

CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ANÁLISE DA SUA UTILIZAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Estefânia Maria Queiroz Barboza

Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Pós-Doutorado, Doutorado e Mestrado) da Univesidade Federal do Paraná (Curitiba/PR) e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER (Curitiba/Paraná). Foi pesquisadora Visitante da Universidade de Toronto – Canadá. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre/RS). *E-mail*: <estefaniaqueiroz@uol.com.br>. ORCID ID: <<https://orcid.org/0000-0002-9829-536>>.

Ilton Norberto Robl Filho

Professor Permanente do Mestrado em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP - Brasília-DF). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Pós-Doutorado, Doutorado e Mestrado) da Univesidade Federal do Paraná (Curitiba/PR). Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre/RS). Doutor em Direitos Humanos e Democracia pela UFPR (Curitiba/PR). Coordenador de Pesquisa da Associação Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST). Foi pesquisador Visitante da Universidade de Toronto – Canadá. *E-mail*: <norbertorobl@gmail.com>. ORCID ID: <<https://orcid.org/0000-0003-3807-530X>>.

Resumo: O constitucionalismo abusivo é descrito pela literatura especializada como utilização indevida de mecanismos do direito constitucional para atacar e minar as estruturas da democracia constitucional e das bases filosóficas do constitucionalismo. Há duas formas principais de emprego da categoria constitucionalismo abusivo para compreender práticas e realidades constitucionais: a) frequente e reiterado uso de Emendas à Constituição e criação de novos documentos constitucionais com intuito de manter um grupo social e político no poder com destruição dos elementos centrais da democracia constitucional, designando essa modalidade de constitucionalismo abusivo estrutural, e b) utilização de alguns institutos e técnicas constitucionais em desacordo com as diretrizes da democracia constitucional, consistindo o fenômeno no constitucionalismo abusivo episódico. Os autores entendem que, apesar da existência de hiperpresidencialismo no Brasil, os mecanismos de *accountability* horizontal como do Poder Judiciário sobre o Executivo e o Legislativo não permitem a classificação como constitucionalismo abusivo estrutural, mas existem fenômenos de constitucionalismo abusivo episódico e preocupantes. Desse modo, o artigo metodologicamente realiza uma análise crítica da literatura sobre hiperpresidencialismo e constitucionalismo abusivo (revisão bibliográfica), refletindo sobre recentes casos do constitucionalismo brasileiro (estudo de casos).

Palavras-chave: Constitucionalismo abusivo. Democracia. Hiperpresidencialismo. Brasil.

Sumário: **1** Introdução – **2** *Accountability*, América Latina e hiperpresidencialismo – **3** O fenômeno do constitucionalismo abusivo – **4** Constitucionalismo abusivo no Brasil – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O artigo analisa o fenômeno do constitucionalismo abusivo no Brasil, defendendo as seguintes teses: a) existem duas formas principais dessa nociva modalidade constitucional: constitucionalismo abusivo estrutural e constitucionalismo abusivo episódico e, b) apesar da existência de hiperpresidencialismo, os mecanismos de *accountability* horizontal como do Poder Judiciário sobre o Executivo e Legislativo não permitem a classificação do Brasil no constitucionalismo abusivo estrutural, mas existem fenômenos de constitucionalismo abusivo episódico e preocupantes.

Dessa forma, no item 2 do texto, será analisado o legado dos governos autoritários na América Latina como o hiperpresidencialismo, além dos mecanismos de controles sobre os agentes estatais denominados de *accountabilities*. A seção 3, por sua vez, versa sobre o conceito de constitucionalismo abusivo. No item 4, são estudadas situações de constitucionalismo abusivo e especialmente o papel da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil. Posteriormente, são apresentadas as considerações finais na seção 5.

2 *Accountability*, América Latina e hiperpresidencialismo

O tema do controle dos agentes públicos, das autoridades, dos Poderes instituídos e das instituições autônomas (como Ministério Público e Defensoria Pública no Brasil) é questão central do constitucionalismo e da democracia. A *accountability* (controle e prestação de contas) dos agentes e órgãos estatais deve ser pensada especialmente em uma dupla dimensão: a) responsividade das autoridades em relação à sociedade civil e aos cidadãos, sendo modalidade classificada como *accountability* vertical e b) controle e interação dos órgãos instituídos e especialmente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o qual é designado como *accountability* horizontal.¹

