impeachment.

ABSTRACT

Reports of divergences about the connections between law and morality go back to Roman times. Some scholars believe that moral rules and legal rules belong to the same order, that is, that there is, in fact, a merger between Law and Morals. Some philosophers argue that this connection is at the level of principles, such as Ronald Dworkin, who argues that in complex or difficult decisions, judges appeal to moral ("extra-juridical") principles to justify their decisions. This role of morality in legal decisions is sometimes made explicit in positive law itself. According to our Federal Constitution of 1988, one of the fundamental principles observed is precisely the so-called "principle of morality." This principle prescribes an administrative order based primarily on trust, good faith, honesty, and probity. In this way, ethics, or the "ethical principle", is remembered, being this principle linked to the principle of morality. The principle of political morality is appreciated from the legal determination of the observance of ethical principles produced by society. This then determines a fundamental basis for administrative morality; this is based on the correct use of the instruments of a defined legal order. With regard to the question of morality in the public administration, a position of great attention is precisely that of the Presidency of a Republic, a position which must be a faithful example of these principles that permeate the juridical and public order of a nation. The modern concept of democracy presupposes these principles, since democracy represents a balance of powers based on probity and morality in public administration. When the major ruler of a country, in the position of President of the Republic, acts in such a way as to proceed contrary to the principles of morality and ethics of the legal, political and public order, the rules of the Federal Constitution of 1988 establish terms of administrative punishment. The impeachment process, that is to say, the dismissal of the office of President of the Republic, is only feasible when political offenses and crimes of responsibility are observed, deliberated in at least two main stages: first, admission of the complaint of the crime of responsibility by the House of Representatives. Deputies and, subsequently, the judgment of the complaint as proceeds by the Federal Senate. In this way, if crimes of responsibility are verified, then the dismissal of the President of the Republic can follow the public order of a nation and in compliance with the precepts of morality and the law of a people. In this dissertation, it is intended to show that the debates about the occurrence of a crime of responsibility that occurred in the legislature during a process of impeachment represent examples of legitimate appeals to considerations not only legal but moral, against (or in favor) of the accused, in this case, the representative of the largest office of the country,

the President of the Republic. The example of impeachment thus retains similarities with the examples that Dworkin, proving the thesis that political morality is inseparable part of the law itself.

Keywords: Morality. Ethic. Political Morality. Impeachment.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO	
BRASILEIRO	13
2.1 A MORALIDADE POLÍTICA	17
2.2 A MORALIDADE POLÍTICA EM RONALD DWORKIN E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO	20
2.3 A DIFERENÇA DA APLICAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA MORALIDADE POLÍTICA EM RONALD DWORKIN	34
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO <i>IMPEACHMENT</i> E A RESPONSABILIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.....	38
3.1 NATUREZA JURÍDICA DO <i>IMPEACHMENT</i>	44
3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO DO <i>IMPEACHMENT</i> , O CRIME DE RESPONSABILIDADE E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE POLÍTICA	47
4 A MORALIDADE POLÍTICA DE DWORKIN APLICADA NO CONTEXTO BRASILEIRO	52
4.1 A RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> E A ESTABILIDADE POLÍTICA NO PAÍS	65
5 CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

A insatisfação do povo brasileiro com a atuação de seus representantes no Parlamento e no Poder Executivo é flagrante. E no cerne dessa insatisfação está a crítica à conduta moral dos políticos em sua atividade como representantes do povo. Essa insatisfação, aliada a interesses políticos de grupos opositores, deu origem, em 2015, ao processo de impeachment da então Presidente da República Dilma Rousseff.

Durante o ano de 2015, cerca de cinquenta pedidos de *impeachment* foram protocolados na Câmara dos Deputados contra Dilma, sendo que a maioria deles foi arquivado por falta de documentos que provassem a alegada improbidade administrativa da presidente. Entretanto, o pedido elaborado e protocolado em outubro do mesmo ano pelos juristas Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo foi acolhido pelo então presidente da Câmara, Deputado Federal Eduardo Cunha. Esse pedido também estava subscrito por Kim Patroca Kataguiri, Rogério Chequer e Carla Zambelli Salgado, líderes de movimentos sociais que foram responsáveis por liderar as mais importantes manifestações de rua no ano de 2015.

O pedido foi acolhido e apreciado pela Câmara dos Deputados e, no dia 17 de abril de 2016, ocorreu uma votação no plenário que decidiu pelo prosseguimento. Foram 367 votos a favor da admissibilidade e o pedido foi encaminhado para o Senado Federal. Em 12 de maio, uma sessão plenária dos senadores decidiu pela abertura do processo do *impeachment*, sendo que, dos 81 senadores, 55 votaram a favor da mesma. Dilma Rousseff teve que se afastar do cargo até que o processo fosse concluído, sendo interinamente substituída pelo vice-presidente Michel Temer.

Dilma foi acusada por crime de responsabilidade, previsto no artigo 85 da Constituição Federal.¹ Outra lei também se enquadra esse tipo de crime. É a lei número 1.079, de 1950.² De acordo com os denunciantes, Dilma teria ordenado a edição de créditos suplementares sem a autorização do Senado e realizado operação de crédito com instituição financeira controlada pela União.

A defesa da presidente foi feita pelo advogado José Eduardo Cardozo e auxiliada por uma banca de senadores da base aliada e pertencentes aos partidos PT, PCdoB, PMDB e

¹ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

² BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

REDE. Foi argumentado que não houve crime nas operações de crédito e que as mesmas foram autorizações de gastos que em nada impactaram na realização da despesa. Além disso, a defesa também defendeu que o processo de *impeachment* contra a então presidente era na verdade um “golpe branco” ou um “golpe parlamentar”.

O relator do processo, senador Antonio Anastasia, reagiu a esses argumentos e repudiou a alegação da defesa de que toda peça processual amparava um golpe de estado. O processo seguiu para a fase final e Dilma foi inabilitada para o exercício de sua função como Presidente da República.

Afirma-se que a mídia teve um papel fundamental no processo de construção da opinião pública favorável ao *impeachment*. No dia 3 de abril de 2016, o Jornal *Folha de São Paulo* publicou um editorial que defendia a iminência da renúncia de Dilma e reconhecia os motivos para o *impeachment* da mesma, chamando o afastamento da presidente de “trauma do *impeachment*”.³ Patrícia Cornils, no prefácio escrito para a segunda edição do livro *Padrões de manipulação na grande imprensa*, da Fundação Perseu Abramo, destaca que a denúncia do “*impeachment* ilegal” foi feita pela primeira vez por internautas, acrescentando, porém, que a internet é uma “esfera conectada” independente da grande mídia e palco de parte da disputa pela opinião pública.⁴

O caso do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma mostra que, em política, certas polêmicas dividem os agrupamentos políticos em opostos inacessíveis a argumentos. As manifestações nesses casos se assemelham às das torcidas de times de futebol. As discussões são acaloradas e o acordo é impossível. No caso do *impeachment* de Dilma em particular, isso se tornou mais crítico, pois tratava-se justamente da tentativa de depor um presidente legitimamente eleito. De todo modo, o desfecho final deu-se no palco do senado federal sob a condução do órgão máximo do poder judiciário. Sua conclusão foi pacífica, e talvez justamente por ter-se dado em seguimento a regras e por ter sido um processo presidido por um órgão admitido como neutro. Há divergências sobre se o resultado feriu ou não preceitos constitucionais, mas sua formalidade certamente contribuiu para que o desfecho pacífico ocorresse.

Uma questão que emerge desse processo é que podemos também explicar esse seu desfecho sem rupturas institucionais a partir da visão de que princípios gerais de moralidade política também se aplicam a procedimentos judiciais. Afinal, embora todos aceitem que o

³ NEM Dilma nem Temer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 96, n. 31.777, 03 abr. 2016. Editorial, p. A1. Disponível em: <<http://acervo.folha.oi.com.br/fsp/2016/04/03/2/>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

⁴ CORNILS, Patrícia. Apresentação à segunda edição. In: ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

processo de *impeachment* é um processo “político”, sua legalidade depende de que ele tenha se dado em conformidade a procedimentos legalmente aceitos e garantidos pela mais alta corte do poder judiciário do país. Uma hipótese, portanto, é de que nesse caso a legalidade do julgamento deve também assentar-se nos mesmos princípios morais dos quais depende toda a política. Não poderia, então, o *impeachment* ser um exemplo da tese de Ronald Dworkin de que princípios de moralidade aplicados à política fundamentam e justificam decisões judiciais, para além, portanto, de sua mera “formalidade” judicial?

Este trabalho propõe-se, assim, a apresentar uma análise do tema da moralidade política aplicada a um exemplo de decisão judicial em política: o processo de *impeachment*. Partindo do exemplo concreto do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, pretende-se com ele discutir se os princípios de moralidade política influenciam decisões alegadamente judiciais, tal como é defendido pelo filósofo Ronald Dworkin. Defenderei, com efeito, que a teoria de Dworkin não é aplicada ao ordenamento jurídico brasileiro.

Dworkin argumentou que os juízes, ao decidirem sobre demandas judiciais, não se limitam apenas a aplicar a lei. Em diferença à tese defendida pelos positivistas, em casos difíceis, os juízes também interpretam a lei à luz de valores e princípios morais. Segundo Dworkin, sem o recurso a princípios morais, os juízes não teriam como garantir que suas decisões não resultam de conclusões puramente arbitrárias.

E quanto ao processo de *impeachment*? Em que pese ao fato de a decisão em casos de *impeachment* não ser tomada pelo poder judiciário, mas pelo poder legislativo, trata-se de igualmente de um *julgamento*, e não de uma decisão política ordinária. Os julgadores, no caso, são os senadores da república.

Há pelo menos três visões sobre a natureza do julgamento no processo de *impeachment*: segundo uma visão, o julgamento de todo processo de *impeachment* é eminentemente político. Argumenta-se que o julgamento no *impeachment* é político simplesmente porque os julgadores não são membros do poder judiciário, mas senadores. Trata-se de argumento puramente *formal*. Todavia, essa conclusão é falaciosa. Um julgamento não é político ou jurídico por ter sido tomado, respectivamente, por políticos ou magistrados. Fosse assim, não sealaria em “direito administrativo”. Segundo outra visão, o julgamento é jurídico, ainda que se trate de um procedimento tomado por um órgão outro que não o poder judiciário. Ele é jurídico por se tratar de um julgamento que examina questões de direito, ainda que se trate de uma decisão tomada por um órgão soberano do poder legislativo. Sendo, contudo, jurídico, e não político, o teor da decisão deve ser jurídica e não política, já que os senadores devem ater-se às normas jurídicas e à Constituição Federal e não a

princípios de política, ou mesmo suas opiniões ou compromissos políticos ou eleitorais. Há ainda uma terceira visão, que defende que o julgamento é MISTO.

Neste trabalho, partirei do suposto de que não há nenhum erro em defender que o julgamento no processo de *impeachment* seja essencialmente jurídico, ainda que se trate de um julgamento em que, de forma legítima, valores e princípios de política possam ocupar um papel. De certo modo, trata-se, portanto, de um julgamento misto, tanto político como jurídico. Essa não é, porém, uma peculiaridade apenas do processo de *impeachment*. Isso porque, como defende Dworkin, decisões judiciais são também influenciadas por princípios morais. Neste trabalho não me proporei a julgar a tese de Dworkin, mas assumirei sua inaplicabilidade dentro do caso em questão, aceitando-se a tese de que o *impeachment* é um misto de decisão política e jurídica, talvez uma tese ainda mais “radical” seja verdadeira, a saber, a tese dos pragmatistas jurídicos. Considerarei, aqui, a possibilidade de que o *impeachment* envolva considerações de princípio tanto jurídicas como de moralidade política, mas que o julgamento de Dilma Rouseff foi um ato jurídico.

Defenderei, assim, que o processo de *impeachment* não exatamente exemplifica a tese de que princípios de moralidade política influenciam decisões judiciais. Trata-se, todavia, de uma decisão judicial muito peculiar. Não é sem razão que o *impeachment* é decidido por uma instância do poder legislativo e não do poder judiciário. A Constituição Federal incumbiu ao Senado da República a responsabilidade de julgar o Presidente da nação em casos de processos de *impeachment* democraticamente autorizados pela Câmara de Deputados. Nesse aspecto, como já assinalamos acima, trata-se de uma decisão embasada em argumentos jurídicos e que segue um rito judicial, mas que deve, porém, ser tomada por uma instância do poder legislativo, já que o crime em questão foi alegadamente cometido por ninguém menos que o maior mandatário do país no exercício de sua função.

Este trabalho terá a seguinte estrutura: no primeiro capítulo, farei um estudo sobre o princípio da moralidade política administrativa, apresentando sua diferença com o princípio da moralidade política na teoria de Dworkin. No segundo capítulo, explicarei o rito do processo legislativo do *impeachment* e sua relação com o direito e a aplicação da moralidade política. No terceiro capítulo, será feita uma abordagem sobre a aplicação da teoria de Ronald Dworkin e a situação da instabilidade política no País, que refletem diretamente na aplicação do princípio da moralidade política.

2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O princípio da moralidade foi explicitamente inserido na Constituição da República de 1988 como um princípio geral de direito administrativo. No artigo 37 de nossa Constituição Cidadã afirma-se o seguinte: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência [...]”.⁵ (grifo nosso).

Observe-se que no texto constitucional não se encontra nenhuma definição explícita desse princípio. Seu conceito, com efeito, é circundado por diversas dificuldades interpretativas decorrentes, em primeiro lugar, da abertura semântica dos vocábulos envolvidos na expressão e, em segundo lugar, da ausência de vínculos juspositivos evidentes entre o princípio geral e seus mecanismos de densificação.

Analisemos esse conceito, em primeira instância, tendo em vista o uso que se faz nele do termo “moralidade”. Trata-se de um vocábulo de plurissignificação incontestável, dado seu uso variado nos mais diversos campos das ciências sociais e humanas, somado à multiplicidade de modelos que buscam explicar a relação entre direito e moral.

Costuma-se, não obstante, associar a moralidade a uma dimensão normativa distinta da dimensão jurídica. Essa separação é defendida por vários filósofos, especialmente durante a era moderna. Para alguns filósofos, essa separação é algo “difusa” e empiricamente indeterminada. Ronald Dworkin, por exemplo, sustentou isso em *Justice for Hedgehogs* (publicado em 2011),⁶ ou *Justiça para Ouriços*, livro editado em português pela Editora Martins com o título *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor* (publicado em 2015).⁷ Para outros, porém, trata-se de uma separação conceitual suficientemente clara. Como defende Simone Goyard-Fabre, essa seria a visão de Kant e Fichte: “Embora a instituição de uma diferença de natureza entre a obrigação moral e a obrigação jurídica exista de maneira difusa entre autores como Montesquieu, Linguet ou Mably, a cisão entre os conceitos de moral e de direito só se efetua com Kant e Fichte”.⁸

O que Simone Goyard-Fabre nos diz é ao menos historicamente plausível: a visão de que a moral é completamente separada do direito surge na literatura filosófica de forma clara a partir do século XVIII, quando autores como Kant, Fichte e, mais recentemente, Hans

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

⁶ DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

⁷ Id. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

⁸ GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 25.

Kelsen começaram a desenvolver e difundir suas ideias. Mas essa separação radical entre a moralidade e o direito é pouco convincente. Por que não compreender o Direito como um aspecto da moralidade, ou, mas propriamente, da moralidade política vigente?

A falta de um argumento convincente em favor da distinção radical entre moralidade e direito levou Ronald Dworkin a revistar essa ideia em *Justice for Hedgehogs* (publicado em 2011). Neste livro, Dworkin diferencia a *ética* – o estudo sobre como viver bem, da *moral* – o estudo de como devemos tratar os demais.⁹ Aqui há também uma visão diferente sobre o que devemos entender por “ética”. Para alguns filósofos, a ética é a reflexão sobre a moral. Ela seria um estudo sobre os fundamentos da moral. Contudo, para Dworkin, a ética não é (apenas) uma reflexão sobre a moral. Há certamente questões éticas sobre nossa vida moral. Uma questão ética com respeito à moral, para Dworkin, seria a seguinte: por que devemos agir de modo moral? Ou seja, por que agir de modo moral, isto é, respeitando princípios e normas sobre o que devemos aos demais, torna nossa vida *boa*? Um problema, aliás, que motivou Sócrates em sua polêmica com Trasímaco, tal como retratado por Platão em *A República*, dando talvez início à ética filosófica em seu sentido atual. Questões morais, por sua vez, não são questões primariamente sobre como devemos viver, mas sobre como devemos tratar os demais. São, com efeito, questões normativas sobre como devemos nos relacionar com as demais pessoas em uma comunidade política, isto é, em sociedade.

Princípios morais, portanto, são princípios que regem nossa convivência em uma comunidade, e dentre esses há princípios dirigidos especificamente à esfera da política, isto é, princípios sobre como devemos distribuir poderes e direitos entre os membros dessa comunidade (princípios de justiça) e princípios sobre como devemos nos comportar como seres políticos. O princípio de moralidade pode ser entendido como um princípio de moralidade política na medida em que se trata de um princípio que orienta nossa conduta no âmbito político segundo um ponto-de-vista moral. Ele requer de nós integridade moral em nossa conduta política.

Na teoria do Direito, uma versão do princípio da moralidade parece ter sido originalmente apresentada por Maurice Hauriou, e surgiu após o amadurecimento da doutrina do abuso do direito (que foi um instituto de correção destinado a evitar desvios morais na aplicação do direito). Surgiram, a partir de então, novos conceitos impregnados de sentido moral, tais como a “obrigação de moral”, o “pai de família” e a “mulher de respeito”.

⁹ DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

A repercussão dessa noção deu-se no início do século XX, com o desenvolvimento do instituto do desvio de poder pela jurisprudência do Conselho do Estado Francês, objetivando assegurar o cumprimento pela atividade administrativa dos fins exigidos pela lei ou pelo interesse público.

Maurice Hauriou utilizou pela primeira vez o termo “moralidade administrativa”, em sua tese de 1917:

[...] a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios basilares da ‘boa administração’, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da ‘moralidade administrativa’.¹⁰

Ao definir o princípio de moralidade administrativa como um conjunto de regras de conduta originárias da disciplina anterior da Administração, Maurice Hauriou defende que os agentes públicos precisam agir em obediência às leis jurídicas vigentes e, além disso, respeitar a ordem interna da instituição pública, ordem esta que o autor denominou de “moralidade pública”.

Para Claudia de Oliveira Fonseca,

O texto constitucional ao apontar os princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício de sua função, inseriu entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador. Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado.¹¹

O princípio da moralidade foi instituído pela constituição, ditando ao administrador público ordens de conduta que deveriam ser insistentemente observadas para a disciplina da Administração Pública. O constituinte, dessa forma, relacionou como sinônimos moralidade administrativa e boa administração.

Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho destaca que o princípio constitucional da moralidade da administração pública foi alçado à dignidade de informador e pressuposto de

¹⁰ HARIOU, Maurice, 1917 apud BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 457, jul./set. 1951.

¹¹ FONSECA, Claudia de Oliveira. O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 11, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2900>. Acesso em: 20 jan. 2017.

validade de toda a atividade administrativa e legal, especificamente em relação aos procedimentos da administração.¹²

No que tange à conceituação do princípio da moralidade administrativa, não custa mencionar a concepção dominante de que a moral administrativa não se confunde com a moral comum, embora ganhe influência desta, já que aquela, encontrando-se juridicizada, representa o conjunto de regras de conduta para uma boa administração, tiradas da disciplina interior da administração pública, a qual não deixa de espelhar os valores morais prestigiados e amparados pelo ordenamento jurídico, mormente pela Lei Suprema.

Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho continua defendendo que a consequência da constitucionalização do princípio da moralidade administrativa é traduzir a Administração enquanto vínculo dos princípios legais e do princípio do legislador, que recebe vários impedimentos, tais como o de determinar que a Administração pública proceda de determinada forma, e que a novidade deste princípio ao ordenamento jurídico foi a possibilidade do controle judicial com referência às leis para declará-las inconstitucionais.¹³

O Supremo Tribunal Federal, analisando o princípio da moralidade administrativa, manifestou-se afirmando:

A Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação do administrador público, consagrou também a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Os princípios moralidade e probidade significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência separadamente a cada um deles. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões imoralidade e improbidade, porque esta tem um sentido mais amplo e mais preciso, por abranger não somente atos desonestos ou imorais, mas também atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa, a lesão à moralidade é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.¹⁴

A exigência de moralidade vem, portanto, inserida no teor dos próprios princípios constitucionais e está implícita no conceito de “probidade”.

¹² SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. O princípio da moralidade na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 33, n. 132, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176497/000518625.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹³ Ibid.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 160.381–SP**, 2ª Turma. Recorrentes: M & S Consultoria Integrada S/C Ltda e Outros. Recorrido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 29 de março de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpup/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213403>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Para muitos estudiosos, a improbidade administrativa é uma forma qualificada de imoralidade, por causa da gravidade da conduta do agente público, revestida de desonestidade e má fé. Isso faz com que haja uma tênue aproximação entre esses dois conceitos.

Reconhecendo-se, porém, que a Constituição Federal não utiliza o termo *imoralidade*, mas sim *improbidade*, mas que a expressão *moralidade* pode ser encontrada em diversos dispositivos constitucionais, ao passo que *probidade* é encontrada apenas em dois artigos da CF de 88, alguns autores entendem que *moralidade* e *improbidade* não necessariamente partem do mesmo princípio. Defende-se, assim, que não se pode pressupor que a improbidade seja o contrário da moralidade, pois, se assim o fosse, o constituinte poderia simplesmente ter feito uso dos binômios “moralidade x imoralidade” ou “probidade x improbidade”. A imprecisão da Constituição quanto à diferença entre os referidos conceitos é motivo para grandes polêmicas entre os juristas.

Ressalte-se, porém, que o princípio da moralidade está atrelado ao princípio da juridicidade. Para Emerson Garcia,

Para que o ato praticado em consonância com a lei esteja em conformidade com a moralidade administrativa, que é retirada dos valores subjacentes à Administração Pública, é imprescindível que haja uma relação harmônica entre a situação fática, a intenção do agente e o ato praticado, sendo analisadas no contexto deste a motivação declinada e a finalidade almejada.

A intenção do agente deve surgir estritamente vinculada ao propósito de atingir o bem comum, escolhendo um fim que se harmonize com a previsão abstrata da norma e permitindo que o ato, em sua gênese, se apresente, a um só tempo, em conformidade com a lei e a moralidade administrativa.¹⁵

A juridicidade e a moralidade estão, portanto, atreladas, ao menos como princípios no âmbito jurídico.

2.1 A MORALIDADE POLÍTICA

O princípio da moralidade faz parte da moralidade política de uma comunidade. A moralidade política se distingue do princípio da moralidade, sobretudo no que se refere à interpretação do caso concreto e que de forma objetiva essa teoria Dworkiana se encontra plenamente possível na cultura jurídica nacional.

¹⁵ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 21, p. 230, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista21/revista21_211.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Como poderíamos, portanto, definir a moralidade política? A moralidade política em Dworkin, enquanto parte integrante da Teoria do Direito, é constituída por princípios que oferecem melhor interpretação construtiva da parte jurídica da comunidade e que dizem respeito também à convivência entre indivíduos racionais. Ela se distingue do que se conhece por “moralidade pessoal”, compreendida em princípios, normas e ideias que guiam a vida de uma pessoa sem considerar as demais.

Para Rafael Simoni, a moralidade política tem demonstrado que os princípios são justificações, sendo o alicerce das instituições e leis da comunidade, sendo este princípio examinado à luz de um entendimento realizado de acordo com a capacidade que o princípio possui em propiciar uma justificação mais adequada e mais bem justificada da interpretação do direito. Demonstrando uma moralidade política convincente, com a competência de colocar a interpretação jurídica sob sua melhor ótica, capaz de revelar, do melhor modo possível, a virtude do direito.¹⁶

Destarte, o princípio da moralidade, assim como qualquer outro princípio, só é considerado enquanto observado à luz de uma justificação da interpretação do Direito que seja capaz de fazer essa interpretação da melhor forma possível e revelar a “virtude do Direito”.¹⁷

A “virtude do Direito” é uma ação voltada para que o indivíduo oriente seu próprio comportamento, e corresponde à prudência. Pode ser tanto uma virtude intelectual quanto uma virtude moral, pois determina com retidão os meios oportunos para que esse indivíduo atinja sua meta suprema.

O reconhecimento dos princípios é realizado de forma argumentativa, não no entendimento das teorias procedimentalistas da argumentação, mas no entendimento de que “os princípios são aqueles fundamentos, são aquelas “razões de ser” das regras, que melhor justificam as nossas práticas”, como ressalta Rafael Simioni:

Os princípios são aquelas pressuposições, aquelas preconcepções, que utilizamos para justificar a interpretação de uma regra como a melhor interpretação possível para os casos. Os princípios são aquelas convicções de moralidade política mais profundas, mais intuitivas, mais originais e autênticas, que justificam uma determinada interpretação do direito como a melhor interpretação possível.¹⁸

Ainda nesta mesma linha de considerações, Rafael Simioni sustenta que não se trata de convicções morais subjetivas, já que há uma diferença relevante entre moralidade pessoal e

¹⁶ SIMIONI, Rafael. Regras, princípios e políticas públicas em Ronald Dworkin: a questão da legitimidade democrática das decisões jurídicas. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/4756/3658>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., p. 210.

moralidade política, fazendo a distinção entre aquilo que individualmente consideramos correto e aquilo que é correto para a comunidade como um todo. Ele argumenta que uma coisa é argumentar justificando que alguém *deveria possuir* um direito, porque se trata de algo que atinge certo objetivo político do governo ou da comunidade política democrática. Outra coisa é argumentar que alguém *possui* um direito por tratar-se de uma questão de princípio, quer dizer, porque se trata de uma questão de moralidade política.¹⁹ Mas não haveria, porém, aqui uma confusão entre moralidade pessoal e moralidade política, já que a moralidade pessoal tem a ver com convicções sobre o que torna uma pessoa boa ou virtuosa?

Segundo Delamar José Volpato Dutra, a moralidade política proporciona ao direito dar um tratamento justo, correto aos mais variados temas. Alguns temas podem funcionar como uma espécie de paradigma para o estudo, do modo como a liberdade deve ser respeitada pelo Estado e destaca para o melhor entendimento da moralidade política os autores contemporâneos como Rawls, Dworkin e Habermas.²⁰

Assim sendo, a moralidade propicia a justiça, conferindo uma análise correta aos mais variados temas dentro do Direito.

A moralidade política, ainda de acordo com Delamar José Volpato Dutra, é compreendida a partir da utilização de determinações morais a respeito da política, de tal modo que estas se regulamentem por estatutos dos princípios básicos morais que carecem de ser respeitados pelos atos da política, ou melhor, por aqueles atos que emanam coativamente do Estado; numa democracia, estes princípios podem tomar claramente uma feição contra majoritária.²¹ Em relação ao caráter majoritário do funcionamento da democracia ele destaca:

Para que os atos da comunidade política sejam também os atos de cada um, é preciso que todos sejam autores de tais atos, portanto, que todos sejam membros de tal comunidade. O conceito moral de membro faz o indivíduo tomar parte no autogoverno, pois a democracia é um governo pelo povo, o que induz ao conceito de ser membro co-autor dos atos legislativos: Se eu sou um membro genuíno de uma comunidade política, seus atos são, em algum sentido pertinente, meus atos mesmo quando argumentei e votei contra. Nesse sentido, majoritarismo não pode garantir

¹⁹ SIMIONI, Rafael. Regras, princípios e políticas públicas em Ronald Dworkin: a questão da legitimidade democrática das decisões jurídicas. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/4756/3658>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

²⁰ DUTRA, Delamar José Volpato. Moralidade política e bioética: os fundamentos liberais da legitimidade do controle de constitucionalidade. **Veritas: revista de filosofia da PUCRS**, Porto Alegre, v. 52, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/1860/1390>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²¹ Ibid.

autogoverno, a menos que todos os membros da comunidade em questão sejam membros morais.²²

2.2 A MORALIDADE POLÍTICA EM RONALD DWORKIN E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO

Para José Reinaldo de Lima Lopes, o direito é, em primeira instância, fundado na moral. Com base nisso, ele destaca que a parte essencial do trabalho de Dworkin

[...] é afirmar, como faz em um de seus textos, que existem direitos morais ao lado de direitos legais. Afirmar que das regras morais decorrem direitos, isto é, faculdades que podem ser exigidas pelos respectivos titulares, quer dizer que em algum lugar, mais especialmente no ponto de partida, direito e moral se unem. Os direitos morais, sendo fundamentais, não podem ser afastados de modo muito fácil dos direitos atribuídos pela legislação.²³

Ronald Dworkin preconiza um método interpretativo, em que o direito, ao invés de um objeto dado, reflete sempre uma tarefa a construir e a reconstruir – uma prática social institucionalizada e argumentativa e racionalmente justificada.²⁴ Emerson Garcia considera Dworkin um dos maiores cultores da metodologia jurídica contemporânea, e ressalta que, para esse:

[...] os princípios se distanciam das regras na medida em que permitem uma maior aproximação entre o direito e os valores sociais, não expressando consequências jurídicas que se implementam automaticamente com a simples ocorrência de determinadas condições, o que impede que sejam previstas, *a priori*, todas as suas formas de aplicação. A efetividade dos princípios não é resultado de uma operação meramente formal e alheia a considerações de ordem moral. Os princípios terminam por indicar determinada direção, mas não impõem uma solução em particular. A distinção lógica entre regras e princípios é evidenciada por Dworkin ao dizer que ‘ambos estabelecem *standards* que apontam para decisões particulares sobre obrigações jurídicas em circunstâncias determinadas, mas distinguem-se quanto ao caráter de direção que estabelecem. *Regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada*. Se ocorrem os fatos estipulados pela regra, então ou a regra é válida, caso em que a resposta que fornece deve ser aceita, ou não é, caso em que em nada contribui para a decisão’.²⁵ (grifo do autor).

²² DUTRA, Delamar José Volpato. Moralidade política e bioética: os fundamentos liberais da legitimidade do controle de constitucionalidade. **Veritas**: revista de filosofia da PUCRS, Porto Alegre, v. 52, n. 1, p. 61, 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/1860/1390>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²³ LOPES, José Reinaldo de Lima. Juízo jurídico e a falsa solução dos princípios e das regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 40, n. 160, p. 59-60, out./dez. 2003. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15639-15640-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁴ MELGARÉ, Plínio. Princípios, regras e a tese dos direitos: apontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 163, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15598-15599-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

²⁵ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 21, p. 216, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista21/revista21_211.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Dessa distinção deflui que os princípios possuem uma dimensão de peso, o que influirá na solução dos conflitos, permitindo a identificação daquele que irá preponderar. Quanto às regras, por não apresentarem uma dimensão de peso, a colisão entre elas será resolvida pelo prisma da validade, operação que será direcionada pelos critérios fornecidos pelo próprio ordenamento jurídico – critério hierárquico, critério cronológico e critério da especialidade.

A teoria de Dworkin tem uma importância fundamental na discussão contemporânea, uma vez que ela toca em vários aspectos centrais dos problemas que têm sido analisados pelos teóricos do direito na atualidade; além disso, representa uma evolução importante para a elaboração do conceito de direito, de sua validade e de seus processos de aplicação.²⁶ A melhor leitura da obra de Dworkin nos obriga reconhecer a imensa importância dos pressupostos metodológicos e epistemológicos que subjazem a sua crítica ao conceito de objetividade jurídica acolhido pelas teorias jurídicas rivais, em especial o positivismo jurídico e o pragmatismo.²⁷ Plínio Melgaré destaca:

Da inteligibilidade dos princípios e da tese dos direitos nascerá outra importante proposta de Ronald Dworkin: a doutrina da única resposta correta. Com efeito, significa que, com frequência, tanto os complexos casos jurídicos quanto as intrincadas questões de moralidade política encontram, no lugar de um leque de soluções ofertadas, a serem escolhidas mais pelo arbítrio que pela razão, uma só resposta adequada, a ser desvelada pelos princípios, em conformidade com a tese dos direitos. Importa destacar que não há o preconizar de que todos devam alcançar a mesma resposta ou mesmo que as decisões judiciais não sejam passíveis de críticas e controvérsias – ou ainda que todas as decisões levadas a termo sejam corretas. De fato, convém sublinhar, Dworkin não assevera que em cada caso haverá uma solução correta preestabelecida, mas sim que, em princípio, ela é possível, sendo, na maior parte dos casos, factível, alcançável. De outra parte, há, nessa pretensão da ‘única resposta correta’, a compreensão de que um processo visa a descobrir os direitos existentes, antes de arbitrariamente inventá-los. Por certo, o encontrar dessa resposta não é tarefa fácil. No âmbito da teoria política, procurando caracterizar o que deve ser o direito e o funcionamento de suas instituições, traz a lume uma crítica ao utilitarismo e à sua pretensão de situar o direito a serviço do bem-estar geral, devendo, pois, visar ao estabelecimento de maiores vantagens ao maior número de pessoas. Ora bem, acordar com tal entendimento corresponderia a um pôr em risco os direitos das minorias, haja vista, por óbvio, não se enquadrarem na categoria do maior número. A isso Ronald Dworkin contrapõe uma noção de um liberalismo progressista, de elevada natureza igualitária.²⁸

Para Plínio Melgaré,

Diretrizes políticas são, conforme depreendemos das palavras de Dworkin, aquele tipo de standard que apresenta o propósito de um objetivo a ser alcançado, de uma

²⁶ SAAVEDRA, Giovani Agostini. **Jurisdição e democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 69.

²⁷ GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. São Paulo: Elsevier, 2010.

²⁸ MELGARÉ, Plínio. Princípios, regras e a tese dos direitos: apontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 163, p. 106-107, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15598-15599-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

maneira geral, uma melhoria em algum fator socioeconômico ou político da comunidade. Os princípios normativos são aqueles padrões a serem observados em razão de alguma exigência de justiça, equidade ou alguma outra dimensão de eticidade. Assim, os princípios – diferentemente das regras –, desde logo, “não são identificáveis pelo seu pedigree (quem os editou?, o costume?, o poder?, uma legislação inatingível?, precedentes?), mas pela sua força normativa própria. Demais disso, pontualmente, sublinhamos uma outra importante nota caracterizadora dos princípios normativos: seu desvincular das circunstâncias econômicas, sociais ou mesmo daquelas derivadas da política, vista como atividade estratégica.”²⁹

Plínio Melgaré acrescenta, ainda, que

[...] o poder político não será a célula criadora dos princípios e da moralidade, devendo, todavia, assumi-los – inclusive pela via da positivação. Sob tal perspectiva, assegura-se o necessário equilíbrio entre os valores ético-jurídicos e as instâncias políticas, desviando-se de alguma absoluta hegemonia e proeminência de um desses termos – valores ético-jurídicos e instâncias políticas – em relação ao outro.³⁰

E continua:

Seguindo a linha proposicional de Dworkin, no horizonte conformador do *corpus iuris*, há, para além dos princípios normativos e das regras, as diretrizes políticas. Com efeito, percebemos em tal contexto uma distinção de natureza diversa daquela existente entre os princípios e as regras. Tal-qualmente observamos, as diretrizes políticas referem-se à promoção de finalidades políticas, sociais e econômicas, enquanto os princípios têm por sede alguma dimensão da eticidade comunitária. Contudo, mister salientar que essa diferenciação não é absoluta, no sentido de que pode deixar de ser vista quando a essência de uma finalidade social for a própria satisfação de um princípio. Logo, há uma inter-relação inexorável entre direito e moralidade.³¹ (grifo do autor).

Plínio Melgaré trata da diferença entre diretrizes políticas e princípios normativos, evidenciando que a primeira é, para Dworkin, um “tipo de standard” que tem um objetivo fixo, enquanto que estes se caracterizam como padrões a serem observados de acordo com exigências jurídicas. Os princípios são, portanto, reconhecidos por sua força normativa.³²

Sobre a tese dos direitos, um elemento de grande importância nos estudos de Dworkin, Plínio Melgaré discorre:

Ora bem, o que se vai então propor é que os direitos dos indivíduos e dos grupos serão criados, para além das regras, pelos princípios. Por essa via, consubstanciam-se, pois, duas esferas distintas acerca do fundamento justificante de uma argumentação. Destarte, teremos, em um polo, argumentos de princípios e, noutro polo, argumentos de política – de diretriz ou ação política. Enquanto aqueles

²⁹ MELGARÉ, Plínio. Princípios, regras e a tese dos direitos: apontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 163, p. 100, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15598-15599-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

³⁰ Ibid., p. 99.

³¹ Ibid., p. 103.

³² Ibid.

vinculam-se a razões endereçadas a consagrar um direito, quer seja de um indivíduo ou de um grupo, estes descortinam circunstâncias que visam à instituição de um objetivo extensivo à coletividade, de uma meta de natureza social. Em uma palavra: os argumentos políticos intentam fixar um objetivo coletivo; os argumentos de princípio, um direito. Recuperando uma conhecida tipologia weberiana, diríamos que a racionalidade a reger os argumentos de política seria finalística, enquanto o sentido dos argumentos de princípio faria caminho no campo da racionalidade axiológica. Na encruzilhada em que ocorre o inter-relacionar entre o direito e a política, sendo aquele, pelo próprio exercício do poder, muitas vezes subordinado a esta, os princípios normativos exsurtem como um polo a registrar o sentido – e por conseguinte o próprio fundamento – do direito, garantindo sua autonomia e dignidade próprias.³³

Sendo, pois, considerado como moral política o elemento que propicia a justiça e a melhor compreensão e aplicação do direito, temos elencados por Plínio Melgaré dois polos de princípio moral: um que tenta fixar um objetivo comum (argumentos políticos), e outro que procura estabelecer um direito (argumentos de princípio).

Para Stephen Guest, uma interpretação adequada do direito, segundo Dworkin, encontra-se na ideia de integridade. Por meio desta ideia, devemos personificar o direito – tratá-lo como possuindo sua própria integridade – de modo que ele assuma um caráter moral, que trate as pessoas consistentemente como iguais. Questões de direito são questões de moralidade a respeito das instituições e práticas jurídicas que temos. Ao mesmo tempo, sua teoria pretende-se prática, no sentido evidente e atraente, e nega qualquer importância à distinção entre o mundano e o abstrato. Stephen Guest ainda destaca que, para Dworkin, as práticas jurídicas só devem fazer sentido contra o pano de fundo de uma teoria moral baseada na ideia de igualdade.³⁴

Stephen Guest ainda ressalta que duas exigências principais são colocadas pela teoria de Dworkin para que ele tenha sucesso em sua afirmação de que o argumento jurídico é uma espécie de moralidade política. Primeiro, deve-se demonstrar que existe uma ligação entre o significado de um argumento coerente de justificação nas mãos de um juiz e uma teoria geral e ideal sobre os princípios morais fundacionais. Segundo, deve ser traçada uma ligação entre esses princípios morais fundamentais e uma teoria geral da distribuição.³⁵

A concepção constitucional de democracia pressupõe condições democráticas. Tais condições têm que ser satisfeitas antes que a premissa majoritária possa pretender uma vantagem moral sobre os demais procedimentos de decisão: as condições democráticas são as

³³ MELGARÉ, Plínio. Princípios, regras e a tese dos direitos: apontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 163, p. 103-104, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15598-15599-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

³⁴ GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. São Paulo: Elsevier, 2010.

³⁵ Ibid.

condições de um membro moral numa comunidade política.³⁶ Assim, a liberdade positiva não é sacrificada quando e em razão de a premissa majoritária ser ignorada, mas é aumentada quando tal premissa é recusada em favor da concepção constitucional de democracia, pois defender a condição de membro moral é a condição mesma da democracia.³⁷

Dworkin faz uma analogia entre Direito e Literatura:

Decidir casos controversos no Direito é mais ou menos como esse estranho exercício literário. A similaridade é mais evidente quando os juízes examinam e decidem casos do Common Law, isto é, quando nenhuma lei ocupa posição central na questão jurídica e o argumento gira em torno de quais regras ou princípios de Direito ‘subjazem’ a decisões de outros juízes, no passado, sobre matéria semelhante. Cada juiz, então, é como um romancista na corrente. Ele deve ler tudo o que outros juízes escreveram no passado, não apenas para descobrir o que disseram, ou seu estado de espírito quando o disseram, mas para chegar a uma opinião sobre o que esses juízes fizeram coletivamente, da maneira como cada um de nossos romancistas formou uma opinião sobre o romance coletivo escrito até então. Qualquer juiz obrigado a decidir uma demanda descobrirá, se olhar nos livros adequados, registros de muitos casos plausivelmente similares, decididos há décadas ou mesmo séculos por muitos outros juízes, de estilos e filosofias judiciais e políticas diferentes, em períodos nos quais o processo e as convenções judiciais eram diferentes. Ao decidir o novo caso, cada juiz deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em alguma nova direção. Portanto, deve determinar, segundo seu próprio julgamento, o motivo das decisões anteriores, qual realmente é tomado como um todo, o propósito ou tema da prática até então.³⁸

A analogia feita por Dworkin mostra como o Direito se utiliza da literatura para interpretar a sociedade. Essa abordagem de Dworkin que coloca os juízes numa tênue comparação com os romancistas é bastante interessante, pois nos ajuda a compreender como funciona o processo de análise de um caso e uma decisão jurídica; ousou estender a comparação ao que aqui me proponho a fazer: debato um tema e elenco diversos autores com opiniões distintas para sustentar a minha. Para que minha visão crítica fosse formada, entretanto, foi indispensável a leitura de diversos estudiosos que tratam do assunto. Assim também o fazem os juízes: leem, estudam casos similares e elaboram sua atuação e suas sentenças a partir do que foi estudado.