O controle promovido pela *accountability* vertical é democrático pela sua origem e pela sua função nos Estados de Direito contemporâneos, sendo a primeira e mais básica dimensão dessa forma de controle a existência de eleições periódicas, competitivas e pautadas no voto secreto. A *accountability* eleitoral sofre restrições ou é anulada nos governos autoritários. A existência de eleições é causa necessária, mas não suficiente para a configuração do Estado Democrático de Direito (O'DONNELL, 1998, p. 27-54). Nesse contexto e ainda no aspecto

¹ Sobre o conceito de *accountability* e suas espécies, cf. ROBL FILHO, 2012, p. 97-129 e SCHEDLER, 1999, p. 13-28.

vertical, a pujante atuação de segmentos da sociedade civil como associações civis, veículos de comunicação social e coletivos de cidadãos ganha destaque na construção de debates sobre temas sociais e públicos relevantes, servindo para fiscalizar os agentes estatais eleitos e não eleitos, além de reivindicar ações públicas das mais diversas naturezas como criação e modificação da legislação, implementação e revisão de políticas públicas. O referido controle é descrito pela literatura como *accountability* vertical social, a qual complementa e enriquece as práticas democráticas em geral e qualifica as eleições e a atuação dos partidos políticos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 23-52).

Assim, a literatura que analisa as experiências brasileira e argentina, nos campos do direito e da ciência política, aponta obviamente os avanços na estruturação do Estado Democrático de Direito após as recentes ditaduras militares e com a redemocratização a partir da década de oitenta do século passado, sendo a existência de eleições competitivas e periódicas uma situação estrutural a ser comemorada. Em comparação com os períodos de ditadura militar, também se observou uma ampliação na relevância e na estruturação das *accountabilities* vertical social e horizontal, mas são exatamente essas dimensões de controle nas democracias constitucionais brasileira e argentina atuais que merecem maior atenção e destaque, além de serem essenciais para lidar com questões relativas à efetividade dos direitos fundamentais, ao combate à corrupção nos moldes do Estado Constitucional e à atuação equilibrada e contida dos agentes, órgãos e Poderes instituídos.

A análise sobre desenho institucional e instrumentos de *accountability* horizontal possui suas raízes nos clássicos do pensamento político e da teoria constitucional, fixando precauções adicionais para a concretização das democracias constitucionais contemporâneas como a separação dos poderes com *checks and balances* e as relações intergovernamentais adequadas entre Executivo, Legislativo e Judiciário (DIAMOND; PLATTNER; SCHEDLER, 1999, p. 3).

Apesar de persistirem problemas nas relações de *accountability* horizontal no Brasil, o Poder Judiciário brasileiro foi dotado de grande independência pela Constituição Federal de 1988, exercendo mecanismos de *accountability* horizontal sobre os outros poderes e autoridades estatais (O'DONNELL, 1998, p. 49; PRZEWORSKI, 1999, p. 330). Por sua vez, o desenho institucional do presidencialismo brasileiro impõe dificuldades no adequado funcionamento da democracia constitucional tanto em situações com Presidente fraco como com Presidente forte. No caso de enfraquecimento do Presidente República, o chefe de Estado e de governo não termina o mandato. De outro lado, na situação de um Presidente exageradamente forte em virtude da ausência de contenção pelos outros Poderes instituídos e pelos órgãos constitucionalmente autônomos, podem ser observa-

das formas contemporâneas de autoritarismo e o constitucionalismo abusivo, sendo esta experiência recentemente descrita em alguns regimes políticos atuais e especialmente na América Latina.

As ditaduras latino-americanas, na segunda metade do século XX, mesmo com a adoção de mecanismos mais democráticos e de eleições competitivas e periódicas com as redemocratizações, influenciaram certamente o desenvolvimento do desenho de textos e discussões constitucionais nas décadas de oitenta e noventa do século passado, ou seja, as ditaduras produziram fortes impactos, infelizmente, no novo constitucionalismo regional (GARGARELLA, 2013, p. 148). Neste sentido, sobre as características do modelo constitucional brasileiro:

Esse constitucionalismo também mantém um sistema presidencialista robusto que se encontra bastante próximo e alinhado com reformas introduzidas pelo Poder Executivo pelas ditaduras. Esse sistema presidencial robusto foi provavelmente a reação ao trauma da Constituição de 1946, que de acordo com muitos criou uma Presidência fraca. Em resumo, a Constituição Democrática [1988] modificou em relação à Constituição anterior a organização dos direitos fundamentais, porém não alterou substancialmente a organização dos poderes conforme posta pela ditadura militar de 1967 (GARGARELLA, 2013, p. 150).²