Para Francisco José Borges Motta, Dworkin considera que a concepção majoritária pretende ser puramente procedimental, no sentido de ser independente das demais dimensões

³⁶ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

³⁷ DUTRA, Delamar José Volpato. Moralidade política e bioética: os fundamentos liberais da legitimidade do controle de constitucionalidade. **Veritas**: revista de filosofia da PUCRS, Porto Alegre, v. 52, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/1860/1390>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

³⁸ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 237-238.

da moralidade política, ao passo que a concepção comunitária não torna a democracia independente do restante da moralidade política; nesta concepção, precisamos de uma teoria da participação igualitária para decidir se uma decisão é ou não democrática; e precisamos, também, consultar ideias como justiça, liberdade e igualdade ao construir uma tal teoria. Quer dizer: na concepção comunitária, a democracia é um ideal substancial e não meramente procedural, em síntese, é o de que há diversas situações em que a premissa majoritária não é a maneira mais adequada de se tomarem decisões, desde um ponto de vista moral.³⁹ Francisco José Borges Motta continua:

Lembremos que a justificativa do pensamento de Dworkin está na defesa dos direitos individuais que, na sua concepção, são constitutivos da democracia – notadamente, o direito à igual consideração e respeito. Interessa, pois, descobrir se o indivíduo tem ou não tem direito; se tiver, este deve ser assegurado pelo poder público. Trata-se de uma imposição da moralidade política que aparece, no âmbito do discurso jurídico, sob a forma de princípios – sobretudo nos chamados *hard cases* (casos difíceis ou controvertidos). Dworkin parte do pressuposto de que a ‘integridade política’, entendida como a necessidade de que ‘o governo tenha uma só voz e aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, para estender a cada um os padrões fundamentais da justiça e equidade que usa para alguns’ é uma virtude política, uma exigência específica da moralidade política de um Estado que deve tratar os indivíduos com igual consideração e respeito. Mais: trata-se de uma exigência do autogoverno, na medida que ‘um cidadão não pode considerar-se o autor de um conjunto de leis incoerentes em princípio’, quer dizer: a integridade está ligada à questão da legitimidade da coerção oficial. A moralidade política encontra-se na realização do bem maior para o maior número de indivíduos; e a melhor maneira de se atingir esse objetivo é por meio de esquemas políticos detalhados, cujas consequências tenham sido objeto de estudo prévio e cuidadoso. A moralidade política estuda o que nós todos devemos aos outros indivíduos quando agimos na e em nome da comunidade política.⁴⁰

Francisco José Borges Motta continua a aprofundar na teoria de Dworkin:

o direito é um ramo, uma subdivisão, da moralidade política, isso significa que ele deve poder assimilar o impacto moral de leis eventualmente injustas e de decisões erradas, ou seja, delimita as especificidades do sistema jurídico, justamente a partir da institucionalização. O direito deve responder aos eventos políticos do passado que são infelizes, mas que, nada obstante, podem ter no presente um impacto na formação do que é moralmente exigido, ainda que contrariamente à nossa vontade.⁴¹

É no decurso de um diálogo com as teorias semânticas que a proposta dworkiana ganha forma. Para Bernardo Gonçalves Fernandes e Flávio Quinaud Pedron, o que Dworkin pretende é elevar o direito a um nível de discussão superior do já habitualmente travado, mostrando que, na realidade, o que está por detrás é uma discussão sobre qual concepção (e

³⁹ MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 104, 113-115 e 154.

⁴¹ *Ibid.*, p. 155-159.

não qual conceito) de direito pode ser usada para trazer uma melhor justificativa nas nossas práticas sociais, principalmente para a explicitação da relação existente entre legitimidade do Direito e exercício racional da coerção oficial. Uma sociedade que aceite a integridade como virtude se transforma em um tipo especial de comunidade que promove sua autoridade moral para assumir e mobilizar o monopólio da força coercitiva.⁴² Ainda destacam:

A integridade funciona como um elemento de promoção da vida moral e política dos cidadãos, fundindo circunstâncias públicas e privadas, além de criar uma interpretação dessas questões. A política ganha um significado mais amplo: transforma-se em uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, bem como sobre que concepções de equanimidade, justiça e devida processo legal adjetivo deve pressupor. Os direitos e deveres políticos dos membros dessa comunidade não se esgotam nas decisões particulares tomadas pelas instituições, sendo dependentes do sistema de princípios que essas decisões pressupõem e endossam. O modelo dworkiano não reduz o direito a um conjunto de regras, mas sim o compreende na sua melhor luz, afirmando a existência e princípios jurídicos que permitem conectar decisões (legislativas e judiciárias) do passado por meio de um mesmo fio lógico-argumentativo, dotando-os de integridade e, por isso, pressupondo que tais decisões foram tomadas por um mesmo corpo coletivo, qual seja, por uma mesma comunidade de princípios.⁴³

Para Bernardo Gonçalves Fernandes e Flávio Quinaud Pedron, uma das maiores preocupações de Dworkin é acerca da distinção entre princípios (propriamente ditos) e as diretrizes políticas (*policies*): um princípio prescreve um direito e, por isso, contém uma exigência de justiça, equanimidade, devido processo legal, ou qualquer outra dimensão de moralidade; ao passo que uma diretriz política estabelece um objetivo a ser alcançado, que geralmente consiste na melhoria de algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, buscando promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável.⁴⁴ Também afirmam que “Dworkin é defensor de uma interpretação construtiva e, por isso mesmo, de uma teoria hermenêutica crítica: a decisão de um caso produz um ‘acréscimo’ em uma determinada tradição”.⁴⁵

Assim, Dworkin estuda ética e moralidade pessoal por meio do conceito de responsabilidade que as pessoas devem fazer por si mesmos ou pelos outros, em vez da ideia muitas vezes correspondente de um direito: o que as pessoas têm direito a ter. Para ele:

Quando se fala em moralidade política, no entanto, os direitos claramente fornecem um foco melhor do que deveres e obrigações, já que os indivíduos têm direitos políticos, e alguns desses direitos, pelo menos, estão combinados com direitos

⁴² FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O poder judiciário e (m) crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁴³ Ibid., p. 211.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., p. 213.

coletivos da comunidade como um todo e não de indivíduos em particular. A comunidade política não tem força moral para criar e impor obrigações contra seus membros, a menos que os trate com igual consideração e respeito. Para Dworkin, deve-se refutar a ideia popular entre os filósofos políticos de que a liberdade e a igualdade são valores conflitantes, pois não são apenas compatíveis, como também interligados.⁴⁶

Isso nos leva, assim, a observar que o princípio da moralidade é apenas um dos princípios que integram a moralidade política de Ronald Dworkin, já que, no ordenamento jurídico brasileiro, alicerçado no positivismo, o princípio da moralidade política não influencia nas decisões políticas e jurídicas. O princípio da moralidade prova que não há separação radical com a moralidade política, uma vez que a moralidade política não precisa estar expressa na norma para que seja eficaz; logo, o princípio da moralidade, em sentido lato, que em seguida será apresentado, é diferente de moralidade política. No processo de *impeachment*, tanto a acusação quanto a defesa se resguardam no princípio da moralidade, levando a uma discussão acerca da violação da lei de responsabilidade fiscal. A referida lei respeita o princípio da moralidade, e que é um dos princípios da moralidade política; portanto, nesse aspecto, existe uma conexão entre moralidade e direito pela moralidade política.

Nesse sentido, Ronald Dworkin estabelece que:

A leitura moral não é revolucionária na prática. Em seu trabalho cotidiano, advogados e juízes instintivamente partem do princípio de que a Constituição expressa exigências morais abstratas que só podem ser aplicadas aos casos concretos por meio de juízos morais específicos. Logo, se as opiniões dos juízes sobre a moralidade política influenciam suas decisões constitucionais; e, embora fosse fácil para eles explicar essa influência pelo fato de a Constituição exigir uma leitura moral, eles nunca o fazem.⁴⁷

A prática da leitura moral, portanto, se difere da teoria, já que ela não é efetivamente aplicada na tomada de decisões constitucionais.

Ronald Dworkin ainda argumenta que o debate sobre a democracia-igualdade na esfera política sofre da mesma forma:

Filósofos e cientistas políticos foram atraídos para uma conceituação de que a democracia é o governo de acordo com a vontade da maioria expressa em eleições periódicas após debates políticos com a liberdade de expressão e uma imprensa livre [...]. Mas se a democracia significa o governo da maioria, e se a regra da maioria não é algo desejável em si mesmo, então por que devemos nos preocupar tanto em proteger a nossa democracia? [...] Porque fazemos da democracia um valor em si e devemos aceitar que não há nada bom sobre isso, pois devemos perguntar não o que

⁴⁶ DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011. p. 328-329.

⁴⁷ Id. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 90.

é democrático, mas se o sistema é melhor no seu conjunto; não se a igualdade ou a liberdade é boa, porém, se a distribuição de recursos ou oportunidades é a melhor.⁴⁸

Dessa forma, Dworkin questiona a proteção da democracia, já que a democracia é tida como a defesa da vontade do povo, e adverte que a democracia é tratada como um valor em si, e não como algo totalmente isento de concepções morais.

Para Ronald Dworkin, “lei” e “moral” descrevem diferentes coleções de normas. As diferenças são profundas e importantes. Lei pertence a uma comunidade particular.⁴⁹ A moralidade consiste em um conjunto de normas que têm força imperativa para todos:

A lei é feita por seres humanos por meio de decisões e práticas dos diferentes tipos contingentes. A moralidade não é feita por qualquer pessoa, e não é dependente de qualquer decisão ou prática humana, uma vez que não inclui apenas regras promulgadas, ou regras com pedigree, mas sim os princípios que as justifiquem bem. Todavia, há uma falha na imagem dos dois sistemas, quando consideramos direito e moral para compor sistemas separados de normas.⁵⁰

Ronald Dworkin ressalta, ainda, que a moralidade pessoal pode ser pensada a partir da ética e, em seguida, como a moralidade política pode ser vista a partir da moralidade pessoal.⁵¹ Para ele:

Podemos colocar facilmente o conceito doutrinário de lei em que a estrutura de uma árvore: a lei é um ramo, uma subdivisão da moralidade política. Qualquer resposta plausível será centrada sobre o fenômeno da institucionalização dos direitos políticos que podem ser distinguidos dos direitos morais pessoais. Reivindicações sobre direitos legislativos desempenham um papel importante na política, mesmo quando há pouca chance delas serem reconhecidas na ação parlamentar. Direitos legais são direitos políticos, mas um ramo especial, porque eles não são adequadamente exequíveis sob demanda por meio de instituições coercitivas, sem necessidade de outra atividade legislativa.⁵²

A lei em Dworkin aparece, como vimos, enquanto uma subdivisão da moralidade política. Dworkin a entende como interpretação e como descrição da história legal combinada a elementos descritivos e valorativos. As proposições da lei, para ele, não são simples descrições da história legal em um modo direto, e nem avaliações realizadas de forma divorciada dessa história legal. Em Dworkin, portanto, as proposições da lei são interpretações da história legal combinadas a elementos descritivos e avaliativos.⁵³

⁴⁸ DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011. p. 347-349.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., p. 401-402.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid., p. 409-410.

⁵³ Ibid.

A teoria de Dworkin, por sua vez, propõe também um critério rígido para distinguir entre os princípios de direito e as políticas (*policies*), que pode ser enunciado da seguinte maneira: argumentos de política (*policy*) justificam uma decisão política ao mostrar que a decisão avança ou promove algum objetivo coletivo da comunidade como um todo:

O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, de que esse subsídio irá proteger a defesa nacional, é um argumento de política. Argumentos de princípio justificam uma decisão política ao mostrar que a decisão respeita ou assegura um direito de um indivíduo ou de um grupo. O argumento em favor de leis antidiscriminação, de que uma minoria tem um direito ao igual respeito e consideração, é um argumento de princípio. A racionalidade própria do direito, para Dworkin, é baseada em argumentos de princípio, que indicam o que é ‘certo’ ou ‘errado’, ou o que é ‘devido’, ‘proibido’ ou ‘permitido’, e não em argumentos de política, que fixam um determinado objetivo a ser alcançado por certa comunidade. O direito não opera com critérios de conveniência e oportunidade, mas segundo critérios de justiça.⁵⁴

Para Fernandes e Pedron, a teoria de Dworkin traz três conquistas, pois consagra de maneira literal a noção de que os cidadãos devem ser os autores do Direito; explica a força de coesão existente entre os membros, pressupondo e reforçando os compromissos mútuos existentes entre os membros de uma comunidade, entendidos como livres e iguais a partir de um esquema coerente de princípios; e veda a possibilidade de decisões judiciais baseadas em diretrizes políticas.⁵⁵

Para Ronald Dworkin,

se tratarmos a lei como um ramo da moralidade política, é necessário também distinguir entre os direitos políticos legais e outros. O status do Parlamento como legislador, entre o mais fundamental das questões legais, tornou-se novamente uma questão profunda de moralidade política. A lei é efetivamente integrada com a moral: advogados, juízes e filósofos políticos estão trabalhando em busca de um Estado democrático.⁵⁶

Ao ressaltar o trabalho de advogados, juízes, filósofos e políticos em favor da democracia, Dworkin parece apresentar uma visão um tanto quanto otimista, de uma democracia à luz dos direitos do povo, não-opressora e a serviço da lei- vista também enquanto um ramo da moralidade política.

Como ensina Dworkin, os argumentos – poderosos em favor da premissa majoritária são eles mesmos baseados numa moralidade política:

⁵⁴ DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge, MA: Belknap. 1978. p. 78.

⁵⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O poder judiciário e (m) crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁵⁶ DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011. p. 414.

Podem ser distinguidos e agrupados em três categorias que correspondem às três virtudes revolucionárias do século XVIII – igualdade, liberdade e comunidade –, e são ideias políticas mais básicas que devem ser exploradas agora. Se a premissa se sustentar, é porque é corroborada pela melhor concepção possível de pelo menos um desses três ideais, talvez dos três. Temos de examinar o que está por trás da democracia a fim de considerar, à luz dessas virtudes e valores mais profundos, qual concepção da democracia – a concepção majoritária, baseada na premissa majoritária, ou a concepção constitucional que a rejeita – é a mais sólida. A autodeterminação é a ideia política mais poderosa – e perigosa – da nossa época. As pessoas querem com todas as suas forças ser governadas por um grupo ao qual pertencem, e não só isso: deve ser também um grupo com o qual possam identificar-se de modo particular. Querem ser governadas por membros da mesma religião, raça, nacionalidade ou comunidade linguística, e não por um outro grupo qualquer; e veem como tirania qualquer comunidade política que não atenda a esse pré-requisito, por mais que essa comunidade seja justa e satisfatória de outros pontos de vista.⁵⁷

Portanto, o argumento de que a igualdade fica comprometida quando a premissa majoritária é ignorada não se confirma, já que não se trata de fazer apelo a um conceito qualquer de igualdade política. Mas que conceito seria esse? Isso depende de qual das duas interpretações de ação coletiva escolhermos. Se considerarmos o governo do “povo” como mera questão estatística, a igualdade em questão é a igualdade política dos cidadãos considerados um a um. Logo, para Dworkin:

Qualquer justificação geral da prática jurídica deve dar um lugar de destaque aos princípios de moralidade política que atribuem o poder de legislar a instituições específicas, bem como a outros princípios que limitam esses poderes de diferentes maneiras formais e informais. Assim, os juízes contemporâneos não devem recorrer ao raciocínio moral para interpretar as determinações da Constituição – não porque, por definição, o direito não tenha nada a ver com a moral, mas, ao contrário, porque os melhores argumentos da moralidade política exigem que os juízes contemporâneos sejam obrigados a seguir as opiniões morais de alguma geração anterior até que elas sejam substituídas, não por eles, mas pelo conjunto da população, por meio de uma emenda constitucional. Nossa mais fundamental contribuição à moralidade política, é uma grande ideia que forma uma tríade com as seguintes proposições. Primeiro, a democracia não consiste em uma simples regra da maioria, mas em uma capacitação no autogoverno. Segundo, essa parceria é estruturada e viabilizada por uma Constituição moral que garante a todos os indivíduos os requisitos necessários à sua plenitude enquanto membros de suas comunidades. Terceiro, estamos comprometidos, por meio de nossa história, com a estratégia institucional de pedir aos juízes – homens e mulheres com

⁵⁷ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 29.

formação jurídica – que façam cumprir essas garantias de igual cidadania. A teoria do direito é um exercício de moralidade política substantiva.⁵⁸

Destarte, a interpretação estatística da ação política coletiva não justifica a ideia de que a igualdade política fica comprometida toda vez que a vontade da maioria é frustrada. Como nos ensina Ronald Dworkin:

Num país democrático de dimensões continentais, o poder político de cada cidadão é microscópico de qualquer ponto de vista, e a diminuição desse poder que pode ser atribuída às restrições que a Constituição impõe à maioria é ainda mais insignificante. Porém, o argumento igualitário em favor da premissa majoritária parece inicialmente mais promissor quando o desvinculamos da interpretação comunitária. Desse ponto de vista, a igualdade não depende de nenhuma relação existente entre os cidadãos em seu conjunto, considerados coletivamente como ‘o povo’, e seus governantes.⁵⁹

A igualdade política, como ressalta o autor, está desvinculada do coletivo (povo e governo), e atinge um patamar que vai além disso, já que o poder individual de cada um dentro da sociedade como um todo é fraco, sem significância. Essa igualdade é alcançada dentro da racionalidade jurídica legal.

Jürgen Habermas dimensiona que o poder político legal ganha, entre outros, um caráter racional, já que a crença na legalidade das ordens emanadas e na legalidade da competência dos indivíduos escolhidos para exercer o poder político tem uma qualidade diferente do que a crença na tradição no carisma: é a própria racionalidade inerente à forma jurídica que proporciona legitimidade àquele poder político, exercido de forma legal.⁶⁰

O direito moderno, que pode legitimar o poder político legalmente exercido, exclusivamente, com base em algumas características formais próprias. Essa dependência da política explica, também, o aspecto instrumental do direito. Enquanto normas morais têm sempre o seu fim em si mesmas, as normas jurídicas servem, igualmente, como meio para fins políticos. Na verdade, elas não existem, tal como a moral, unicamente para a resolução imparcial de conflitos de ação, mas também para a transformação de programas políticos. A definição de objetivos coletivos e as medidas implementadoras da política devem à forma jurídica, em primeiro lugar, a sua força obrigatória. Até aqui, o direito encontrava-se posicionado entre a política e a moral; e correspondente, os argumentos de aplicação da exegese da lei, tanto a argumentos políticos da concretização de objetivos como, por outro lado, a argumentos morais de justificação.⁶¹

⁵⁸ DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

⁵⁹ Id. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 24.

⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e moral**. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

⁶¹ Ibid., p. 13.

Ronald Dworkin nos faz refletir que, devido a sólidos princípios de teoria democrática, pense-se que não se devem fazer mudanças no *status quo* dos direitos das pessoas, a não ser que a maioria dos legisladores pretendesse essas mudanças:

Essa opinião o faria inclinar-se para a teoria da intenção da maioria. Suponhamos, porém, que, de modo contrário, ele pense que os direitos das pessoas devam aproximar-se, tanto quanto possível, daqueles que a maioria dos legisladores considera adequados. Neste caso, ele seria atraído pelo visto da intenção representativa, pelo menos enquanto oposto ao ponto de vista da intenção da maioria, pois iria preferir que as pessoas estivessem na posição contemplada pela intenção representativa, pelo menos enquanto oposto ao ponto da intenção da maioria – mesmo que, quanto aos detalhes, se tratasse da intenção de menos da maioria – a que permanecessem nos *status quo* que ninguém planejou.⁶² (grifo do autor).

No processo de *impeachment*, na argumentação dos votos, os Deputados exemplificaram o que Ronald Dworkin chamou de pontos de vista sobre a equidade política, sobre até que ponto se permite que o governo conduza, em vez de seguir, a opinião nacional no estabelecimento de alguma concepção do que seja o interesse público, como sugerem suas opiniões e votos sobre subsídios nacionais. A equidade, para Dworkin, ganha um significado muito específico: uma distribuição equitativa de poder político. Ou seja, o poder político e da tomada de decisões é delegado equitativamente a diversas autoridades políticas, e isso foi o que vimos durante a votação do *impeachment* de Dilma. Dessa forma:

Pode-se constatar que os pontos de vista dos Deputados são representativos dos de seus colegas; se eles desconfiarem que algumas de suas opiniões concretas conflitam com suas convicções políticas mais gerais e fundamentais, e são condenadas por elas, deve-se questionar sobre qual interpretação da lei atenderia melhor a todas as convicções de Smith tomadas em conjunto, como um sistema estruturado de ideias, tornando coerente quanto possível. Enquanto pensarmos que a intenção legislativa é uma questão daquilo que alguém tem em mente e que deseja comunicar por meio de um voto, devemos considerar fundamentais os estados de espírito dos indivíduos, pois as instituições não têm espírito, e precisamos nos preocupar com a ficção de grupo. Os políticos costumam ser representativos, pelo menos em suas convicções, das pessoas que os elegem; mais precisamente, são bastante hábeis para julgar as convicções de seus eleitores e escolher suas declarações públicas de modo a refleti-las, por isso não irá ignorar totalmente a opinião tal como esta se revela e exprime nas declarações ligadas ao processo legislativo. Será possível defender, em moral política, que algumas declarações formais de intenção sejam consideradas como atos próprios do Estado?⁶³

Podemos nos deixar guiar por esse aspecto da moral pessoal na construção de um papel político para o histórico legislativo.

⁶² DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 386.

⁶³ Ibid., p. 396-402.

Uma comunidade de princípios não encara a legislação do mesmo modo que uma comunidade baseada em códigos, como acordos negociados que não têm nenhum significado adicional ou mais profundo além daquele declarado pelo texto da lei; trata a legislação como uma decorrência do compromisso atual da comunidade com o esquema precedente de moral política.⁶⁴

A legislação é, portanto, tratada como parte integrante de um esquema de moral política que dialoga com a comunidade em que é empregado.

Contudo, Ronald Dworkin ressalta que o direito da sociedade de punir a imoralidade por meio da lei não deve, necessariamente, ser exercido contra todo tipo e toda ocorrência da imoralidade – devemos reconhecer o impacto e a importância de alguns princípios restritivos:

Há vários desses princípios, mas o mais importante é o de que ‘deve haver tolerância para com a máxima liberdade individual que seja coerente com a integridade da sociedade’. Esses princípios restritivos, tomados em conjunto, exigem que sejamos cautelosos quando concluimos que uma determinada prática deve ser considerada profundamente imoral. O direito deve abster-se de interferir sempre que detectar qualquer indecisão, indiferença ou tolerância latente na condenação social da prática. Porém, nenhum desses princípios restritivos aplica-se, e, portanto, a sociedade é livre para fazer valer seus direitos, quando o sentimento público for muito forte, duradouro e insistente.⁶⁵

Tanto em Ronald Dworkin quanto em Jürgen Habermas, a correção das decisões judiciais mede-se pelo preenchimento de condições comunicativas da argumentação, que tornam possível uma formatação imparcial do juízo. Para os dois autores, a decisão jurídica de um caso particular só é “correta” quando se encaixa num sistema jurídico coerente. No entanto, Habermas não admite a teoria do juiz Hércules, de Dworkin, argumentando que esta sobrecarregaria os esforços de cada juiz em particular.⁶⁶

Para José Fernando de Castro Farias,

a teoria de Dworkin só seria bem-sucedida se a história da qual uma cultura jurídica surgisse pudesse sedimentar um fragmento de um processo reconstrutivo. Neste sentido, haveria um problema em relação à aplicação da teoria de Dworkin à sociedade brasileira, pois o seu modelo está adaptado à cultura constitucional americana, a qual existe há duzentos anos. Todavia, isso não significa que a teoria de Dworkin não possa ser considerada. Ela é pertinente quando, no direito vigente, possam ser encontrados indícios históricos que permitam a reconstrução racional. No Brasil, os princípios constitucionais não são aplicados porque não há uma visão integral do direito, uma visão que integre as normas, os princípios e as políticas.⁶⁷

A teoria de Dworkin, desta forma, teria problemas ao ser aplicada no Brasil pelo fato de o país ter uma constituição próxima ao modelo estadunidense e que não apresenta uma

⁶⁴ DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 213.

⁶⁵ Id. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 376.

⁶⁶ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 291.

⁶⁷ Ibid., p. 299.

visão do direito que agregue as normas, os princípios e as políticas em si. Entretanto, isso não significa que tal teoria não poderia se adequar ao Brasil, já que, no direito, encontramos indícios que permitem sua reconstrução.

2.3 A DIFERENÇA DA APLICAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA MORALIDADE POLÍTICA EM RONALD DWORKIN

Para Ronald Dworkin, o princípio da moralidade, em espécie normativa, é apenas uma das diretrizes da moralidade política, uma vez que esta depende de analogia e equidade política.

Ronald Dworkin estabelece a distinção entre “regra”, “princípio” e “políticas” ou “objetivos”. Tanto as regras quanto os princípios são mandamentos cuja validade deontológica exprime o caráter da obrigação; enquanto os objetivos ou diretivas têm uma estrutura teleológica, as regras e princípios têm uma estrutura deontológica. As regras são normas concretas, já determinadas para uma aplicação específica, como, por exemplo, as prescrições formais para a redação de testamentos. Os princípios são gerais e necessitam de interpretação, como, por exemplo, o princípio da igualdade de tratamento. As regras são aplicadas a situações específicas típicas, enquanto que os princípios surgem como uma pretensão de validade não-específica, ou são limitados em sua esfera de aplicação por meio de condições muito gerais; em todo caso, dependem de interpretação. A partir daí, pode-se explicar a diferença entre regras e princípios em relação ao problema de colisão entre os dispositivos a serem aplicados. A solução dos conflitos entre regras faz-se pela introdução de uma cláusula de exceção ou declarando-se uma das regras como inválidas.⁶⁸

Para Francisco José Borges Motta, Dworkin considera o direito não como um sistema de regras que pode, por vezes, conflitar com a moralidade, mas sim como um verdadeiro ramo da moralidade. Para ilustrar essa tese, Dworkin sugere que a moralidade em geral tem a estrutura de uma árvore: o direito seria um galho de uma moral pessoal mais abrangente, e essa moral seria, por sua vez, um galho de uma teoria ainda mais abrangente do que seja bem viver. Dworkin argumenta, ao longo de *Justice for Hedgehogs*, que a integração da moralidade política é uma condição necessária da verdade, ou seja, conseguimos apresentar uma concepção persuasiva de nossos diversos valores políticos, a não ser que eles, de fato, se entrecruzem.⁶⁹ Também continua:

Para Dworkin, a moralidade política depende de interpretação; e a interpretação depende do valor. Essas são as premissas para que se compreenda a sua defesa de

⁶⁸ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, política e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 286.

⁶⁹ MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

que há verdades objetivas a respeito do valor. O autor acredita que algumas instituições são realmente injustas e que algumas atitudes realmente estão erradas, mesmo que as pessoas pensem o contrário. A política é coercitiva. E não podemos fazer frente a nossas responsabilidades como governantes ou cidadãos a não ser que aceitemos a moral e que a moral e outros princípios que nos guiam em votações ou atitudes sejam verdades objetivas. Note-se: não é o bastante para um político dizer que endossa uma determinada teoria da justiça porque é a que mais lhe agrada, ou porque é a que mais corretamente se ajusta à sua visão de mundo. Ou que seus princípios políticos observam as tradições da nação – como se isso o dispensasse de justificá-las? A história de uma nação – pondera Dworkin –, bem como a política contemporânea, são um caleidoscópio de princípios conflitantes. Sendo assim, qualquer formulação a respeito das tradições da nação deve ser uma interpretação radicada em determinadas suposições sobre o que é realmente verdade. Vale fixar pela repetição pois, para Dworkin, a moral como um todo, e não apenas a moralidade política, é um empreendimento interpretativo. E a interpretação é, como se viu, uma questão de responsabilidade.⁷⁰

A moral é, desta forma, para Ronald Dworkin, algo que exige uma interpretação detalhada e cuidadosa, regada pelo valor e pela política, que é, para Francisco José Borges Motta, coercitiva.

Ronald Dworkin acredita que

se todo o poder político fosse transferido para os juízes, a democracia e a igualdade do poder político seriam destruídas. Mas agora estamos considerando apenas uma classe pequena e especial de decisões políticas. Não é fácil perceber como devemos examinar se e quanto os cidadãos individuais perdem, em poder político, se lhe forem atribuídas aos tribunais algumas decisões. Mas parece plausível – seja como for que se meçam perdas de poder político – que alguns cidadãos ganham mais do que perdem. Se os tribunais tomam a proteção de direitos individuais como sua responsabilidade especial, então as minorias ganharão em poder político, na medida em que o acesso aos tribunais é efetivamente possível e na medida em que as decisões dos tribunais sobre seus direitos são efetivamente fundamentadas.⁷¹

Sobre isso, José Fernando de Castro Farias acrescenta que Ronald Dworkin

[...] aponta para uma averiguação racional da validade deontológica dos direitos – orientada por princípios – das decisões ‘certas’ das ‘questões jurídicas polêmicas’, mas esses princípios não são historicamente comprovados, que podem ser extraídos exclusivamente do contexto tradicional de uma comunidade ética, pois a prática de interpretação depende de um ponto de referência que ultrapassa as tradições jurídicas consuetudinárias. O ponto de referência da razão jurídica é estabelecido tanto por uma interpretação construtiva quanto pelo postulado de uma teoria do direito que reconstrói racionalmente e conceitualiza o direito vigente. Trata-se precisamente de um direito positivo, composto de regras e princípios, que assegura, através de uma jurisprudência discursiva, a ‘integridade’ do direito e a cada parceiro do direito à igual consideração e respeito no interior de uma comunidade.⁷²

Os direitos e responsabilidades decorrem de decisões anteriores; eles têm valor legal não só porque estão explícitos nessas decisões, mas também quando procedem dos princípios de

⁷⁰ MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 36-37.

⁷¹ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 30-32.

⁷² FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, política e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 287.

moral pessoal e política que as decisões explícitas pressupõem a título de justificativa. Dworkin propõe dois princípios de integridade política: “um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerente, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido”.⁷³

Para Bernardo Gonçalves Fernandes e Flávio Quinaud Pedron, a teoria de Dworkin traz quatro pontos que são merecedores de destaque:

A primeira seria a discricionariedade judicial; a segunda, seria a negativa que decisões judiciais possam se apoiar em diretrizes políticas; terceira, seria a importância da noção de devido processo para a dimensão da integridade e a quarta seria a própria noção de integridade, que levanta a exigência de que cada caso seja compreendido como parte de uma história encadeada; não podendo, portanto, ser descartado sem uma razão baseada em uma coerência de princípios.⁷⁴

Para Ronald Dworkin,

os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, que apregoa que tal subvenção irá proteger a defesa nacional, é um argumento de política. Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo. Para ele, o sistema constitucional americano baseia-se em uma teoria moral específica, a saber, a de que os homens têm direitos morais contra o Estado.⁷⁵

Carlos Alberto Simões de Tomaz, citando Dworkin, ressalta que as decisões que os juízes tomam devem ser políticas em algum sentido. Em muitos casos, a decisão de um juiz será aprovada por um grupo político e reprovada por outros porque esses casos têm consequências para as controvérsias políticas, mas uma decisão política não é uma decisão sobre o que está, em qualquer sentido, no texto legal, mas, antes uma decisão sobre o que deveria estar lá.⁷⁶ Carlos Alberto Simões de Tomaz ainda aponta:

Com efeito, para Dworkin [...], o juiz tem o dever de decidir, ainda que em se tratando de casos difíceis, em que, não encontrando regras na ordem jurídica positiva, buscará outras pautas regulatórias: os precedentes ou os costumes, e se valerá dos princípios que se avultam, assim, erigidos à condição de justificação da estrutura jurídica, política e moral. É dizer, ao decidir, o juiz deve levar em conta essas pautas regulatórias de modo que a interpretação seja com elas coerente, o que

⁷³ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, política e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 288.

⁷⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O poder judiciário e (m) crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 223.

⁷⁵ DWORKIN, Ronald, **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 129-231.

⁷⁶ TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Juridicização da Política. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 45, n. 177, jan./mar. 2008. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160212/Juridicizacao_Politica_177.pdf?sequence=5>. Acesso em: 06 abr. 2017.

acontece, [...], na exata medida em que o juiz não decide exclusivamente com base em sua visão própria de mundo, ou em seus princípios de convicção pessoal, passando a concretizar uma interpretação que, do ponto de vista da moral política, melhor reflita a estrutura das instituições e decisões da comunidade, ou seja, a que melhor represente o direito histórico e o direito vigente, sendo que esta seria, assim, a resposta correta para o caso concreto.⁷⁷

Para Francisco José Borges Motta,

a ideia central, como se vê, é a de que os valores morais e éticos dependem uns dos outros. E para defender esse argumento, Dworkin parte do ponto de que a responsabilidade intelectual a respeito do valor é, em si, um valor importante, o que leva a discutir temas tão (aparentemente) diversos como a metafísica do valor, o caráter da verdade, a natureza da interpretação, as condições genuínas de acordo e discordância, o fenômeno da responsabilidade moral, o problema do livre arbítrio e mais tantos outros assuntos que dizem respeito às teorias éticas, moral e jurídica.⁷⁸

A ética, portanto, intrinsecamente ligada a valores morais, é debatida, em Dworkin, a partir do emaranhado de temas diversos que se relacionam à moral, criando, assim, um pensamento que atenda às demandas e características tanto éticas quanto morais.

Como já destacado, para Dworkin, padrões morais prescrevem como devemos considerar as outras pessoas, e os padrões éticos, como nós mesmos devemos viver. O autor ressalta, ainda, que essa distinção aparece quando nos questionamos se o nosso desejo ético de viver uma vida boa tem uma razão moral relacionada à nossa preocupação com o que devemos aos outros. Dessa forma, a moral, mais do que a ética, reflete padrões de comportamento social.

⁷⁷ TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Juridicização da Política. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 45, n. 177, p. 110, jan./mar. 2008. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160212/Juridicizacao_Politica_177.pdf?sequence=5>. Acesso em: 06 abr. 2017.

⁷⁸ MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 26.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO *IMPEACHMENT* E A RESPONSABILIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Otávio Augusto Mantovani Silva destaca que a palavra *impeachment* tem sua origem etimológica do latim *impedimentum*, que significa impedir, proibir a entrada, representando a ideia de “não pôr os pés”. Há também traços e influências etimológicas do inglês *peachment*, que, acrescido com a noção latina, traz a ideia de “proibição de entrada”. Com o desenvolvimento do instituto, nos Estados Unidos, a palavra foi ganhando o viés de “impedimento de exercício”, ou “incriminar ou acusar” pessoas geralmente ligadas ao Estado, impedindo que estas façam ou continuem a praticar condutas que firam as condutas mínimas esperadas de um agente público.⁷⁹

O *impeachment* surgiu, segundo registram os estudiosos da matéria, na Inglaterra, sob o regime da Common Law, com uma natureza criminal, possuindo um viés jurídico e ajudando a fortalecer o parlamentarismo, pois visava a punir criminalmente os Ministros do Rei, uma vez que o próprio monarca era considerado em si mesmo impassível de qualquer espécie de sanção.⁸⁰

Pode-se assim dizer que o *impeachment* nasce na Inglaterra como uma forma de acusação ao ministro do monarca. Como na época o monarca era visto como representante de Deus, estando acima até mesmo dos homens, as acusações se restringiam a seus ministros, que, caso condenados, eram destituídos do cargo, e poderiam sofrer sanções penais, como a pena de morte. Foi este instituto aplicado desta maneira do século XIII até o início do século XIX, naquele país. Na Inglaterra, pouco a pouco, foi consolidada a competência à Câmara dos Lordes para o julgamento de tais pedidos. Cabia à Câmara dos Comuns o início ou o recebimento/acolhida da acusação proposta contra o agente público, demonstrando a importância e a força da *vox Populi* nesta questão. Adotaram-se, no início, características penais, sendo muito utilizado para destituir vários ministros de Reis ingleses. Despontou-se, assim, a noção de que o *impeachment* representaria e seria impulsionado pelo clamor público, pela voz do povo, que buscava e ansiava a mudança. As penas para o caso de procedência da ação variavam desde a perda do cargo ou emprego público, até o pagamento e multas e

⁷⁹ SILVA, Otávio Augusto Mantovani. *Impeachment no Brasil*. Jusbrasil, [S.l.], 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/281853442/impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁸⁰ BARROS, Sérgio Resende de. *Estudo sobre o impeachment*. [São Paulo, 2007?]. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

sanções corporais de natureza mais grave, como a própria pena de morte. Tinha características judiciais, pautando-se sempre em crimes, e buscava cumprir um regular processo, assegurando a ampla defesa do acusado. Na França, também fora adotado o regramento acerca do *impeachment* já em 1875, podendo ser sujeitos passivos o Presidente da República e seus ministros. Com a Constituição francesa de 1946, ficou instituído, inclusive, uma *Haute Corte* composta de 30 juízes eleitos pela Assembleia legislativa, para julgar os casos de *impeachment*, sendo um tribunal misto, composto por juízes de carreira e parlamentares. Foi este o modelo seguido por vários países que adotaram este instituto.⁸¹

O instituto foi, então, importado pelos Estados Unidos da América. Naquele país, a seção 4 do artigo II da Constituição estabelece que: “O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves”.⁸² Alterou-se, inclusive, sua natureza jurídica, passando de uma sanção político-criminal (como na Inglaterra), para punição de natureza política.⁸³ Sérgio Resende de Barros discorre mais:

Foi com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes que os constituintes norte-americanos retomaram dois institutos que há muito estavam em desuso na Inglaterra: o veto e o *impeachment*, que introduziram entre os *checks and balances*. Para esse fim, tiveram de descriminar ou descriminalizar o *impeachment*, dando-lhe uma finalidade exclusivamente política. Portanto, a descriminação ou descriminalização do *impeachment* nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de *checks and balances* entre os Poderes. No procedimento constitucional do *impeachment*, em sua Constituição federal, os norte-americanos outorgaram à Casa dos Representantes a exclusividade da denúncia e ao Senado a do julgamento do Presidente, Vice-Presidente e todos os agentes públicos civis, a fim de serem afastados de seus cargos e funções, por traição, suborno ou outros altos crimes ou más condutas. Não são muitos os casos de *impeachment* realmente concluídos por julgamento do Senado, ainda que maior seja o número de ameaças ou de processos instaurados, os quais – como no célebre caso do Presidente Nixon – foram frustrados pela renúncia do acusado. Nos Estados Unidos, é generalizada a crítica ao *impeachment* no sentido de considerá-lo um procedimento tumultuado, favorecendo discussões paralelas e evasivas, incompatíveis com a linearidade e celeridade requeridas diante de fatos

⁸¹ SILVA, Otávio Augusto Mantovani. *Impeachment no Brasil*. Jusbrasil, [S.l.], 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/281853442/impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁸² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). *A Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁸³ BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 475, de 2016**. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). p. 6. Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192512&tp=1>. Acesso em: 02 jul. 2017.

político-administrativos tão graves como a traição, o suborno e outros. Não obstante, não têm logrado êxito as tentativas de emendar a Constituição para reformar ou substituir o *impeachment*, por ser ele considerado um dos mais importantes *checks and balances* (freios e contrapesos) da separação de poderes no constitucionalismo norte-americano. De qualquer modo, os recentes episódios envolvendo os Presidentes Nixon e Clinton não permitem afirmar que o *impeachment* está esquecido nos Estados Unidos.⁸⁴ (grifo do autor).

No Brasil, o *impeachment* surgiu já no Império, mas como um processo criminal destinado a atingir os Ministros, mas não o imperador (que era, na dicção do art. 99 da Constituição Imperial, irresponsável por seus atos). Era previsto, naquela época, como um procedimento de natureza criminal, regido pelo Direito Penal comum.⁸⁵ Para Otávio Augusto Mantovani Silva,

[...] nosso ordenamento jurídico pátrio absorveu o modelo de *impeachment* norte-americano republicano com fortes influências inglesas, ou seja, nosso modelo é anglo-norte-americano. Assim, foi ele formulado para proteger a sociedade e impedir que altas autoridades se mantenham no cargo praticando condutas extremamente prejudiciais à população.⁸⁶ (grifo do autor).

Otávio Augusto Mantovani Silva ressalta, portanto, que o modelo de *impeachment* brasileiro está intimamente ligado ao norte-americano, assim como ocorre na constituição, que, como dito anteriormente, segue os padrões estadunidenses. Dessa forma, o papel do *impeachment* é impedir que a sociedade seja regida por governante que praticam condutas consideradas ilegais e danosas.

Com a República, verificaram-se duas mudanças substanciais na natureza do instituto:

- a) deixava ele de atingir apenas os Ministros para poder ser dirigido ao Chefe de Governo e de Estado (Presidente da República);
- b) também deixava o *impeachment* de constituir processo criminal, julgado pelo Poder Judiciário, para se configurar em juízo político, sob a responsabilidade do Poder

⁸⁴ SILVA, Otávio Augusto Mantovani. *Impeachment no Brasil*. Jusbrasil, [S.l.], 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/281853442/impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 475, de 2016**. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). p. 10. Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192512&tp=1>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁸⁶ SILVA, op. cit.

Legislativo. Desde a Constituição de 1891, portanto, o Brasil adotou, por assim dizer, a “linhagem americana” do instituto do *impeachment*.⁸⁷

Assim, o *impeachment* aplica-se aos ocupantes dos cargos políticos, que muitas vezes são até eletivos, em que a proibição se dá tanto pela prática de atos de improbidade administrativa, situação mais comum, ou até mesmo por escândalos capazes de chamar a atenção da opinião pública. Silva resume bem o instituto:

Na prática, o *impeachment* é um processo pelo qual o Poder Legislativo, através de suas competências atribuídas pela Constituição, sanciona e julga a conduta de autoridade pública, podendo destituir este do cargo, impondo-lhe ainda pena de caráter político. Alguns ainda entendem possuir este instituto uma natureza político-administrativa, considerando que, a partir de seu julgamento, o agente público é desinvestido de seu cargo, sofrendo mais que uma sanção política, mas, também, uma administrativa. Este instituto acaba por permitir legalmente que um representante político eleito legitimamente pelo povo possa ser deposto, desinvestido, retirado de seu cargo para poder se avaliar e investigar mais a fundo, com maior profundidade, seus crimes de responsabilidade. Assim, pode-se dizer que a finalidade principal do *impeachment* é impedir a permanência no poder daqueles que desmereceram a confiança popular que o elegeu.⁸⁸ (grifo do autor).

Para Arnaldo Santos,

o *impeachment* de um presidente deve ser estudado desde o momento das articulações da sua candidatura. Por tratar-se de fato político e por ser estudado aqui na perspectiva política, é imperativo que se busque a compreensão do alijamento de um presidente pelos laços e compromissos que tenham sido firmados e rompidos, constituindo apoio e, mais tarde, quando de sua destituição, isolamento, respectivamente.⁸⁹ (grifo do autor).

Esse processo deve, portanto, ser estudado por uma perspectiva mais completa que abrange o mandato como um todo, desde a candidatura do presidente, com seus discursos, promessas e articulações.