Assim, foi diagnosticado o fenômeno da dependência institucional com o passado ditatorial, o qual manteve, ainda que com a maior democratização e a adoção de eleições periódicas, o hiperpresidencialismo, sendo reconhecido como uma das causas da ascensão do autoritarismo recente na América Latina. Em verdade, as doutrinas de Carlos Santiago Nino e Juan José Linz já sustentavam, na década de noventa do século passado, a necessidade de repensar os limites do Poder Executivo para a garantia adequada de direitos e para a estabilidade democrática com a nova estruturação dos Poderes constitucionalmente instituídos.

O hiperpresidencialismo concede aos grupos corporativos e de interesses “um campo propício para avançar na conquista de privilégios”, já que seria “mais fácil pressionar um órgão unipessoal de funcionamento não deliberativo,

² Tradução livre de: “This Constitution also maintained a Strong presidential system that was very much in line with the reforms introduced in the executive branch by the same dictatorship. This strong presidential system was perhaps a reaction to the ‘trauma’ of the 1946 Constitution that, according to many, created too weak a presidency. In sum, the democratic Constitution modified the previous one with respect to organization of rights but did not fundamentally change the organization of powers established by the dictatorship in the 1967 Constitution”.

e obter benefício de alguns de seus funcionários subalternos que avançar sobre um corpo colegiado e deliberativo como o Congresso ou descentralizado como o Poder Judiciário” (NINO, 1990, p. 43). Ainda o presidencialismo pode ser fonte de instabilidade política permanente, pois um Presidente eleito em período de fraqueza sofre uma forte resistência política da maioria também de um Parlamento eleito, nos seguintes termos:

Nessas circunstâncias, quem tem a maior força em falar em benefício e nome do povo: o presidente ou a maioria do parlamento que se opõem às políticas daquele? Como ambos derivam seus poderes dos votos populares em uma disputa livre com outros candidatos e partidos, um conflito é sempre possível e algumas vezes ocorre de maneira dramática. Não há princípio democrático que permita a resolução desse impasse e os mecanismos que a constituição pode ofertar podem se provar muito complicados e exacerbadamente legalistas [...] (LINZ, 1991, p. 53)³

Deve-se atentar que, em tempos de prosperidade, “praticamente qualquer organização da democracia funciona” (NINO, 1990, p. 39), mas quando ocorre uma crise econômica que implica numa crise social, é necessário determinar qual seria o melhor sistema de governo para resistir a tais pressões com o menor custo político e mantendo a estabilidade política mesmo em momentos de crise.

Gargarella (2013, p. 150), no mesmo sentido, entende que, como consequência do hiperpresidencialismo, qualquer mudança abrupta das atitudes do povo em relação ao presidente, bem como qualquer queda repentina em sua popularidade, permite a instauração de uma crise que pode colocar todo o sistema político sob tensão. O sistema institucional da América Latina é parcialmente responsável pela produção das crises, porque “não está bem preparado para processar e canalizar a crise de forma não dramática e institucional” (GARGARELLA, p. 153).⁴ Assim, embora não tenham ocorridos golpes formais de Estado com as crises dos anos

³ Tradução livre de: “Under such circumstances, who has the stronger claim to speak on behalf of the people: the president or the legislative majority that opposes his policies? Since both derive their power from the votes of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always possible and at times may erupt dramatically. There is no democratic principle on the basis of which it can be resolved, and the mechanisms the constitution might provide are likely to prove too complicated and aridly legalistic [...]”.

⁴ Tradução livre de: “not well prepared to process and channel the crisis in a nondramatic and more institutional way”.

noventa, é possível a constatação de diversas crises institucionais com processos de *impeachments*⁵.

3 O fenômeno do constitucionalismo abusivo

Atualmente, Estados aparentemente constitucionais, democráticos e de Direito utilizam mecanismos, instrumentos e formas constitucionais para enfraquecer os controles e mecanismos de *accountability*, criando ao mesmo tempo novos modelos de autoritarismo no século XXI e formas de ataque à democracia constitucional.