O *impeachment*, no ordenamento jurídico brasileiro, abrange não só os ocupantes de cargo público eletivo no Poder Executivo, mas também cargos políticos, ambos previstos nos

⁸⁷ BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 475, de 2016**. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). p. 10. Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192512&tp=1>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁸⁸ SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Impeachment no Brasil. **Jusbrasil**, [S.l.], 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/281853442/impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁸⁹ SANTOS, Arnaldo. **Impeachment: ascensão e queda de um presidente**. São Paulo: Cia dos Livros, 2010. p. 79.

artigos 52, incisos I e II da Constituição Federal.⁹⁰ O *impeachment*, no mundo, teve como uma das características uma interação de debate com a opinião pública em um contexto difundido pelos meios de comunicação, fato este notório nos casos de grande repercussão na América, como Nixon e Clinton, nos EUA, Fernando Lugo, no Paraguai, e Fernando Collor e Dilma Rousseff, no Brasil.

Para Paulo Brossard,

[...] visando a tornar efetiva a responsabilidade do Poder Executivo, a Constituição adotou um processo parlamentar fiel ao princípio de que autoridade deve ser responsável e responsabilizável. Pelo que se vê dos textos constitucionais, o processo estabelecido é o que, originário da Inglaterra e adaptado pelos Estados Unidos, se denomina *impeachment*, na terminologia do Direito Constitucional. A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o *impeachment* constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia.⁹¹ (grifo do autor).

Para João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira,

[...] é necessário avançar para entender que o processo de *impeachment*, por opção do próprio constituinte de 1988, foi inegavelmente pensado para contrariar, quando necessário, o resultado do processo eleitoral. Trata-se de um mecanismo contramajoritário que se justifica pela presença de uma infração político-administrativa e que serve para afastar do poder um representante eleito majoritariamente, mediante julgamento de outros representantes igualmente eleitos.⁹² (grifo do autor).

Os processos de *impeachment* são atípicos.

Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos político-administrativos. Independente das discussões conceituais, deixam lições, quase sempre amargas. Todos se ressentem. Da política à economia, da vida doméstica ao local de trabalho. O processo permeia a vida da Nação e o custo é sempre elevado, independentemente do desfecho.⁹³

⁹⁰ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

⁹¹ BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 4, 6-7.

⁹² CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 5. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528866>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁹³ BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comunicação Social. **20 horas na história: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 20.

A destituição de um presidente cuja conduta se considere incompatível com as responsabilidades do cargo, com os interesses do Estado e da coletividade, funda-se no princípio da supremacia do interesse público, encontra arrimo no princípio da probidade administrativa, e ampara-se no princípio da moralidade administrativa, acobertado, ainda, na própria concepção de Estado democrático, entendida como um sistema essencial da separação das funções ordinariamente designadas como Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.⁹⁴

Para Arnaldo Santos,

Entender o significado do *impeachment* para os informantes, os articulistas de jornal, assim como para os historiadores e demais analistas, quando da consulta às fontes secundárias, requer o desnudamento do pressuposto de sociedade subjacente ao discurso, não apenas a posição relativa ao organicismo e ao individualismo, o que, vale dizer, a uma visão de sociedade como forma de associação comunitária, na qual os indivíduos pertencem à sociedade, ou como uma junção societária, na qual a sociedade pertence aos indivíduos. Assim, uma fonte que subestime os aspectos formais da democracia poderá relatar como democrático o impeachment, sem atentar para possíveis lesões às instituições jurídico-políticas da democracia. Outra fonte que manifeste preocupação com a mobilização da sociedade em detrimento das instituições, ou como uma possível lesão aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, da presunção relativa de inocência, pode considerar todo fenômeno político e social como forma de intimidação das instituições democráticas.⁹⁵ (grifo do autor).

No Brasil, dentre os últimos quatro presidentes eleitos, tivemos dois *impeachments*, embora tenham sido apresentados 132 pedidos de *impeachment* à Câmara dos Deputados: Fernando Collor (29); Itamar Franco (4); Fernando Henrique (17); Lula (34), Dilma (48) e Temer (25). Interessante destacar três características comuns no cenário dos processos de *impeachment* de Collor e Dilma: crise econômica, insatisfação popular e fragilidade do parlamento, razões essas que geraram debate perante a opinião pública, ocasionando a abertura de uma CPI contra Collor que comprovou os atos de improbidade praticados por ele. No caso Dilma, o PT, fragilizado, levou a opinião pública a se voltar contra o partido, levando a discussão: é golpe ou não é golpe? A posição é de que uma presidente eleita com 54 milhões de votos não poderia ser destituída do cargo por manobras políticas injustas, pois isso, configuraria um golpe. Por outro lado, aqueles que acreditam que o rito obedeceu ao devido processo legal, regulamentado pelo Supremo Tribunal Federal, não concordam que haja qualquer golpe no processo. Há, ainda, uma terceira posição que é do “cheiro de golpe”, em virtude dos atos praticados pelo atual governo, desfazendo tudo que o governo anterior estabeleceu.

Os protestos “Fora Dilma!” que se multiplicaram por todo país e as passeatas que reuniram multidões são exemplos da ampla mobilização da sociedade, que, para Arnaldo Santos:

⁹⁴ SANTOS, Arnaldo. **Impeachment**: ascensão e queda de um presidente. São Paulo: Cia dos Livros, 2010.

⁹⁵ Ibid., p. 46-47.

Expressam certo grau de participação, restando discutir, compreender e qualificar a dita participação, classificando-a segundo a natureza do fenômeno político-social que ela representa. O Congresso Nacional, ou mais precisamente, a Câmara dos Deputados, quando aceitou o pedido de abertura do processo de *impeachment*, e o Senado Federal, quando condenou a Presidente no processo que aí foi autorizado, terão agido sob a influência de esmagadora pressão da opinião pública. A pressão exercida sobre o Congresso Nacional representa um momento democrático, próximo da concepção de democracia direta, ou significa uma perigosa experiência de intimidação das instituições democráticas pela via da provocação de uma verdadeira comoção social?⁹⁶

3.1 NATUREZA JURÍDICA DO *IMPEACHMENT*

A natureza jurídica do *impeachment* é controversa na doutrina brasileira. Por isso, inicio trazendo a distinção em entre direitos políticos em Ronald Dworkin:

Os direitos políticos só podem ser distinguidos dos direitos morais pessoais numa comunidade que tenha desenvolvido alguma versão daquilo que Hart chamou de regras secundárias: regras que fundamentam a autoridade e a jurisdição legislativa, executiva e judiciária. Só será sensato distinguir os direitos jurídicos de outros políticos se essa comunidade tiver pelo menos uma versão embrionária da separação de poderes descrita por Montesquieu. É preciso, portanto, distinguir duas classes de direitos e deveres políticos. Os direitos legislativos são aqueles que garantem que o poder legiferante da comunidade seja exercido de certa maneira: para criar e administrar um sistema de educação pública, por exemplo, e não para censurar a expressão política. Os direitos jurídicos são aqueles que podem ser exigidos por seus titulares, sem nenhuma intervenção legislativa, em instituições judiciais que comandam o poder executivo de polícia. As leis que regem os contratos me dão o direito de exigir que você seja obrigado a pagar o que me deve. A obrigação política – de obedecer às leis promulgadas pela instituição legislativa, sejam elas quais forem – é uma obrigação jurídica porque pode ser imposta, a pedido das autoridades, nessas instituições e por meio delas. Os direitos legislativos têm de esperar até que chegue a sua vez: numa democracia, são as vicissitudes de um tipo diferente, mas em princípio garantem aos membros individuais da comunidade o direito de obter aquilo que exigem por meio de processos aos quais têm acesso direto. Os direitos legislativos, mesmo quando reconhecidos, não vigoram imediatamente exigíveis, e podem ser impostos por instituições judiciais, não legislativas.⁹⁷

Não é unanimidade na doutrina pátria a natureza do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. Para Carlos Maximiliano Pereira dos Santos e Paulo Brossard de Souza Pinto, o *impeachment* seria revestido pela natureza de processo político, a partir da constatação de que o processo não seria provocado por causas penais, e por isso, “o *impeachment* tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo

⁹⁶ SANTOS, Arnaldo. **Impeachment**: ascensão e queda de um presidente. São Paulo: Cia dos Livros, 2010.

⁹⁷ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 495.

no qual está prejudicando o país. Justifica-se o processo político, para impedir que o mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprouver”,⁹⁸ de forma que

o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, e é instaurado sob argumentos de ordem política. Isso ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.⁹⁹ (grifo do autor).

Já Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda e Humberto Ribeiro Soares destacam que o *impeachment* seria regulado pela natureza de processo penal, a partir da consideração de que o procedimento não resultaria em efeitos políticos. Eles destacam que “[...] chama-se *impeachment* à medida que tem por fito obstar, impedir que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las. Não há julgamento político, *stricto sensu*, do Presidente da República. Há julgamento jurídico”,¹⁰⁰ de modo que

[...] as expressões adotadas pelo texto constitucional de 1988 estão a indicar que não importam deficiência na terminologia, mas intencional concessão de índole penal ao instituto. Por outro lado, o fato de a Constituição Federal haver prescrito que, no *impeachment*, os crimes de responsabilidade ‘serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento’, é, por si só, fator que espanca a possibilidade de o julgamento pelo Senado, presidido pelo Presidente do STF, ir além dos limites do julgamento jurídico.¹⁰¹ (grifo do autor).

Por outro lado, Ives Gandra Martins e Miguel Reale Júnior sustentam que o *impeachment* seria recoberto pela natureza de processo misto, a partir da combinação entre a fonte de que promana a investigação e a sanção de que redonda o julgamento, aplicando-se-lhe subsidiariamente as regras e princípios da Teoria Geral do Processo:

[...] os objetivos do *impeachment* são diversos dos da lei penal, já que essa almeja, antes de tudo, à aplicação de uma medida punitiva como meio a serviço da repressão ao crime. Aquele visa, sobretudo, à cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. Mas o crime de responsabilidade tem como característica própria da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro das hipóteses legalmente cabíveis, de modo que o *impeachment* é um feito essencialmente político, porém, tem também constitucionalidade, o que lhe dá um certo caráter misto.¹⁰² (grifo do autor).

Paulo Brossard considera que

⁹⁸ SANTOS, Arnaldo. **Impeachment**: ascensão e queda de um presidente. São Paulo: Cia dos Livros, 2010. p. 49.

⁹⁹ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁰⁰ SANTOS, op. cit., p. 46.

¹⁰¹ MORAES, op. cit., p. 195.

¹⁰² Ibid., p. 198.

[...] 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 obvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário. Logo, o *impeachment* constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder Executivo. A pena através dele aplicável nada tem de criminal; é apenas política, relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas.¹⁰³ (grifo do autor).

E continua:

[...] tão marcante é a natureza política do instituto que, se a autoridade corrupta, violenta ou inepta, em uma palavra, nociva, se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo e, se iniciado, não prosseguirá. O término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o *impeachment* ou impedem sua instauração.¹⁰⁴ (grifo do autor).

Em outras palavras: no *impeachment*, tal como aplicado nos Estados Unidos da América e no Brasil, conforme Paulo Brossard esclareceu em sua obra clássica *O Impeachment*, “[...] não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo”.¹⁰⁵

Realmente, o processo do *impeachment* imaginado pelo constituinte possui um inegável caráter político.

Uma vez constatado o atentado à Constituição, mediante uma das figuras presentes no rol do art. 85, especificadas em Lei (atualmente a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), atendida está a exigência de ordem jurídica e toda a análise de gravidade da infração estará afeta ao Poder Legislativo. Trata-se de um processo de natureza jurídica verdadeiramente mista, híbrida: político e jurídico. Situa-se justamente num daqueles acoplamentos estruturais entre o direito e a política.¹⁰⁶

Corroborar a tese acima o fato de

¹⁰³ BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 76 e 128.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 134.

¹⁰⁵ BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 475, de 2016**. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). p. 10. Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192512&tp=1>. Acesso em: 02 jul. 2017.

¹⁰⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment**: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 4. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528866>>. Acesso em: 20 out. 2016.

[...] o STF se inclinar para assentar que o mérito do processo de *impeachment* não pode ser avaliado pelo Poder Judiciário. Com efeito, embora ainda se aguarde a mais recente manifestação do Tribunal no que diz respeito ao processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, cremos que o Tribunal firmará a posição de que o processo e julgamento do impedimento estão constitucionalmente atribuídos ao Senado Federal e a ele compete avaliar a existência e extensão dos crimes de responsabilidade.¹⁰⁷ (grifo do autor).

Nesse sentido,

[...] o *impeachment* resulta como um mecanismo de concretização da própria independência e harmonia entre os Poderes. Trata-se de, nas palavras célebres de Montesquieu, evitar o abuso e o arbítrio de um dos órgãos da soberania. Na realidade, o *impeachment*, por sua natureza jurídica híbrida, exige a base jurídica (a existência de uma conduta tipificada como crime de responsabilidade) e o fator político (o entendimento de que a conduta tipificada se qualifica como um atentado à Constituição).¹⁰⁸

Ou seja, o *impeachment* se configura como o processo de evitar que um órgão ou ocupante de um cargo abuse de sua soberania, ou punir o mesmo quando da ocorrência de uma infração ou crime de responsabilidade.

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO DO *IMPEACHMENT*, O CRIME DE RESPONSABILIDADE E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE POLÍTICA

Para João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira,

[...] o procedimento de *impeachment* adotado no Brasil já nos parece, à luz do Direito Comparado, bastante rígido e exigente, não se revelando necessário o empréstimo de institutos penais para torná-lo ainda mais rigoroso. O quórum exigido, de 2/3 dos membros do Senado Federal (o quórum mais alto previsto em toda a CF, aliás, maior até mesmo que o mínimo de votos necessários à reforma constitucional) – antecedido, no caso de algumas autoridades, pela autorização de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados – já oferece, a priori, uma proteção bastante relevante contra a formação de maiorias eventuais. Aliás, a própria instituição do quórum de dois terços para o julgamento de mérito não é isenta de críticas, já que, em Constituições anteriores, era exigida apenas a maioria absoluta. Nesse sentido, Paulino Jacques lembra que a inovação do quórum de dois terços já havia sido incluída no texto original da Constituição de 24 de janeiro de 1967 e que a nossa tradição era o estabelecimento do quórum de maioria absoluta, o que dificulta sem dúvida alguma a concretização do *impeachment*.¹⁰⁹ (grifo do autor).

¹⁰⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment:** diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 4. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528866>>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹⁰⁸ Ibid., p. 5.

¹⁰⁹ Ibid., p. 9.

Atualmente, o Presidente fica automaticamente afastado por até cento e oitenta dias, a partir do momento em que for cientificado da decisão do Senado Federal de instaurar o processo por crime de responsabilidade (CF, art. 86, § 1º, II; STF, Pleno, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 378/DF). A CF prevê, ainda, que esse lapso temporal não se confunde com a própria duração do processo, já que, se o procedimento durar mais que esse período, o Presidente deverá retomar o exercício da função, sem prejuízo do regular prosseguimento do feito.¹¹⁰

Oportuno lembrar que, no regime constitucional anterior, o prazo era de apenas sessenta dias, após os quais o processo era arquivado (art. 85, § 2º, da Constituição de 1967). Constituições anteriores, como a de 1946, sequer previam limite temporal para a suspensão (art. 88, parágrafo único, da CF de 1946). Sob a égide da Carta de 1967, a propósito, o prazo de sessenta dias já sofria críticas de Pontes de Miranda, por ser considerado demasiado exíguo. Mesmo no sistema atual, em que o término do afastamento não acarreta o arquivamento do processo, é de se reconhecer que o retorno do Presidente suspenso sem que tenha sido julgado é medida causadora de instabilidade e totalmente excepcional, por indesejável.¹¹¹

A então presidente foi acusada de ter cometido crime de responsabilidade, que, nas palavras do ministro Luís Roberto Barroso, seria:

Crimes de responsabilidade são aqueles suscetíveis de ser praticados por determinados agentes políticos, em razão dos cargos públicos que ocupam. A Constituição da República faz uma capitulação genérica dos delitos dessa natureza nos incisos a VII do art. 85, prevendo, ainda, no parágrafo único do dispositivo: ‘Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento’. Embora não seja empregado no texto constitucional ou na legislação, o termo inglês *impeachment* é utilizado, de forma ampla, para identificar o processo mediante o qual se promove a apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade. Não obstante, remeta a matéria à legislação ordinária, a Constituição Federal institui, ela própria, algumas regras procedimentais a serem seguidas (v. arts. 51, I, 52, I e II, e 86). A Lei 1.079, de 10/04/50, define os crimes de responsabilidade e regula o processo respectivo.

[...]

O processo dos crimes de responsabilidade mereceu tratamento peculiar na Constituição em vigor, sendo que o tema, por força das vicissitudes da história recente do país, foi amplamente debatido na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Parece bem, assim, em desfecho destas notas conceituais, abordar, sempre com a brevidade conveniente, aspectos referentes à natureza, às partes, aos fundamentos e ao objeto do processo de *impeachment*.

[...]

Nada obstante, a despeito de posições minoritárias dissonantes, afirmou-se, com a chancela da jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, a tese de cabimento de controle judicial dos atos praticados no processo por crime de responsabilidade perante órgão legislativo. Por evidente, como assinalado, não caberá a revisão de

¹¹⁰ CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment:** diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528866>>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹¹¹ Ibid.

mérito, mas, sim, se a competência constitucional foi exercida nos seus legítimos limites e se não ocorreu violação a direitos subjetivos.

No que diz respeito às *partes*, é de se assinalar, de plano, não ser cabível uma analogia rigorosa com o processo judicial típico, notadamente no que diz respeito ao polo ativo. No polo passivo, estão sujeitos ao processo por crime de responsabilidade o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República, os Governadores e Secretários de Estado. Veja-se que, no caso do Presidente e seus Ministros, assim como do Governador e seus Secretários (Lei 1.079/50, arts. 14 e 75), o *denunciante* apresenta mera *notitia criminis*, não se tornando parte ativa nem integrando o processo.

[...]

É possível afirmar, por via de consequência, que os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de *tipologia constitucional estrita*, cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais. A Lei nº 1.079/50, que, como já assinalado por mais de uma vez, é reconhecida como *a lei* de que trata o parágrafo único do art. 85 da Constituição, reserva os oito capítulos de seu Título I à definição dos crimes de responsabilidade, seguindo o roteiro da previsão constitucional. Assim, as diversas figuras típicas e objetos jurídicos elencados nos incisos do art. 85 são, um a um, regulamentados nos arts. 5º a 12 da Lei.

[...]

Como se vê, admite o Ministro Sepúlveda Pertence, como não poderia deixar de ser, que o Poder Judiciário exerça controle sobre a tipicidade dos fatos objetos de imputação em processo por crime de responsabilidade. A ressalva quanto à margem de discricionariedade das Casas legislativas é correta, mas não interfere minimamente com o caso vertente. É que a verificação da atipicidade da imputação não depende aqui da análise de fatos ou provas, sendo pura questão de direito. Também não se está diante da concretização de conceitos legais indeterminados, que estariam a cargo exclusivo do Poder Legislativo.¹¹² (grifo do autor).

Fábio Medina Osório nos apresenta importantes considerações acerca do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff:

No dia 21 de outubro de 2015, deputados da oposição entregaram ao Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, denúncia por Crimes de Responsabilidade ensejadora do procedimento de *impeachment* de Dilma Rousseff. Elaborada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Junior, e pela advogada Janaína Conceição Paschoal, aos quais se somou o advogado Flávio Henrique Costa Pereira, a denúncia consistiu em aprimoramento de peças apresentadas anteriormente à Câmara Baixa. No entendimento dos denunciante, o conjunto desses elementos indicaria o envolvimento da Presidente com os ilícitos apurados, seja a partir do conteúdo das investigações ou mesmo dos processos administrativos e judiciais delas oriundos, em violação ao art. 9º, números 3 e 7, da Lei nº 1.079/50. De acordo com a denúncia, Dilma Rousseff não tornou efetiva a responsabilidade de seus subordinados e procedeu de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo que exerce ao não afastar diversos agentes públicos próximos a ela acusados de atos de corrupção, o que permitiria a conclusão de que contribuía para o sucesso dos ilícitos, ainda que seu papel fosse o de se omitir, sendo conivente com a malversação de recursos públicos. Analisando-se a denúncia apresentada no dia 21 de outubro de 2015 pelos juristas Miguel Reale Junior e Hélio Pereira Bicudo, e pela advogada Janaína Conceição Paschoal, constata-se que foram atendidos todos os requisitos jurídicos elencados pelo parecer do Deputado Nelson Jobim, fundamento para a decisão proferida pela Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 1992,

¹¹² BARROSO, Luís Roberto. Impeachment: crime de responsabilidade: exoneração do cargo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 162-164, 171-173, abr. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

que autorizou ao Senado Federal à instauração do processo de *impeachment* do Presidente Collor. Na parcela recebida da denúncia, consoante fundamentos externados, há (i) a exposição do fato criminoso com as suas circunstâncias; (ii) a classificação do crime; (iii) a qualificação do acusado; e (iv) rol de testemunhas, com pedido de provas complementares. A denúncia não é manifestamente inepta, não falta pressuposto processual ou condição para o seu oferecimento, e há justa causa para o seu recebimento. Assim, segundo órgãos técnicos de assessoramento do Poder Legislativo, houve prática reiterada de ilegalidades no ano de 2015 no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros vinculados ao Plano Safra, em continuidade a prática delitiva identificada no ano de 2014. Há, portanto, fortes indícios de que ‘pedaladas fiscais’ do atual mandato constituíram financiamento afrontoso aos arts. 29, III, 32, §1º, I, e 36, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto, não há como descartar a possibilidade de atuação da Presidente da República de modo comissivo - dadas as suas reuniões com o Secretário do Tesouro Nacional - ou omissivo - por descumprimento do dever de gestão da administração pública federal - na ilegalidade e inconstitucionalidade detectadas, com malferimento aos arts. 10, números 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50144, e aos arts. 84, II, e 85, VI e VII, da Constituição da República 145, conforme imputação constante na denúncia. Em acréscimo, há também fortes indícios de que a denunciada já sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 quando editou e assinou, quatro decretos sem número datados de 27 de julho de 2015 e dois decretos sem número de 20 de agosto de 2015, que resultaram na abertura de créditos suplementares em montante aproximado de R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4 bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação. Essas práticas ocorreram sem a autorização do Congresso Nacional. Há, portanto, sérios indícios de conduta dolosa da Presidente da República, em violação ao arts. 10, números 4 e 6, e 11, número 2, da Lei nº 1.079/50146, art. 4º da LOA/2015147, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal148, e arts. 85, VI, e 167, V, da Constituição da República149. O dolo deve ser considerado como vontade, livre e consciente, de realização dos elementos da figura típica constante da Lei 1079/50, que absorve, por seu turno, conceitos e elementos de outras legislações. O dolo não significa necessariamente que a Presidente tenha pretendido enriquecimento ilícito, ou lesão ao erário, ou mesmo tenha se corrompido neste processo. Não é disso que trata o presente caso, e quando se fala que o crime de responsabilidade deveria implicar alguma espécie de corrupção, o que se tem é uma tentativa de induzir a uma confusão na opinião pública.¹¹³ (grifo do autor).

Frente a todo exposto, podemos verificar que no processo do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff se aplica a teoria de Dworkin no que se refere ao seu conceito de moralidade política. A tese da denúncia contra a presidente foi extremamente frágil, pautada em um decreto não assinado e nas supostas pedaladas fiscais, sendo que a consultoria do Senado Federal publicou o resultado da perícia informando as mesmas não ocorreram. A presidente Dilma perdeu o mandato por falta de governabilidade, ou seja, os argumentos políticos fixaram um objetivo coletivo e suas justificativas. Em tempos de crise econômica grave, a permanência de Dilma na presidência poderia levar a uma total decadência. Entretanto, sua saída sem argumentos traria instabilidade política. No

¹¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Crimes de responsabilidade da Presidente da República**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

cenário de grave crise econômica, deixar o governo Dilma continuar levaria a uma total decadência, tirar esse governo sem argumentos levará a uma instabilidade política.

No Brasil contemporâneo, passamos pela maior instabilidade política da história, situação na qual os três Poderes da República estão se confrontando e os interesses coletivos ficam prejudicados. A teoria de Dworkin se aplica no processo de *impeachment*, ao passo que a decisão do Senado Federal foi pautada não estritamente na materialidade do crime de responsabilidade, mas em uma interpretação extensiva da situação em que o país se encontrava.

Portanto, a decisão não foi pautada por princípios de moralidade política dentro do que defende Dworkin. Apesar disso, o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, propõe ao Plenário o destaque relativo à suspensão dos direitos políticos. Ora, a Constituição Federal (CF) é rígida, pois, para ser modificada deve-se atender aos pressupostos do art. 60 da CF,¹¹⁴ mas naquele dia 30/08/2016, não foi feito isso, e o que ocorreu foi uma votação em separado do destaque apresentado, ficando a então presidente Dilma Rousseff inelegível por oito anos e condenada à perda do cargo; contudo, os seus direitos políticos foram mantidos, contrariando o art. 86¹¹⁵ da Constituição Federal.

Sabemos que o *impeachment* é um processo político, mas que precisa de uma base técnica e jurídica para ser legítimo. O lado técnico e jurídico do *impeachment* aparece se levarmos em conta que, para que o processo seja legítimo, deve haver minimamente provas de que houve um dos crimes de responsabilidade previstos na legislação, e o cumprimento de uma série de etapas obrigatórias que vão desde o recebimento da denúncia na Câmara até o julgamento final do Senado. Portanto, o julgamento não é meramente político, pois há necessidade de enquadramento entre o ato da presidente e a norma que delimita a hipótese do crime de responsabilidade.

¹¹⁴ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

¹¹⁵ “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”. Ibid.

4 A MORALIDADE POLÍTICA DE DWORKIN APLICADA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para Heraldo Elias Montarroyos, o fenômeno institucional descrito por Ronald Dworkin nos ajuda a realizar uma análise especulativa, fazendo previsões - ou prognósticos - sobre casos polêmicos ainda não decididos pelo Poder Judiciário em última instância.¹¹⁶ Ele afirma que

Para maximizar o potencial desse programa de pesquisa, Dworkin elaborou uma hipótese de trabalho nos moldes do tipo ideal weberiano, inventando a figura fictícia do Juiz Hércules, que concentra capacidades jurídicas, morais, interpretativas e democráticas invejáveis e extraordinárias que nos ajudam a confrontar o real com o ideal na pesquisa aplicada. Cheio de virtudes, portanto, se o Juiz Hércules realmente existisse no Poder Judiciário, teríamos grandes impactos construtivos no sistema político-constitucional. A partir dessa hipótese ideal, podemos identificar a existência ou não de uma comunidade de princípios nas sentenças dos juízes, uma vez que aqui-acolá vão surgindo decisões e debates que se concentram no valor e utilidade específica dos princípios (que são estruturas pensantes e imaginativas), redimensionando nesse quadro o papel das regras (que são estruturas determinantes do que pode ou não ser feito) e dos critérios (que são estruturas praticantes ou decisórias que devem ser imediatas e efetivas no dia a dia das pessoas). Existe, segundo observou Ronald Dworkin, um conflito ideológico no dia a dia entre os operadores do Direito; uma divergência de interpretação que é anterior às dúvidas sobre quais regras se deve aplicar ao caso concreto. Essa divergência ocorre, acima de tudo, sobre o que é exatamente o conceito de Direito, porque existem modos diferentes de se avaliar o problema dentro de alguma teoria jurídica em questão. Por esse motivo, há divergência na interpretação da realidade sobre a melhor forma de aplicação da Lei em casos concretos. Dworkin utilizou o argumento da integralidade ou integridade para justificar sua teoria e afastar a posição positivista de que Direito e Moral estariam separados. Segundo ele, o Direito deve ser considerado como um conceito interpretativo a ser interpretado de forma construtiva a fim de justificar a utilização da coerção estatal. Nesse sentido, o Direito como integridade requer que se interpretem as decisões políticas passadas de maneira a dar-lhes a melhor interpretação, de acordo com as finalidades do Direito, de forma íntegra, honesta, coerente, abrangente, justificada e criativa.¹¹⁷

Para André Colleto Pedroso Goulart,

Dworkin procura mostrar como o desacordo é possível mesmo quando os critérios para decidir quem está certo ou errado sejam eles mesmos parte da disputa. Segundo o autor, quando os membros de uma comunidade discordam sobre o que o direito permite, requer ou proíbe, eles estão disputando qual é a melhor interpretação da prática jurídica, do conjunto de regras, princípios, valores e propósitos que eles veem como elementos da prática.¹¹⁸

¹¹⁶ MONTARROYOS, Heraldo Elias. Observatório judiciário Ronald Dworkin: identificando o processo hermenêutico de moralização e de politização do direito na justiça do trabalho. **Ciência Jurídica do Trabalho**, Belo Horizonte, v. 16, n. 97, jan./fev. 2013.

¹¹⁷ Ibid., p. 46-67.

¹¹⁸ GOULART, André Colleto Pedroso. Discrecionalidade e objetividade no direito: uma faceta do debate Hart-Dworkin: além das regras e princípios. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Org.). **Teoria do direito contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 209.

Argumento semelhante é aplicável à questão da moralidade política. Em todos os regimes democráticos, mesmo aqueles em que a distância entre a vontade popular e as decisões dos governantes é maior, a moralidade política, entendida como os conjuntos de ações que os políticos estão autorizados a praticar e proibidos de fazer, depende da opinião pública. Importa lembrar que essa relação de dependência pode ou não refletir o que está expresso nas leis, confirmando o que a teoria de Dworkin traz acerca da opinião pública ser mais relevante do que o texto da lei e relevar ações tipificadas como crime, por exemplo; ou, em outros casos, pode ser mais rigorosa e demandar penalidades mais duras, ou mesmo condenações antecipadas de acusados.

Para Fabrício do Prado Nunes,

Dworkin propõe uma teoria geral que o conceito de direito político individual, no sentido antiutilitarista forte, seria uma resposta aos defeitos filosóficos de um utilitarismo que leva em conta as preferências externas e à impossibilidade prática de um utilitarismo que não as leve em conta. Ela nos permitiria desfrutar das instituições da democracia política que aplicam um utilitarismo genérico, e ainda assim protege o direito fundamental dos cidadãos a igual consideração e igual respeito ao proibir decisões que pareçam terem sido tomadas em virtude dos componentes externos das preferências reveladas pelo sistema democrático.¹¹⁹

Assim sendo, como ressalta Fabrício do Prado Nunes, o antiutilitarismo, engendrado no conceito de direito político individual, seria a correção dos problemas do utilitarismo, que desconsidera questões individuais de direito em detrimento de preferências externas.

André Colleto Pedroso Goulart defende:

De acordo Dworkin, para se desenvolver uma atitude interpretativa em relação às regras de uma prática social, dois componentes são necessários. O primeiro deles é que os membros da comunidade enxerguem algum tipo de valor em sua prática, isto é, que eles entendam que as regras que compõem essa prática servem a algum interesse, princípio ou propósito. Ou seja, para que uma prática social seja interpretativa, é preciso que ela tenha esse ‘point’, que pode ser identificado como algo além de mera descrição de suas regras. O segundo desses componentes é que as exigências da prática não sejam necessariamente ou exclusivamente o que sempre foram, mas sejam sensíveis a seu ‘point’. Quer dizer, uma prática para ser interpretativa não pode ser mecânica; as pessoas passam a interpretá-la buscando conferir-lhe sentido, de modo a reestruturá-la com base nesse sentido. Essa proposição mais abstrata e, em geral, compartilhada do ‘point’, é denominada por Dworkin de conceito, e funciona com uma base a partir da qual os argumentos ou divergências se desenvolvem. Tais proposições rivais sobre o conteúdo mais concreto desse conceito são suas concepções e refletem justamente as diferenças de convicções entre os membros de uma comunidade. A distinção que Dworkin faz entre conceito e concepção trata dos níveis de abstração a partir dos quais a interpretação pode ser compreendida. As concepções do direito é que tornam explícitas as controvérsias a respeito dos diversos propósitos imputados à prática;

¹¹⁹ NUNES, Fabrício do Prado. A ideia de liberdade em Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos (Coord.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 213.

controvérsias essas latentes no conceito de direito, de maior abstração. Tal distinção é diferente daquela utilizada por uma teoria semântica entre conceito enquanto núcleo de significado incontestado de uma palavra e suas extensões de sentido. Dworkin, então, propõe uma teoria que se adequa melhor à natureza argumentativa do direito. Quando se engajam em disputas sobre a verdade ou a falsidade de proposições jurídicas, os participantes julgam qual a melhor interpretação da prática jurídica. Esse desacordo é genuíno porque, direcionado aos mesmos eventos, reflete diferentes convicções acerca do valor que os intérpretes imputam ao direito. Isto é, eles discordam sobre o que o direito requer porque têm visões distintas sobre qual é o propósito do direito e sobre como este é melhor refletido na prática, no que ela requer de seus participantes. O direito é, assim, um conceito interpretativo e é equivocado tratá-lo como semântico.¹²⁰

O que André Colleto Pedroso Goulart destaca é explicitamente a própria teoria da moralidade. Para Ronald Dworkin, dentro de um julgamento, nada pode ser imutável: os caminhos e reflexões devem ser flexíveis e plausíveis de uma análise em que pese a moral e outras questões fundamentais dentro do que está sendo posto em questão.

José Fernando de Castro Farias destaca que, para Dworkin,

[...] o problema da justificação e aplicação do direito verifica-se de forma mais aguda em situações de indeterminação jurídica. Em sua obra *Taking Rights Seriously*, a partir da jurisprudência do direito americano e anglo-saxão, Dworkin analisa como os juízes controlam situações jurídicas indeterminadas por meio da referência sistemática ao pano de fundo de finalidades políticas e princípios morais. As decisões são fundamentadas por meio da elaboração jurídica de argumentos fundamentais e de argumentos extraídos da determinação de objetivos. Isso é possível porque o próprio direito vigente já incorporou conteúdos teleológicos e princípios morais, assimilando argumentos da decisão do legislador político. Na prática da decisão judicial, os argumentos de princípios têm primazia em relação aos argumentos de finalidade; os objetivos legislativos são determinados à luz de princípios.¹²¹

O caráter essencialmente político do *impeachment* de Dilma distancia o processo da teoria da moralidade política de Dworkin. Acerca do que foi falado por José Fernando de Castro Farias, Eduardo Appio destaca a importância do caráter racional de decisões políticas:

Em síntese, as decisões judiciais devem ser tomadas sob o signo da racionalidade, sob pena de serem ilegítimas, ao afrontarem o sistema representativo sobre o qual se assenta a democracia norte-americana na atualidade. Existe uma resposta correta que pode (e deve) ser obtida a partir de uma prática interpretativa por parte dos juízes.

[...]

Tanto no Brasil como nos Estados Unidos, os grupos empresariais exercem enorme influência no processo de definição das políticas públicas pelo Executivo e pelo Legislativo, alijando, na maioria dos casos, os diretamente prejudicados pelas decisões do processo democrático formal.

[...]

¹²⁰ GOULART, André Colleto Pedroso. Discrecionalidade e objetividade no direito: uma faceta do debate Hart-Dworkin: além das regras e princípios. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Org.). **Teoria do direito contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 209-218.

¹²¹ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, política e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 286.

Dworkin traz, portanto, importantes subsídios em favor da tese da revisão dos atos políticos pelo Poder Judiciário, como elemento da democracia e redução da ingerência dos grupos estatais nas definições de políticas públicas do Estado.¹²²

Já para Katya Koziccki, a aptidão, aliada à solidariedade e à identificação, são elementos essenciais para se chegar a um consenso dentro de uma decisão judicial, e é aí que reside o problema da teoria dworkiniana:

[...] a teoria de Dworkin não é capaz de explicitar como este consenso pode ser obtido em meio à diversidade que o pluralismo pressupõe. Isto não deixa de ser um paradoxo nas modernas democracias: deve haver um mínimo de consenso, apto a criar laços de solidariedade e identificação, ao mesmo tempo que se reconhece a diversidade, o pluralismo e a impossibilidade de um sentido final, único, no tocante às formas de convivência.¹²³

E continua:

Os elementos de consenso e desacordo que Dworkin acredita serem balanceados dentro de uma prática política baseada na integridade devem, na realidade, sempre permanecer em tensão. Não existe maneira neutra de se manter um equilíbrio entre eles, e todo equilíbrio que pode vir a ser obtido será sempre provisório, sujeito a novas formas de articulação e negociações. Na realidade, assim como fundamenta sua teoria da aplicação do direito a partir da crença na existência de uma sempre possível resposta certa para os conflitos submetidos aos tribunais, ele também acredita que a democracia possa ter uma melhor resposta, ou uma resposta capaz de fazer frente aos dilemas que as modernas democracias apresentam, e esta resposta seria a política enquanto integridade. A integridade seria o princípio político aglutinador de outros princípios que fundam a sociedade e forneceria, ao mesmo tempo, os sinais indicadores do caminho a ser seguido no futuro – rumo à sua comunidade de princípios, fraternal, apoiada nos princípios da equidade, justiça e devido processo legal – a partir de uma correta apreciação e fê nos valores do passado.

[...]

Em suma: não existe uma resposta certa, tanto no âmbito da aplicação do direito, quanto no âmbito da democracia; a escolha de uma resposta representa sempre uma decisão, um escolher entre possibilidade distintas, e a consequente exclusão das possibilidades não contempladas no ato decisório.¹²⁴

Cecília Caballero Lois vem explicar a teoria de Dworkin, defendendo que a mesma se ocupa de questões de moralidade política e de limitação da identificação citada por Katya Kozicki, para que sejam livremente desenvolvidas concepções mais individuais e menos pragmatizadas:

¹²² APPIO, Eduardo. A judicialização da política em Dworkin. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 47, p. 88-89, 91 e 93, dez. 2003.

¹²³ KOZICKI, Katya. Existe uma “resposta certa” para o direito e a democracia? Repensando as relações entre o direito e a política a partir da teoria de Ronald Dworkin. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 24, n. 54, p. 53, 2001.

¹²⁴ Ibid., p. 53-55.

o que Dworkin pretende é articular a complexidade democrática estabelecendo um duplo movimento: por um lado, o de reconhecimento da importância da comunidade liberal e consequente prioridade da moralidade política e, por outro, o de oferecer limites a esta identificação, permitindo o desenvolvimento das concepções individuais de bem e vida boa. Esta fusão entre a moralidade política e proteção do interesse individual é o núcleo do republicanismo cívico liberal.¹²⁵

E continua:

Segundo Dworkin, um direito somente é um direito se pode ser mantido e exercido contra a maioria, o que não significa uma incompatibilidade com o processo democrático. Muito pelo contrário, serão essas as condições que o tornarão possível. O argumento não é, portanto, que não exista uma estrutura constitucional compatível com a democracia, senão que a proteção do amplo espectro que associamos com o constitucionalismo [...] vai além do que realmente necessário para uma democracia. E, de acordo, com esta teoria, ir além do necessário para garantir uma democracia significa sufocá-la. Basta lembrar que Dworkin associa a ideia da regra da maioria com a concepção estatística de democracia e de comunidade. Já vimos que, para fazer frente a esta concepção, o autor formulou o conceito de republicanismo cívico liberal, que tem a função de vincular os indivíduos à sua unidade social de pertença, mas que, por isso mesmo, os obriga a respeitar as decisões majoritárias e obedecer às leis. A diferença entre esse tipo de proposição e a do republicanismo em seus moldes mais tradicionais é que Dworkin associa-lhe uma presunção ética: a ideia de que numa sociedade justa todos os indivíduos serão tratados com igual consideração e respeito. É de onde decorre a centralidade dos direitos fundamentais como condições possibilitadoras da democracia. Esta igualdade, que pressupõe os indivíduos como agentes morais independentes, exige que direitos fundamentais lhes sejam atribuídos, para que tenham a oportunidade de influenciar na vida política, realizar seus projetos pessoais e assumir responsabilidades pelas decisões que sua autonomia lhes assegura. Esses direitos fundamentais, enquanto direitos morais, devem estar assegurados pela Constituição, por meio dos seus sistemas de direitos fundamentais.¹²⁶

Podemos afirmar que julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff se enquadra no que Dworkin chama de casos difíceis ou controversos, em que não existe previsão jurisprudencial ou normativa que seja adequada na orientação da decisão do caso em questão.

A expressão “caso difícil”, que também é conhecida como *hard case*, é utilizada pelos teólogos do direito para representar todos os casos em que se verifica uma lacuna na aplicação da lei, não existindo, portanto, um raciocínio lógico-dedutivo simples a partir de uma regra jurídica existente.

Para Ronald Dworkin, quando o caso não é regulado por nenhuma regra, isso não significa que o juiz vá “criar” o direito a ser aplicado. Ele defende que quando a verdade de um caso não é descoberta, isso não significa que ela não existe; para busca-la, o juiz deve seguir a integridade textual e a equidade política, sendo que ambas devem estar de acordo com o tempo e com as mudanças principiológicas e políticas ocorridas após a edição da lei.

¹²⁵ LOIS, Cecilia Caballero. **Justiça e democracia entre o universalismo e o comunitarismo**: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a Moderna Teoria da Justiça. São Paulo: Landy, 2005. p. 37.

¹²⁶ Ibid., p. 45-46.

Ronald Dworkin ainda julga a distinção entre “causas fáceis” e “causas difíceis” como inútil, já que, em muitos dos casos, a lei não apresenta lacunas, e todos os casos podem, dependendo do prisma em que são analisados, serem difíceis.

Sobre a aplicação de um novo direito pelo judiciário, Danilo Pires Atala alega a ilegalidade da criação do direito novo e explicita as particularidades dos casos difíceis, destacando que, em Dworkin, o direito atrelado à integridade é elemento que permite a interpretação coletiva. Ele coloca que

[...] seria transformar os princípios e as políticas em regras, já que aqueles não estão prontos para aplicação. A criação de direito novo pelo órgão judiciário e sua aplicação *ex post facto* é ilegal por violar o princípio da reserva legal, bem como contrariar a separação dos poderes no Estado de direito. O caso difícil é, justamente, a ausência de regra clara, mas não ausência do direito, que é constituído por regras, princípios e diretrizes. Assim, para Dworkin, a concepção do direito com integridade permite a interpretação construtiva, rejeita as concepções do direito como convencionalismo ou utilitarismo, como também a antiga questão dos juízes encontrar ou inventar a lei quando de sua aplicação. Portanto, esta concepção, além de fundamentar os direitos, disciplina a discricionariedade judicial.¹²⁷ (grifo do autor).