Esse fenômeno é descrito como constitucionalismo abusivo originariamente por David Landau (2013, p. 191), significando a utilização de institutos do direito constitucional e do Estado constitucional para violar e minar a democracia liberal por meio especialmente de emendas constitucionais e da substituição de constituições por novas leis fundamentais. O modelo deturpado de constitucionalismo auxilia na efetivação de novas modalidades de governos autoritários ou semiautoritários sem a necessidade de utilização de golpes de Estado para chegar ou manter-se no poder estatal. O partido majoritário, as coalizões de partidos e os Presidentes da República fortes podem utilizar de emendas constitucionais para manterem-se no Poder Executivo com, por exemplo, a aprovação de reeleição do Chefe do Executivo, além de alterarem mecanismos de controle sobre os demais Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Scheppele (2016, p. 4-7) emprega o termo *democraturas* para descrever líderes e grupos políticos que atuam em situação intermediária entre ditaduras civis e militares tradicionais e o exercício das funções estatais à luz das estruturas do

⁵ Sobre as crises institucionais na América Latina até 2013: “The combination of the economic crisis with these processes of popular protest generated serious consequences that included the fall of President Color de Mello in Brazil in 1992 and Carlos Andrés Pérez in Venezuela in 1993 (both of whom lost their positions through impeachment processes), the removal of Abdala Bucaram in Ecuador in 1997 (who lost his position after being, surprisingly, declared mentally unable to lead the country), the resignation of Raúl Cubas in Paraguay in 1999 (who resigned after an impeachment process was set in motion), and the dismissal of Alberto Fujimori in Peru (Fujimori decided to escape from the country in the year 2000 when he was about to be tried in an impeachment process, although he then suffered arrest in his country). Ernesto Samper in Colombia in 1996 and Luis González Macchi in Ecuador in 2001 were also subject to impeachment processes, although they were finally absolved. Other dramatic situations, including those of Lucio Gutiérrez in Ecuador (Gutiérrez left the presidency of the country in 2005), Fernando de la Rúa in Argentina (his immediate successors were forced to resign, one after the other, as a consequence of the profound social crisis of 2001), Gonzáles Sánchez de Losanda and Carlos Mesa in Bolivia in 2003 and 2005, respectively (both of them were obliged to resign after extended periods of social protest). In other words, the region was radically affected by a social crisis that reached the very top of the institutional system” (GARGARELLA, 2013, p. 153). Sobre o processo de *impeachment* brasileiro da Presidente Dilma Rousseff, cf. KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2017.

Estado Democrático de Direito. De um lado, os líderes populares obtêm mandatos por meio de eleições, porém se utilizam do poder, das competências e dos institutos constitucionais para restringir a separação dos poderes, a transparência no trato com a coisa pública e as liberdades constitucionais especialmente de grupos opositoristas, de grupos da sociedade civil, de mecanismos de comunicação social e de coletivos.

Em síntese, a hipocrisia guia a criação de novos regimes políticos, uma vez que os líderes empenhados em consolidar o poder agora orientam a criação de novas modalidades de governo, tentando adotar o escudo do constitucionalista e o nome da democracia, mas concentrando poderes desordenados e descontrolados em poucas mãos.

Embora a comunidade internacional sancione golpes de Estado que derrubam governos, quando os Presidentes da República e sua coalização alteram radicalmente as constituições dentro de procedimentos constitucionais sem compromisso com o constitucionalismo democrático e liberal (controle sobre o exercício do poder político, separação dos poderes e garantia das diversas dimensões dos direitos fundamentais) não sofrem medidas eficientes de *accountability* pela comunidade internacional. Dessa forma, não se observam reações globais tão severas, passando as *democraturas* até por regimes pautados no modelo do Estado Democrático de Direito. Observa-se atualmente a existência de “golpe mais amável e mais gentil” de Estado, especialmente se não houver uma ruptura radical com o regime anterior, produzindo “golpes constitucionais”, que são agora o método preferido e eficaz para consolidar e exercer o poder (SCHEPPELE, 2016, p.12). Ou seja, quando presidentes com legitimidade e apoio parlamentar conseguem implantar reformas constitucionais para (i) ficar no poder com maior facilidade ou de forma permanente e (ii) enfraquecer o sistema de controle, especialmente dos Tribunais, mesmo que as Constituições ainda pareçam democráticas à distância, as alterações realizadas pelas *democraturas* destroem a democracia constitucional (LANDAU, 2013, p. 191).