Wilson Roberto Theodoro Filho destaca que

Dworkin rejeita os esquemas de interpretação de natureza cética, que propõem ser impossível estabelecer uma interpretação única e verdadeira para um determinado texto, uma vez que é o intérprete quem, na verdade, colocaria conteúdo no texto. Do ponto de vista cético, praticamente toda interpretação seria válida, já que qualquer interpretação poderia ser apreendida de qualquer texto, em qualquer hipótese. Dworkin contesta tal tese com base no raciocínio de que o ceticismo é incapaz de demonstrar, com argumentos e razões extraídos do próprio objeto interpretado, que não exista, de fato, uma única interpretação correta para esse objeto.¹²⁸

O ceticismo é, portanto, deixado de lado por Dworkin por considerarem totalmente impossível a elaboração de uma interpretação única de um texto, livre de pluralidade e diversidade de ideias. Dworkin, aqui, se contradiz, pois, como afirmamos anteriormente, para ele, é importante que uma discussão jurídica seja pautada pela flexibilidade e ausente de questões estáticas e imutáveis.

Para Adilon Passarinho Koury, Dworkin concebe a prática do direito como uma prática argumentativa, e a argumentação jurídica como um exercício de interpretação construtiva. Segundo sua descrição, só é possível haver discussão inteligível sobre uma

¹²⁷ ATALA, Danilo Pires. **Filosofia jurídica**: a decisão judicial para Kelsen e Dworkin e o juízo de Kant. Curitiba: Juruá, 2017. p. 96-99.

¹²⁸ THEODORO FILHO, Wilson Roberto. A teoria da interpretação em Ronald Dworkin. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 17, n. 113, p. 660, out. 2015/jan. 2016. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1176>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

prática social quando se tem um consenso sobre a diferença entre os juízes verdadeiros ou falsos a partir dos critérios para distingui-los.¹²⁹ Continua:

Dworkin não acredita que os juízes estejam autorizados a criar direito novo, mesmo em casos controversos, pois deve manter essa coerência narrativa, vinculada a uma escrita anterior, deve levar em consideração o resto da estória criada pelos demais atores sociais. Os princípios servem para construir a razoabilidade da justiça com coerência e narratividade, e servem como determinantes na circunscrição dos limites entre a esfera política e a de juridicidade. Em Dworkin se percebe uma ampliação dos elementos a serem levados em conta no ato de decidir, não somente informações jurídicas prévias, mas também aspectos políticos e morais. Esse englobamento de influências externas ao próprio direito torna sua teoria mais verossímil ao fenômeno observado no mundo real. A teoria do direito como integridade necessita que os princípios morais que justificam certas decisões políticas sejam também justificadoras do restante do direito de uma sociedade. Há que se supor que o conjunto de deveres e direitos foi criado por um único autor, com concepção coerente de justiça e equidade. A partir desse entendimento, a prática judicial pode ser tomada como uma narrativa política em desenvolvimento, qual romance em cadeia. É fundamental a distinção entre argumentos de princípios e argumentos de política (*policy*). Os argumentos de princípios relacionam-se ao direito individual, são proposições que descrevem direitos. Os argumentos de política são proposições que descrevem objetivos. O juiz deve agir com base em princípios, com imperativos de justiça ou equidade. Dworkin defende um sistema de normas e princípios para vincular a atividade judicial. As normas, decorrentes da consolidação de leis e praxes judiciais são de mais fácil argumentação e mais usuais, dando certa segurança ao processo decisório. Contudo, diante de lacunas, ambiguidades e antinomias das normas, o juiz deve começar a agir por princípios na solução da controvérsia, invocando decisão política e decisão jurídica. Nesse momento, temos os casos difíceis ou controversos, para cuja solução as funções legislativa e judicial se aproximam. Os princípios são vinculativos para a atividade do juiz.¹³⁰ (grifo do autor).

Para Bernardo Augusto da Costa Pereira, o ponto de atenção deve ser o seguinte: Dworkin afirma que, em algum momento, decisões políticas, justificadas, modificaram o rumo da sociedade. E isto deu origem a uma nova visão de aspectos da moralidade. Note-se que Dworkin não afirma que essas decisões políticas foram tomadas por juízes, mas é possível conceber que uma decisão política, inicialmente tomada pelo Poder Público, visando determinada meta, influencie na decisão judicial. Nesse caso, é concebível entender que *policies* suplantem direitos individuais, mas não se trata de uma decisão pautada política.¹³¹

Diante de casos difíceis, Priscila Silva Lopes argumenta que:

[...] quando o magistrado não for capaz de reconhecer qual das interpretações de acordo com as leis aplicáveis deve prevalecer, ele deverá realizar uma escolha racional, pautando-se na que considerar a mais adequada a partir da moral política,

¹²⁹ KOURY, Adilon Passarinho. Dworkin e as formas de ceticismo. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015.

¹³⁰ Ibid., p. 36-38.

¹³¹ PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. O conceito de políticas (*policies*) nos primeiros vinte anos da teoria de Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015.

das decisões aceitas pela comunidade e da estrutura das instituições. Haverá divergência entre os juízes com relação a essas questões, logo, o ponto de vista por eles adotado será diferente quanto ao que deve ser aplicado a determinado considerando-se as normas aplicáveis à comunidade. Sendo assim, a abordagem do juiz irá variar conforme seu juízo político e o seu compromisso com a integridade. Daí, se pode concluir que o direito como integridade tem como objetivo perseguir até que ponto os juízes possuem caminhos abertos para que possam aperfeiçoar o Direito e, concomitantemente, respeitar as virtudes da fraternidade servidas pela integridade.¹³²

Para Pérez, a exigência da integridade é complexa porque requer atuar sobre a base de um conjunto de princípios de moralidade política de natureza diversa: junto a princípios morais substantivos (princípios de justiça) consideram-se princípios formais e procedimentais (princípios de equidade e princípios de devido processo). Ela continua:

O juiz e o intérprete – atuando de *lege data* – devem trabalhar com base em uma ‘teoria política’ que articule de uma forma satisfatória as exigências derivadas desses princípios, e que determine em que medida as exigências de justiça permanecem sujeitas às exigências do caráter institucional do direito. Neste sentido, devem respeitar o que Dworkin denomina integridade inclusiva. Por outro lado, o legislador e o teórico do direito – operando de *lege ferenda* – podem desentender-se amplamente das restrições formais e procedimentais impostas pela equidade e o devido processo, e investigar qual seria a solução de um caso operando simplesmente sob a luz dos princípios de justiça subjacentes ao direito de sua comunidade, ignorando a lei existente a respeito. Neste caso estariam respondendo mais às exigências do que Dworkin denomina ‘integridade pura’. Assim, em ambos os casos, tanto sob a integridade pura como a integridade inclusiva, estamos trabalhando no interior de uma determinada história jurídica e, por conseguinte, reconstruindo a teoria política e os princípios de moralidade política próprios de uma comunidade particular. A passagem da teoria do direito a uma teoria da justiça requer transcender as barreiras impostas pela pertinência a uma tradição jurídica e política particular. Isso é precisamente o que faz Dworkin quando passa da teoria do ‘direito como integridade’ à teoria da ‘igualdade liberal’; a passagem da teoria do direito à teoria política e desta à teoria ética parte de uma caracterização do direito e do que Dworkin chama a moralidade política como práticas ou conceitos interpretativos. Assim, na medida em que se aceite que a interpretação e a argumentação ocupam um lugar central nas práticas jurídicas e morais, a descrição e explicação do que ocorre no direito e na moralidade política – ou através do direito e da moralidade política – não são passíveis sem uma compreensão da conduta daqueles que intervêm nela. Em outras palavras, a compreensão do direito e da moralidade política como práticas sociais que necessitam ser interpretadas e, por certo, interpretadas construtivamente, pressupõe o primado do ponto de vista interno, o do participante.¹³³

O juiz e o intérprete devem, portanto, respeitar a integridade exclusiva, reforçando a ideia de Dworkin citada por Theodoro Filho e comentada na página 49 deste trabalho. Entretanto, ambos têm a liberdade de se abster de limites procedimentais e formais e julgar um caso levando a cabo princípios de justiça, ignorando determinadas leis que referem a isso.

¹³² LOPES, Priscila Silva. Teoria argumentativa de Dworkin do direito como integridade. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 355-356.

¹³³ PÉREZ, Maria Lourdes Santos. Uma filosofia para ouriços: uma abordagem do pensamento de Ronald Dworkin. **Ciência Jurídica**, Belo Horizonte, v. 22, n. 141, p. 167-187, maio/jun. 2008.

Para Flávio Quinaud Pedron,

[...] uma sociedade que aceite a integridade como virtude se transforma, segundo Dworkin, em um tipo especial de comunidade, que promove sua autoridade moral para assumir e mobilizar o monopólio da força coercitiva. Esse é o caso da comunidade de princípios, que segue a seguinte ideia: Se as pessoas aceitam que são governadas não por regras explícitas, estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem, então o conjunto de normas públicas reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias, sem a necessidade de um detalhamento da legislação ou da jurisprudência de cada um dos possíveis pontos de conflito.¹³⁴

A integridade está, portanto, em Dworkin, intimamente ligada à moral e à coerção. Sobre esse aspecto, Thais Souza Barroso destaca:

Dworkin mostra que a solução dos problemas jurídicos existentes nas relações sociais vai muito além da análise das normas e das razões que levam os indivíduos a cumpri-las por alguma obrigação moral. Sustenta que os padrões estabelecidos são, de certa forma, insuficientes para trazer resposta ao que se infringiu, buscando os princípios, a partir de sua identificação para saber se são suficientes para resolver a situação posta, ou se com base apenas nas normas está sendo aplicado o direito de forma consistente.¹³⁵

E continua:

Dworkin sustenta a integração do direito, por meio da interpretação de todos os princípios jurídicos disponíveis no ordenamento para a solução adequada de um caso concreto. Essa interpretação e aplicação ocorre sem a exclusão ou negação de qualquer princípio, permitindo eleição do que melhor se aplica por meio do diálogo dos princípios, colhidos nos precedentes judiciais e nas convenções sociais. Essa integridade está diretamente ligada a possibilidade de uma reconstrução racional da moral política a partir dos princípios existentes no ordenamento jurídico de determinada comunidade e a aplicação desses princípios, a partir de cada caso, deve ocorrer após um exame, preliminar, de adequação com a interpretação feita até aquele momento e quando houver impasse, o intérprete deverá utilizar a moral política da comunidade para solucionar a questão. Dessa forma, pode-se concluir que a formulação de uma teoria da argumentação capaz de permitir um controle das decisões judiciais é viável. No caso de conflitos de princípios, conflitos que iniciam com o conceito propriamente dito, conflitos acerca do questionamento moral das decisões e da identificação precisa sobre a resposta correta, levam a posições opostas, mas, mesmo assim, não há qualquer obstáculo intransponível a aplicação direta dos princípios constitucionais.¹³⁶

Ronald Dworkin justifica a importância da moral pela falha existente nos padrões judiciais e legais estabelecidos, já que, diante disso, os juízes e demais integrantes de

¹³⁴ PEDRON, Flávio Quinaud. A proposta de Ronald Dworkin para uma interpretação construtiva do direito. **Revista CEJ**, Brasília, DF, v. 13, n. 47, p. 133, out./dez. 2009.

¹³⁵ BARROSO, Thais Souza. A função dos princípios na concepção de Ronald Dworkin e Neil MacCormick. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 387.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 399.

comissões julgadoras de processos judiciais devem buscar princípios que atendam à resolução do caso.

Para Renato Luiz Miyasato de Faria:

Dworkin entende que uma comunidade política, como uma associação de princípios, deve ser voltada para uma virtude da política comum. E o Direito que resulta não se esgota em nenhum catálogo de regras ou princípios, tampouco em uma lista de autoridades e seus poderes, sendo, antes, uma atitude interpretativa e auto-reflexiva, com caráter construtivo, colocando o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado e, ainda, uma atitude fraterna, porque os indivíduos são unidos pela comunidade, apesar de divididos pelos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ser.¹³⁷

Uma comunidade deve ser, portanto, pautada na política comum e na identificação coletiva, a fim de que se garanta a construção e manutenção de uma comunidade política concreta e eficiente.

Para Vera Karam de Chueiri,

Os argumentos de política justificam, segundo Dworkin, uma decisão, mostrando que esta avança ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo, enquanto que os argumentos de princípio o fazem mostrando que a decisão respeita ou assegura algum direito individual ou de grupo. As decisões judiciais devem ser geradas por princípios, e não por políticas. Isto significa dizer que o juiz deverá perquirir acerca dos interesses individuais das partes em questão, para então articular a sua decisão. Dworkin parte do pressuposto de que há sempre um direito à decisão favorável, refutando toda e qualquer possibilidade de criar nova regra. Os argumentos de princípio podem ser concorrentes, mas não opostos. A preferência por um em detrimento do outro, se dará no sentido de que aquele conduzirá à melhor resposta certa.¹³⁸

Vera Karam de Chueiri reforça a ideia da contemplação jurídica da comunidade como um todo, deixando de lado, assim, a questão do direito individual, que também foi citada no segundo capítulo desta dissertação. E reforça que, no pensamento dworkiniano, as decisões devem ser tomadas levando-se em conta princípios, e não políticas, o que entra em colapso com o *impeachment* de Dilma, o que, temos dito, foi um processo político. Para Luiza Valente Cademartori, com efeito,

¹³⁷ FARIA, Renato Luiz Miyasato de. Entendendo os princípios através de Ronald Dworkin. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2460, 27 mar. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14581/entendendo-os-principios-atraves-de-ronald-dworkin>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

¹³⁸ CHUEIRI, Vera Karam de. Considerações em torno da teoria da coerência narrativa de Ronald Dworkin. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 12, n. 23, p. 74, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16154/14706>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

[...] a teoria de Dworkin, além de afirmar que a conexão entre direito, moral e política é necessária, dedica-se especialmente à solução dos casos difíceis no âmbito jurídico sem abandonar os parâmetros do mesmo sistema, na medida em que questões de ordem moral ou política poderão tornar-se jurídicas conforme a complexidade de cada situação concreta e a insuficiência do repertório estritamente normativo.¹³⁹

Existe, portanto, a possibilidade de que uma questão essencialmente moral ou política pode se tornar jurídica. Pois bem, em síntese, para Jean Carlos Dias e Marcus Alan de Melo Gomes, “Dworkin argumenta que as normas são compostas de princípios e regras e que essas categorias não se confundem. Além disso, aponta que princípios e políticas são padrões diferentes das regras e entre si diferem pelo seu conteúdo, finalidade e modo de operação em relação ao Direito”¹⁴⁰.

Continuam:

Dworkin sugere que se podem construir dois argumentos fundados na separação

entre os poderes para justificar a vedação a que tribunais produzam decisões de cunho político: o primeiro argumento é o de que legisladores têm melhores condições de definir direitos que os juízes, em função de sua representatividade, isto é, da aptidão originária de incorporar as forças sociais que estão presentes na comunidade e que são reconhecidas por meio do processo eleitoral. Sendo assim, na medida em que os parlamentares estão mais ligados ao corpo social, seria de esperar que sua percepção fosse mais exata, o que justificaria o impedimento da ação política dos juízes. O segundo argumento está baseado na ideia de que, cabendo aos tribunais a definição dos direitos, a lei será cada vez mais desrespeitada e, tanto quanto isso, como os processos decisórios são diferentes do ponto de vista da estabilidade, admitir a atividade de reconhecimento de direitos pelos tribunais significaria aumentar a instabilidade. Rejeitando o positivismo, Dworkin deriva a normatividade dos princípios da moralidade, não se filiando, portanto, à clássica distinção entre a moral e o direito, fazendo, pelo contrário, com que os princípios em tal dimensão funcionem como cláusula de controle de aplicação das regras formalmente produzidas em um sistema. O conceito de política também tem algumas qualificações importantes. Como foi apontado, Dworkin estrutura uma distinção formal entre princípios e políticas. De regra, não é o conteúdo que as distingue. Logo, o que impede em Dworkin a adoção de políticas como fundamento para decisões judiciais em casos complexos não é conteúdo das políticas, mas sim sua natureza formal, o que torna a crítica ao conceito de política, nesse aspecto em particular, extremamente frágil. No plano do controle judicial de políticas públicas, contudo, o conceito jurídico de princípios, políticas e regras tem se mostrado decisivo na formação dos argumentos que têm levado os tribunais brasileiros a decidir questões de alta complexidade, razão pela qual o debate, principalmente as contribuições de Dworkin, que têm sido recorrentemente citadas nos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, em casos considerados complexos, mostra a importância de se manter o estudo de tais teorias em evidência.¹⁴¹

¹³⁹ CADEMARTORI, Luiza Valente. O casos difíceis e a discricionariedade judicial: uma abordagem a partir das Teorias de Herbert e Ronald Dworkin. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 10, n. 1, p. 225, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/396/339>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁴⁰ DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014. p. 194.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 195-201.

Princípios e regras são, portanto, elementos distintos, já que os princípios são embebidos de questões morais, ideológicas e sociais, enquanto que as regras são fixas, imutáveis e pautadas em aspectos mais diretos. No entanto, para Bernardo Gonçalves Fernandes e Bruno Stigert,

as justificativas para negar ou apoiar um direito não podem se fundar na popularidade de uma determinada concepção de bem viver. O direito é parte fundamental do arranjo político de uma comunidade de princípios. A integridade das decisões é condição para uma resposta adequada e se manifesta através da coerência e da responsabilidade política. O intérprete do direito deve se esforçar para demonstrar que suas concepções são compatíveis com uma ampla rede de valores comungados pela sociedade da qual faz parte. E já que o consenso unânime é impossível, devemos buscar a “verdade” da nossa moralidade política por meio da assunção da responsabilidade de tratar os membros da nossa comunidade em igual consideração e respeito.¹⁴²

Ainda afirmam:

Por último, é importante, ainda, diferenciarmos o moralismo jurídico explicitado nos votos (e a possibilidade de com o mesmo observarmos decisões consequencialistas fortes e deslegítimas) de uma leitura moral da Constituição alinhada à teoria do direito como integridade. Sem dúvida, o modelo do ‘direito como integridade’ concebido por Dworkin, é, em nossa opinião, juridicamente mais atraente que qualquer tipo de consequencialismo forte, justamente porque se apresenta (ou visa a apresentar-se) como uma busca da interpretação correta da Constituição, oferecendo uma leitura constitucional coincidente com as concepções normativas da democracia, juridicidade e igualdade. A própria noção de integridade levanta a exigência de que cada caso seja compreendido como parte de uma história encadeada, não podendo, portanto, ser descartado sem uma razão baseada em uma coerência de princípios.¹⁴³

Ambos defendem a importância da igualdade no julgamento e na tomada de decisões, o que é eminentemente uma questão moral, e ressaltam a diferença entre o moralismo jurídico presente nas eleições e a moral constitucional amparada pela integridade do direito, já que os casos devem ser compreendidos de forma encadeada, sem que se desconsidere a razão pautada nos princípios e a comunhão de valores.

Para Régis Willyan da Silva Andrade,

Dworkin retoma a questão da interpretação a partir de Kelsen, tomando como norte a ideia de que há apenas uma decisão correta para cada caso, assentando-se na unicidade e singularidade de cada caso, num contexto amplo e complexo do ordenamento de princípios e regras. Partindo de uma interpretação filosófica da linguagem, nos casos em que, embora haja um consenso acerca do sentido do que fora debatido em casos anteriores, ainda existam possibilidades de novas discussões sobre o direito, Dworkin apresenta dois modos para solução de tais conflitos: uma

¹⁴² FERNANDES, Bernardo Gonçalves; STIGERT, Bruno. **25 anos da Constituição de 1988**: entre o passado e o futuro. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 354.

¹⁴³ Ibid., p. 357.

perspectiva epistemológica, que leva em consideração o problema do raciocínio correto, e uma perspectiva ontológica quanto ao problema do que deve ser verdade, o que deve ter ocorrido de fato, para se chegar a uma proposição verdadeira ou falsa do Direito.¹⁴⁴

Logo, de forma geral, é possível associar uma exigência mais rigorosa de moralidade política à disponibilidade de informação; em outras palavras, à educação formal do cidadão e ao acesso a fontes alternativas de informação. O argumento permite compreender as razões de o Brasil ter emergido da ditadura militar numa situação de quase anestesia no que diz respeito à moralidade política. Anos de censura apartaram o cidadão da informação relevante, e o centro da agenda oposicionista era a reconquista das liberdades democráticas.

Nos anos seguintes, contudo, o progresso na educação formal, o trabalho da imprensa, do Ministério Público e das primeiras comissões parlamentares de inquérito, além da expansão acelerada do acesso à internet, alterou significativamente a situação. A opinião pública caminhou no sentido de um rigor maior, arrastando atrás de si, com o passar dos anos, parcelas cada vez mais importantes do Poder Judiciário.

Para comprovar essa hipótese, basta contrastar decisões recentes do Legislativo e do Judiciário com precedentes dos anos 1990. Há 25 anos, prevalecia o entendimento de que a comprovação do crime de corrupção exigia a coleta de evidências dos dois lados da transação: o recebimento de dinheiro por parte do governante e o benefício concedido ao corruptor. Hoje, em consonância com a mudança havida na opinião pública, o recebimento de dinheiro sem justificativa adequada tende a ser visto como prova suficiente.

No âmbito do Legislativo, podemos lembrar o caso de dois Deputados Federais que votaram no lugar de colegas ausentes em 1998. Apesar do registro de imagem, ambos sofreram apenas uma advertência. Hoje, seria difícil escaparem, com a pressão da opinião pública da perda do mandato. Outros exemplos poderiam ser levantados. Importa assinalar a tendência geral de demanda da opinião pública por uma moralidade política mais rigorosa.