A análise detida das *democraturas* e do constitucionalismo abusivo aponta especialmente para seu emprego com frequência em sistemas de governo presidencialistas, e não nos sistemas parlamentaristas ou nos sistemas semipresidencialistas. Essa constatação retoma a discussão sobre os perigos do presidencialismo (LINZ, 1991), e, eventualmente, acerca das vantagens do parlamentarismo, pois a “performance histórica superior das democracias parlamentares não é um acidente” (LINZ, 1991, p. 52) e o seu modelo garante uma democracia mais estável. A referida conclusão foi apontada nos anos 1990 para países com profundas divisões políticas e pluripartidarismo; podendo o parlamentarismo oferecer uma melhor expectativa de preservar a democracia (LINZ, 1991,

p. 52). De outro lado, a conclusão também se emprega como um dos possíveis antídotos contra o constitucionalismo abusivo e a *democratura*.

Por outro lado, mais um problema que se coloca no presidencialismo quando, ao invés de Presidentes autoritários, é o Legislativo que se utiliza de cláusulas democráticas e de processos constitucionais formais, buscando enfraquecer o Executivo, o que também poderia ser chamado de constitucionalismo abusivo. O Presidente, no Brasil e em outros países da América Latina, só consegue terminar o mandato se existe apoio majoritário no Parlamento. Por outro lado, o Presidente da República tem apoio direto no voto popular, mas também o Parlamento detém apoio popular e, em momentos de crise, a competição entre Legislativo e Executivo cria instabilidade democrática.

Na América Latina, Hochstetler (2007) evidencia que a perda da maioria parlamentar é a justificativa para perda de cargo do Presidente, que pode estar fundamentada juridicamente em formas inusitadas como o abandono de cargo (1993 – Venezuela, 2000 – Equador), por incapacidade mental (1997 – Equador) e por incapacidade moral (2000 – Peru). Na extensa lista supra, soma-se a alegação de descumprimento de normas orçamentárias (2016 – Brasil).

Nesse contexto, seja qual for o fundamento jurídico para deflagração do processo (corrupção como no caso Fernando Collor no Brasil ou violação da regra de ouro das contas públicas na situação de Dilma Rousseff), o Presidente não consegue terminar o mandato.⁶ Nos períodos de crise, embora o presidencialismo brasileiro não conte com o voto de desconfiança do parlamentarismo, em 30 anos de Constituição, observam-se dois *impeachments* presidenciais. O resultado prático acaba sendo o mesmo, porque finda a confiança da maioria parlamentar, o Chefe de Governo é retirado de seu cargo antes do término da legislatura ou mandato.

Por sua vez, o fenômeno do constitucionalismo abusivo pode ser utilizado para descrever a utilização de procedimentos, institutos e medidas próprias do direito constitucional para minar ou restringir a democracia constitucional em geral e não somente em algumas democracias, como as latino-americanas e do leste europeu. Nesse novo contexto de emprego dessa categoria, trata-se de ferramenta interpretativa mais ampla, a qual é adotada para descrever o uso de abusivo dos instrumentos constitucionais inclusive em democracias constitucionais mais sólidas, que se encontram distantes de um modelo de *democraturas*,⁷ designando a categoria como constitucionalismo abusivo episódico.

⁶ Para uma análise das raízes do presidencialismo de coalização até os *impeachments* no Brasil contemporâneo, cf. ABRANCHES, 2018.

⁷ Sobre o constitucionalismo abusivo e acerca da sua análise inclusive para descrever algumas práticas constitucionais norte-americanas, cf. TUSHNET, 2018, p. 11-18.

A forma mais abrangente de aplicação do termo constitucionalismo abusivo possui uma clara vantagem, mas também patente dificuldade teórica. Aquela consiste na possibilidade de utilização dessa categoria em diversas sociedades, países e Estados constitucionais, permitindo, por exemplo, analisar aspectos do constitucionalismo nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão etc. Assim como um direito pode ser exercido de forma abusiva, além de obviamente os direitos fundamentais serem passíveis de emprego abusivo, também as estruturas do Estado Constitucional e os instrumentos constitucionais como emendas constitucionais e o processo legislativo constitucionalmente previsto podem ser utilizados de maneira abusiva. Busca-se desenvolver mais uma categoria da dogmática constitucional que auxilie na análise da efetivação ou não da base filosófica do constitucionalismo democrático, liberal e igualitário por meio da prática constitucional.⁸

A doutrina sobre o abuso de direito, apesar de analisar especialmente as posições jurídicas subjetivas no âmbito privado, pode auxiliar no desenvolvimento da categoria do constitucionalismo abusivo ao asseverar que: a) o exercício de um poder “não pode ocorrer de modo ilimitado, uma vez que levar a sua execução ao extremo, para além dos espaços limítrofes da própria convivência em comunidade” e b) o abuso consiste na violação das “regras que engendram a chamada *supralegalidade*” (FACHIN, 2013, p. 384-385). No contexto do constitucionalismo, o Poder Constituinte Derivado Reformador encontra-se claramente limitado, não podendo seu exercício afrontar os estandartes do constitucionalismo democrático. Ainda, existe uma base filosófica do constitucionalismo, a qual consiste em moldura supralegal na conformação da utilização dos próprios instrumentos e técnicas constitucionais inclusive pelo Poder Constituinte Originário.

Apesar da relevância da ampliação do emprego da ferramenta de análise do constitucionalismo abusivo, não se mostra cientificamente interessante a utilização da categoria jurídica e constitucional para todas as deficiências na democracia constitucional que ocorreram com alguma participação dos instrumentos e das técnicas constitucionais. Reconhecer a diferença entre, de um lado, simples infração da Constituição ou de simples inconstitucionalidade e, de outra banda, ocasião em que estas inconstitucionalidades são prejudiciais à democracia constitucional de forma mais estrutural e perigosa para manutenção das próprias bases democráticas é a tarefa que deve ser enfrentada pela dogmática constitucional crítica.

⁸ Sobre as bases filosóficas do constitucionalismo, cf. BARBERA, 2012.

4 Constitucionalismo abusivo no Brasil

No Brasil, há o fenômeno do hiperpresidencialismo, com um protagonismo exacerbado do Presidente da República, em razão do desenho institucional previsto na Constituição Federal brasileira (MACEDO, 2014, p. 496-518). Por sua vez, principalmente em razão da independência concedida ao Poder Judiciário e da autonomia prevista ao Ministério Público, os mecanismos de *accountability* horizontal ganharam corpo, promovendo controles maiores sobre os chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais e Municipais (ROBL FILHO, 2012, p. 182-226). Ainda se observa no Brasil um momento de calibragem institucional na realização dos instrumentos de *accountability* do Poder Judiciário sobre os agentes políticos, pois, por exemplo, o combate à corrupção não justifica a desconsideração do devido processo judicial, impondo-se o respeito aos direitos fundamentais dos investigados e dos acusados (GIACOMOLLI, 2016, p. 83-108), além de não ser constitucionalmente adequada a intervenção do Poder Judiciário em atos políticos por excelência. Por sua vez, é uma tendência no constitucionalismo atual a ampliação dos papéis atribuídos aos juízes e aos Tribunais.

Apesar da ampliação dos mecanismos de *accountability* do Poder Judiciário no Brasil e no mundo, a questão não altera substancialmente o problema central da relação entre Executivo e Legislativo no hiperpresidencialismo. Nos momentos de ausência de crises sociais, políticas e jurídicas de relevo e com forte apoio popular ao Executivo, os Parlamentos, mesmo que eleitos diretamente pelos cidadãos, não possuem de fato poder de agenda, além de politicamente figurarem como meros coadjuvantes dos Presidentes, Governadores e Prefeitos. De outro lado, também em razão do centralismo da Federação brasileira com a atribuição de grande parcela das receitas públicas e das decisões políticas relevantes ao governo central, as crises afetam com enorme intensidade a Presidência da República, sendo os momentos conturbados propícios ao substancial enfraquecimento do Poder Executivo e dificultando a construção de medidas conjuntas entre Presidente e Parlamento para enfrentar essas situações de instabilidade. Nesse momento, é comum a observância de protagonismo do Parlamento, o qual muitas vezes se utiliza dos seus poderes, como Emenda à Constituição Federal, para tomar decisões contrárias aos interesses do Poder Executivo, mas que também minam as bases do constitucionalismo democrático. Em outro lado, nos tempos de força do Presidente da República, os Projetos de Emenda à Constituição elaborados pelo Executivo são aprovados rapidamente.