A situação da moralidade política no período de governo do Presidente Temer deve ser analisada à luz dessa tendência. As investigações prosseguem, atingindo duramente personalidades de peso vinculadas ao governo. Cresce a indignação da população, expressa nos elevados índices de rejeição do Presidente e de seu governo, superiores, hoje, aos do governo anterior. Podemos supor, no entanto, que toda tentativa de obstar o trabalho

¹⁴⁴ ANDRADE, Régis Willyan da Silva. A interpretação da decisão jurídica como uma questão essencial do direito de Kelsen a Dworkin até as súmulas vinculantes introduzidas na Constituição da República de 1988 por meio da Emenda Constitucional 45/2004. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 19, n. 75, p. 15, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/80107>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

investigativo em curso tenda a ser lida como uma defesa da situação presente, a ser punida com a recusa do voto.

No entanto, também nesse caso, a superação da crise, na direção de um novo cenário institucional adverso a práticas de corrupção e fisiologismo, passa por uma reforma da regra eleitoral, a vigorar já nas eleições de 2018.

4.1 A RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E A ESTABILIDADE POLÍTICA NO PAÍS

Como integrante do corpo de servidores do Senado Federal, pela análise das provas apensadas na denúncia, sou da opinião que o crime de pedaladas fiscais não existiu; ou seja, a presidente não cometeu crime de responsabilidade. Porém, a situação insustentável da falta de governabilidade de Dilma a levou à perda do mandato, uma vez que o Poder Legislativo é o poder dos poderes e pode usar das ferramentas disponíveis para normatizar o País e deliberar sobre os atos da Presidente da República, e até mesmo suspender uma decisão de inconstitucionalidade deliberada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na forma do art. 52, X,¹⁴⁵ da CF.

Existe um nexo causal entre o *impeachment* sofrido pela então Presidente da República e o grau de estabilidade ou instabilidade política do país? A resposta pode sofrer mutação sob a ótica do formulador; diversos argumentos diferentes podem ser discutidos a esse respeito. Partidários do governo anterior, além de recusarem os indícios de crime de responsabilidade apresentados e caracterizarem, portanto, o processo como golpe, tendem a argumentar que, embora o governo enfrentasse dificuldades econômicas e políticas, o julgamento do seu mandato não deveria ter sido realizado pelo parlamento, uma vez que a vida pregressa de alguns congressistas não coaduna com a vontade da democracia; logo, o mais coerente seria que tal enfrentamento fosse deixado para o próprio eleitor fazer nas eleições diretas do ano que vem.

Para Cristovam Buarque,

O impeachment é o resultado das sucessões de esgotamentos que caracterizam a história do Brasil, sem que os governos seguintes tomassem as medidas necessárias para levar o Brasil adiante, de forma sustentada. O sistema escravocrata se esgotou, por ficar ineficiente economicamente e indigno moralmente, mas não fizemos a Abolição completa; o Império se esgotou, mas não completamos a República, os regimes autoritários se esgotaram, implantamos democracias conservadoras e elegemos governos

¹⁴⁵ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

de esquerda, mas não fizemos as reformas e transformações necessárias para oxigenar a economia, a sociedade, a política e a cultura que o Brasil precisa para seu futuro. O *impeachment* de 2016 foi o esgotamento das forças que se consideram de esquerda e que, pelo esgotamento da direita, conseguiram chegar ao governo em 1994 e 1998, e em 2002, 2006, 2010 e 2014, mas não fizeram as transformações das estruturas sociais e econômicas do país. Trouxeram apenas mais sensibilidade social para dar continuidade e ampliar benefícios sociais e assistenciais mais generosos, mas concebidos ou criados anteriormente. Foram governos que fizeram leis que se assemelham à ‘Lei dos Sexagenários’ e ‘Lei do Ventre Livre’, sem promover a Abolição. Nada revolucionário, apenas mais generosos assistencialmente e menos responsáveis fiscalmente, a ponto de provocar o esgotamento fiscal, com dívida, inflação, recessão, desemprego. Uma prova desta exaustão é o crescimento dos mais radicais nomes da direita: o saudosismo do regime militar que se espalha na opinião pública atual como nefasta alternativa ao esgotamento, repetindo os erros traumáticos de 1964, não mais como tragédia, mas como farsa.¹⁴⁶ (grifo do autor).

A abreviação do mandato teria conduzido ao poder um governo sem legitimidade e atuado, num contexto difícil e potencialmente instável, no sentido de reduzir a estabilidade da política brasileira, aumentar a incerteza e vulnerar a confiança de cidadãos e de investidores no Brasil. Para eles, o balanço final do processo é claramente negativo.

Francisco José Borges Motta, citando Dworkin, destaca:

Dworkin acredita que nenhum governo é legítimo sem que endosse dois princípios. Primeiro, deve demonstrar igual interesse pelas pessoas que estão sob seu domínio; segundo, deve respeitar a responsabilidade e o direito dessas pessoas de eleger o que é valioso para si mesmas. Esses princípios devem guiar uma teoria aceitável de justiça distributiva, já que não há distribuição politicamente neutra. Assim, qualquer distribuição deve ser justificada pela demonstração de atendimento aos princípios de igual consideração e de respeito pela responsabilidade individual.¹⁴⁷

Partidários do *impeachment*, por sua vez, além de sustentar a existência dos crimes de responsabilidade, argumentam que esses crimes constituem parte de uma série de erros graves de condução da política econômica do governo, erros responsáveis pelo agravamento da crise a partir de meados de 2009, com impacto direto na inflação e no desemprego. Os crimes contra a lei orçamentária e a probidade administrativa seriam, assim, parte de uma política que teria levado o país à crise. Prolongar o governo até o julgamento do voto traria consequências pesadas em termos de aumento da pobreza e da desigualdade social, decorrência do agravamento da crise econômica. Nessa visão, o *impeachment* teria contribuído para reduzir a instabilidade política e até mesmo impedir que a crise viesse a ameaçar a continuidade das instituições democráticas.

¹⁴⁶ BUARQUE, Cristovam. Esgotamento de ideias e práticas. **Política Democrática**: revista de política e cultura, Brasília, DF, v. 16, n. 47, p. 16, mar. 2017.

¹⁴⁷ MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 26-27.

Sabemos todos que a Carta de 1988 consagrou uma série de direitos e procedimentos tidos hoje como avanços indubitáveis do estado democrático de direito entre nós, como a obediência às garantias fundamentais e a atuação dos órgãos essenciais à justiça, à liberdade de imprensa e à autonomia do Ministério Público. Sabemos também, no entanto, que a regra eleitoral anterior, particularmente o voto proporcional em listas abertas para as eleições legislativas, foi mantida na vigência da nova Constituição.

Destarte, fica evidente que a operação dessa regra, numa situação de livre organização partidária, implicava campanhas personalizadas e caras, com piso alto e crescente dos gastos necessários à vitória eleitoral. Evidentemente, uma regra de campanha favorável aos candidatos capazes de arrecadar maiores montantes de recursos foi terreno favorável à consolidação do sistema de relacionamento espúrio entre empresários e o mundo político que prevaleceu no país nas últimas décadas, tal como revelado pelas investigações recentes no âmbito da operação lava-jato.

Na verdade, a aplicação continuada da regra eleitoral brasileira nos pleitos sucessivos revelou-se incompatível com uma situação de liberdade de imprensa e autonomia do Ministério Público. Essa contradição evoluiu nas quase três décadas que nos separam da promulgação da Constituição de 1988, alimentada por uma sucessão de crises, das quais as mais relevantes foram o impedimento do Presidente Collor, o caso dos anões do orçamento, as operações “Satiagraha” e “Castelo de Areia”, o processo chamado de “Mensalão” e a Operação Lava-Jato, ainda em curso. Esse conjunto de crises alimentou a rejeição da opinião pública aos partidos e aos políticos, ao tempo em que educou o Ministério Público e a Polícia Federal no seu enfrentamento.

Nessa conjuntura, a contradição entre a regra eleitoral e os avanços democráticos da Carta de 1988 constituem uma causa permanente de instabilidade política e, em última análise, de todo o curso do processo de *impeachment*. Reduzir a instabilidade depende, em primeiro lugar, da alteração da regra eleitoral, no sentido da despersonalização das eleições e do fortalecimento dos partidos políticos.

Seguindo no argumento, voto distrital, distrital misto e voto proporcional com listas fechadas ou flexíveis fortaleceriam os partidos e reduziriam o custo das campanhas. Trabalhariam no sentido da estabilidade política. Voto majoritário para deputado nas atuais circunscrições eleitorais levaria ao enfraquecimento dos partidos e a eleições ainda mais caras que as atuais. Contribuiria, portanto, para aumentar a instabilidade política no país.

Destacamos, entretanto, que decidir pelo *impeachment* ou votar a favor dele tendo por base o princípio de moralidade traduz decisões de cunho moral. Caso os votos e decisões fossem pautados em um princípio de política, isso se traduziria no argumento de que o *impeachment* promove o interesse público.

5 CONCLUSÃO

O STF já se posicionou em favor de que o *impeachment* possui um caráter tanto político como jurídico; e, muito embora a competência de julgar seja, no caso, do Poder Legislativo, será o Poder Judiciário que homologará a decisão. Não obstante, o Senado Federal, no processo de *impeachment*, funcionou como órgão judiciário, uma vez que os Senadores foram os juízes da causa. A teoria de Dworkin pode auxiliar-nos a compreender a decisão tomada no Senado pelo *impeachment*, pois os senadores, ao darem seu voto dizendo “sim” ou “não”, levaram em conta não apenas as provas produzidas no procedimento, mas os princípios de moralidade que nortearam a avaliação do caso. O debate sobre o *impeachment*, por ter envolvido a opinião pública, certamente influenciou na opinião dos Senadores quanto ao mérito do voto, uma vez que são ocupantes de cargos públicos eletivos e suas decisões geraram reflexos sobre a opinião pública, podendo repercutir diretamente no destino eleitoral de 2018.

É importante destacar que, para Ronald Dworkin, a moralidade não é feita por qualquer pessoa, não depende de decisões ou práticas humanas, não depende somente de leis, mas de princípios que a justifique, sendo que, no caso do governo de transição, não se observa isso. A integração política e legal é mais forte que os ideais positivistas, pois, no Brasil, um governo fragilizado é colocado em xeque pela opinião pública que se posiciona contra o PT e aliados, sendo essa uma lógica dedutiva, segundo Popper. Vale destacar que o PT representou, nas últimas eleições, 20% do eleitorado; contudo, é importante observar que ocorreu uma forte mutação da esquerda nos últimos tempos, e isso reflete no momento atual da crise política no país.

Portanto, no contexto em que vivemos, a moralidade política acaba influenciada pela opinião política, tornando a magnitude do tema e se esvaindo ao um típico clássico entre times de futebol, perdendo a essência do problema. Dworkin defende, ainda, que a democracia de fato é para representar a maioria, mas o desejo da maioria nem sempre é o desejável. Assim, o que verdadeiramente gira em torno de todo o contexto não é a pessoa que ocupa o cargo público eletivo em si, mas a ausência de moralidade para que se tenha uma gestão administrativa de excelência.

Assim, diante de todo o exposto, confirma-se a tese de que princípios de moralidade política influenciam decisões judiciais tomadas também pelos demais poderes. A crise de governabilidade do governo da então Presidente da República influenciou igualmente a decisão do plenário do Senado Federal; a tese da acusação foi perfeitamente frágil já na sua origem, pois a admissibilidade da denúncia se deu por disputa política entre o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e a Presidente da República. A sessão de

admissibilidade realizada na Câmara dos Deputados só confirmou que aquela decisão estava alicerçada em uma decisão política que era legal, mas não legítima. No Senado federal, as perícias realizadas nos documentos apresentados no libelo acusatório confirmaram que não houve o crime de responsabilidade; porém, diante da realidade econômica e social do país, a qual estava em um contexto de grande insatisfação por grande parte da população brasileira, não se justificava manter a Presidente da República.

Destarte, a perda do mandato não estava limitada ao estrito cumprimento do disposto no texto da Carta Magna, na lei complementar que regulamenta o processo de impedimento e no rito estabelecido pelo STF na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) número 378.¹⁴⁸

No fatídico dia 31 de agosto de 2016, logo após a deliberação sobre a perda de mandato, um requerimento apresentado em plenário pelo então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, alinhavou a materialização formal de violação do texto da carta magna e a violação de uma norma constitucional, que, na classificação doutrinária dos constitucionalistas, é rígida, o que significa dizer que o rito para se modificar o texto é extremamente complexo. A interpretação que motivou o referido pleito está fundamentada na tese que a constituição não permite que uma mesma pessoa seja condenada mais de uma vez pela prática do mesmo delito exatamente por se tratar da garantia fundamental da proporcionalidade da pena. Contudo, o entendimento apresentado foi de que a perda do mandato já era uma penalidade, e que a suspensão dos direitos políticos seria uma segunda pena, o que seria expressamente vedado pela constituição. Ressalta-se que, para se modificar a Constituição Federal, é necessário, nas duas casas do congresso nacional, o quórum de, pelo menos, 3/5 dos parlamentares precedida de parecer nas comissões permanentes de mérito. No entanto, foi apresentado um destaque ao artigo 86 da Constituição Federal previsto legalmente no regimento interno do senado federal, que desmembrou a votação sobre a suspensão dos direitos políticos, resolvendo mantê-los à ex-presidente. Essa decisão, entretanto, choca-se com o principal objetivo do *impeachment*: fazer com que aquele que praticou má conduta e delitos tivesse como sanção a perda dos direitos políticos, o que acabou não ocorrendo no caso Dilma.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Procurador: Advogado-Geral da União. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Pelo exposto, a decisão do Senado da República mostra-nos que o *impeachment* teve conotação mais política do que jurídica, já que, para a legitimação do processo, devem haver provas do cometimento de crimes de responsabilidade e o cumprimento de determinadas etapas por parte dos órgãos julgadores. Acrescenta-se, também, que a manutenção dos direitos políticos seria a confirmação de que as decisões nem sempre são pautadas na forma da lei, mas sim, muitas das vezes, pelas circunstâncias que no momento de apreciação se fizeram necessárias, o que, mesmo assim, contextualiza que a teoria de Dworkin não se aplica ao caso do *impeachment*.

No exemplo do *impeachment* vem a discussão contemporânea do tema segurança jurídica, o que se materializa pelo ato jurídico perfeito e pela coisa julgada, tema que não está expresso na constituição, mas que se infere da hermenêutica abstraída das garantias fundamentais.

Mesmo que a moralidade política em Dworkin não se consubstancie no exemplo do *impeachment*, atualmente o povo brasileiro se depara com decisões políticas reiteradas alicerçadas por determinado motivo que está além do texto, mas que é oportuno para o contexto dessa sociedade atual em que estamos inseridos ou que seja a decisão que menos prejudica o bem comum.

É notório que posterior ao *impeachment* da presidenta Dilma foram protocolados na Câmara dos Deputados a imputação do crime de responsabilidade ao atual Presidente da República; atrelado a isso, o então presidente em exercício foi submetido ao crivo do congresso nacional em duas denúncias, nas quais prevaleceu um entendimento estruturalmente acordado para que o que aplica para além do texto.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Régis Willyan da Silva. A interpretação da decisão jurídica como uma questão essencial do direito de Kelsen a Dworkin até as súmulas vinculantes introduzidas na Constituição da República de 1988 por meio da Emenda Constitucional 45/2004. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 19, n. 75, p. 89-98, p. 15, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/80107>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- APPIO, Eduardo. A judicialização da política em Dworkin. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 47, p. 81-97, dez. 2003.
- ATALA, Danilo Pires. **Filosofia jurídica**: a decisão judicial para Kelsen e Dworkin e o juízo de Kant. Curitiba: Juruá, 2017.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o impeachment**. [São Paulo, 2007?]. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 06 abr. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Impeachment: crime de responsabilidade: exoneração do cargo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- BARROSO, Thais Souza. A função dos princípios na concepção de Ronald Dworkin e Neil MacCormick. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 385-390.
- BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul./set. 1951.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 475, de 2016**. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). p. 6. Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192512&tp=1>. Acesso em: 02 jul. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comunicação Social. **20 horas na história**: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Procurador: Advogado-Geral da União. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 160.381–SP**, 2ª Turma. Recorrentes: M & S Consultoria Integrada S/C Ltda e Outros. Recorrido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 29 de março de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213403>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BUARQUE, Cristovam. Esgotamento de ideias e práticas. **Política Democrática**: revista de política e cultura, Brasília, DF, v. 16, n. 47, p. 14-17, mar. 2017.

CADEMARTORI, Luiza Valente. O casos difíceis e a discricionariedade judicial: uma abordagem a partir das Teorias de Herbert e Ronald Dworkin. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 10, n. 1, p. 215-228, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/396/339>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment**: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528866>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CHUEIRI, Vera Karam de. Considerações em torno da teoria da coerência narrativa de Ronald Dworkin. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 12, n. 23, p. 72-78, 1991. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16154/14706>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CORNILS, Patrícia. Apresentação à segunda edição. In: ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 5-11.

DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014.

DUTRA, Delamar José Volpato. Moralidade política e bioética: os fundamentos liberais da legitimidade do controle de constitucionalidade. **Veritas**: revista de filosofia da PUCRS, Porto Alegre, v. 52, n. 1, p. 59-78, 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/1860/1390>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge, MA: Belknap, 1978.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). **A Constituição dos Estados Unidos da América**. Disponível em:

<<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOA LJNETO.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

FARIA, Renato Luiz Miyasato de. Entendendo os princípios através de Ronald Dworkin. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2460, 27 mar. 2010. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/14581/entendendo-os-principios-atraves-de-ronald-dworkin>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O poder judiciário e (m) crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; STIGERT, Bruno. **25 anos da Constituição de 1988: entre o passado e o futuro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

FONSECA, Claudia de Oliveira. O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 11, n. 53, maio 2008.

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2900>. Acesso em: 20 jan. 2017.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 21, p. 211-234, 2003. Disponível em:

<http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista21/revista21_211.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

GOULART, André Colleto Pedroso. Discrecionalidade e objetividade no direito: uma faceta do debate Hart-Dworkin: além das regras e princípios. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Org.). **Teoria do direito contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 195-220.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. São Paulo: Elsevier, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e moral**. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

KOURY, Adilon Passarinho. Dworkin e as formas de ceticismo. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 33-48.

KOZICKI, Katya. Existe uma “resposta certa” para o direito e a democracia? Repensando as relações entre o direito e a política a partir da teoria de Ronald Dworkin. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 24, n. 54, p. 39-56, 2001.

LOIS, Cecília Caballero. **Justiça e democracia entre o universalismo e o comunitarismo**: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a Moderna Teoria da Justiça. São Paulo: Landy, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Juízo jurídico e a falsa solução dos princípios e das regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 40, n. 160, p. 49-64, out./dez. 2003. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15639-15640-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

LOPES, Priscila Silva. Teoria argumentativa de Dworkin do direito como integridade. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 343-360.

MELGARÉ, Plínio. Princípios, regras e a tese dos direitos: apontamentos à luz da teoria de Ronald Dworkin. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 163, p. 97-112, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15598-15599-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MONTARROYOS, Heraldo Elias. Observatório judiciário Ronald Dworkin: identificando o processo hermenêutico de moralização e de politização do direito na justiça do trabalho. **Ciência Jurídica do Trabalho**, Belo Horizonte, v. 16, n. 97, p. 44-69, jan./fev. 2013.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

NEM Dilma nem Temer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 96, n. 31.777, 03 abr. 2016. Editorial, p. A1. Disponível em: <<http://acervo.folha.ol.com.br/fsp/2016/04/03/2/>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

NUNES, Fabrício do Prado. A ideia de liberdade em Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos (Coord.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 193-214.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Crimes de responsabilidade da Presidente da República**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PEDRON, Flávio Quinaud. A proposta de Ronald Dworkin para uma interpretação construtiva do direito. **Revista CEJ**, Brasília, DF, v. 13, n. 47, p. 127-137, out./dez. 2009.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. O conceito de políticas (policies) nos primeiros vinte anos da teoria de Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos (Org.). **O pensamento jurídico contemporâneo**. São Paulo: Método, 2015. p. 93-110.

PÉREZ, Maria Lourdes Santos. Uma filosofia para ouriços: uma abordagem do pensamento de Ronald Dworkin. **Ciência Jurídica**, Belo Horizonte, v. 22, n. 141, p. 161-187, maio/jun. 2008.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. **Jurisdição e democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SANTOS, Arnaldo. **Impeachment**: ascensão e queda de um presidente. São Paulo: Cia dos Livros, 2010.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. O princípio da moralidade na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 33, n. 132, p. 125-129, out./dez. 1996. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176497/000518625.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Impeachment no Brasil. **Jusbrasil**, [S.l.], 29 dez. 2015. Disponível em:
<<https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/281853442/impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SIMIONI, Rafael. Regras, princípios e políticas públicas em Ronald Dworkin: a questão da legitimidade democrática das decisões jurídicas. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 203-218, 2011. Disponível em:
<<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/4756/3658>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

THEODORO FILHO, Wilson Roberto. A teoria da interpretação em Ronald Dworkin. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 17, n. 113, p. 657-676, out. 2015/jan. 2016. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1176>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Juridicização da Política. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 45, n. 177, p. 95-112, jan./mar. 2008. Disponível em:
<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160212/Juridicizacao_Politica_177.pdf?sequence=5>. Acesso em: 06 abr. 2017.