A tese e a hipótese defendidas neste artigo são de que o Brasil atualmente não pode ser enquadrado em casos patológicos (estruturais) de constitucionalismo abusivo, conforme descrito por Landau e Schepelle, sendo um exemplo

contemporâneo de *democratura* a Venezuela. De outro lado, ainda que as instituições e os Poderes brasileiros estejam funcionando dentro de um horizonte de razoável regularidade institucional, em trinta anos dois Presidentes da República Federativa do Brasil foram objeto de *impeachment*, observando-se também a utilização de alguns instrumentos constitucionais contra alguns elementos da democracia constitucional.

Dessa forma, o Poder Judiciário possui papel de garantidor do regime político democrático, mas se frisa novamente que os magistrados não são salvadores da pátria, não devendo atuar de forma voluntarista e inspirados em conceitos próprios e subjetivos de moralidade pública.⁹ De outro lado, função importante do controle judicial de constitucionalidade reside na proteção e na promoção de um processo legislativo constitucionalmente adequado e no controle sobre as Emendas à Constituição. Lenio Luiz Streck e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2013, p. 1119) registram que “O processo legislativo é o núcleo central do regime constitucional no Estado Democrático de Direito. O processo legislativo, jurisdicional ou administrativo, enquanto conceito renovado – ‘procedimento realizado em contraditório’[...]”, concluindo que não se trata de “mera ritualística ou a um instrumento legitimador de decisões políticas, nem esgotado no momento da decisão”.

Landau afirma que o controle judicial de constitucionalidade e os instrumentos do direito constitucional positivo são ineficazes para conter o fenômeno do constitucionalismo abusivo. No caso brasileiro, é inegável que o controle judicial de constitucionalidade das emendas constitucionais possui importantes problemas que necessitam ser enfrentados, além de não ter sido relevante para conter situações clássicas de constitucionalismo abusivo. Cita-se um exemplo. A Constituição Federal brasileira estabelece, no artigo 60, §2º, CF, que “§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”.

De outra banda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.425/DF entendeu que “A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de Emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º)” (BRASIL, STF, 2013), compreendendo que não há parâmetro objetivo que justifique o controle judicial de constitucionalidade no processo legislativo, ou seja, na atuação típica dos legisladores. Tal visão não pode prevalecer no Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, Constituição

⁹ Para uma visão rica sobre as relações entre juízes, direito e moral, pois defende a adoção da integridade nas decisões judiciais e não o voluntarismo e o subjetivismo, cf. DWORKIN, 2010.

Federal), o qual é guia interpretativo de destaque sobre todas as demais normas constitucionais e especialmente acerca das práticas democráticas e do funcionamento das tomadas de decisões políticas estruturantes. Ainda, não é possível desconsiderar a dicção literal do texto constitucional sem uma razão forte também de matriz constitucional. Por exemplo, é possível desconsiderar parcialmente uma compreensão a partir da técnica gramatical se existir argumentos teleológicos e sistemáticos constitucionais para tanto.

Em primeiro lugar, uma interpretação literal do art. 60, §2º, CF determina a realização de efetiva discussão sobre a Proposta de Emenda à Constituição e depois realização de votação pelo Plenário de cada casa do Congresso Nacional. Posteriormente e em outra sessão, a realização de nova discussão e votação em segundo turno. Sendo a democracia, o pluralismo e a participação os fins tutelados por esse dispositivo constitucional, uma interpretação teleológica aponta a necessidade de realização de deliberação e votação em dois turnos distintos nos âmbitos formal e material, pressupondo assim o debate e a votação em uma sessão e, depois de um interstício, outra sessão e votação em segundo turno.

Em leitura sistemática da Constituição Federal, o processo legislativo principalmente de Emenda à Constituição deve permitir a adequada participação do povo por meio dos seus representantes, mas com conhecimento, discussão e participação da sociedade civil e dos cidadãos também (art. 1º, V e parágrafo único, CF), devendo os Poderes estatais constituídos como Executivo, Legislativo e Judiciário zelarem pela efetivação e pela concretização da democracia constitucional, não promovendo atos de constitucionalismo abusivo. Nesse contexto normativo, não é constitucional a realização de uma única discussão em uma das casas do Congresso Nacional ou na Assembleia Legislativa, porém ocorrendo o registro da existência de dois turnos somente com objetivo de simular a observância do art. 60, §2º, CF.

De outro lado, registra-se que tanto o Congresso Nacional como o Supremo Tribunal Federal estão avançando na conformação do processo legislativo nos quadrantes da democracia constitucional, como se observa nas Medidas Provisórias. Nos termos do artigo 62, *caput* e §3º, CF, as Medidas Provisórias podem ser adotadas pelo Presidente da República com força de lei em caso de necessidade e urgência, porém devem ser submetidas imediatamente ao Congresso Nacional. Inegável que o Estado Constitucional a partir do século XX impõe uma atuação forte do Poder Executivo na concretização das normas e objetivos constitucionais por meio de políticas públicas, planejamento das ações estatais e por diversas prestações estatais. Nesse contexto, há necessidade de concessão de certo poder normativo ao Executivo (CLÈVE, 2011, p. 48-58).

Por sua vez, as Medidas Provisórias eram utilizadas de maneira abusiva especialmente até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 em 2001, a qual vedou a utilização desses atos normativos nas questões sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, direito penal, direito processual, organização do Ministério Público e do Poder Judiciário e direito orçamentário, de acordo com art. 62, §1º, CF. Tratou-se de importante ato do Congresso Nacional para impossibilitar que o Presidente da República pudesse disciplinar assuntos sensíveis para a democracia constitucional e para a Separação dos Poderes. Apesar de o Parlamento Nacional ter atuado corretamente na aprovação da Emenda Constitucional nº 62, o Congresso Nacional abusava dos ritos e das etapas do processo legislativo de conversão da Medida Provisória em Lei, o qual, nos termos do art. 59, IV, da CF necessita ser observado.¹⁰

Em síntese, as Medidas Provisórias possuem um rito legislativo especial de acordo com art. 62, §5º e seguintes: a) precisam ser convertidas em Lei em 60 dias, podendo esse prazo ser prorrogado uma vez, b) a votação deve ser feita por cada uma das casas do Congresso Nacional, começando a análise pela Câmara dos Deputados, c) previamente deve ser constituída comissão mista de Deputados e de Senadores para a emissão de parecer prévio antes da apreciação do Projeto de Conversão em Lei, d) se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 dias, estabelece-se o regime de urgência, dando ensejo ao sobrestamento das deliberações na Casa em que estiver tramitando.

Esse processo legislativo especial foi desenhado institucionalmente somente para analisar o objeto disciplinado originariamente pelo Presidente da República, fazendo o Congresso Nacional importante juízo sobre a existência dos requisitos da relevância e da urgência e podendo alterar a disciplina concedida pelo Poder Executivo. Constantemente, o Congresso Nacional abusava da sua competência constitucional no processo legislativo especial, incluindo no Projeto de Lei de Conversão a regulamentação de assuntos sem qualquer pertinência temática com o texto original da Medida Provisória. Essa estratégia da coalização majoritária buscava-se utilizar-se de um processo legislativo urgente e célere para obstar uma discussão pública e plural.

Essa prática inconstitucional, no entanto, adotada por mais de 25 anos, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 5.127. Com precisão manifestou-se sobre a adequada interpretação do processo legislativo no Estado Democrático de Direito o Redator do acórdão Ministro Luiz Edson Fachin: “as regras formais que regulamentam

¹⁰ Sobre os contrabandos legislativos no projeto legislativo especial de conversão de medida provisória em lei, cf. MARRAFON; ROBL, 2013.

o devido processo legislativo podem ser desveladas em seu pleno potencial democrático, como arcabouço construído mediante escolhas fundamentais da comunidade nos momentos constituintes” (BRASIL, STF, 2016).

O respeito à independência do Poder Legislativo não equivale à insindicabilidade do processo legislativo, quando ocorre a violação do devido processo legislativo constitucional. Conforme afirma José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 494), os: “objetivos da exigência do processo devido não poderiam ser conseguidos se o legislador pudesse livre e voluntariamente converter qualquer processo em processo equitativo”. Dessa forma, a teoria dos atos *interna corporis* deve ser parcialmente revista com a devida prudência, mas não pode cancelar a desconsideração de regras claras constitucionais sobre a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição e quando há a violação ao núcleo essencial do devido processo legislativo.

O controle judicial de constitucionalidade sobre as Emendas à Constituição precisa ser forte para garantir o devido processo legislativo, preservando assim a construção democrática e plural no bojo do Parlamento. É necessário também o *judicial review* sobre o conteúdo das decisões do Poder Constituinte Derivado.

A Constituição Federal brasileira prevê cláusulas de eternidade nos seguintes termos no art. 60, §4º, CF: “§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”. O constitucionalismo abusivo ocorre, por exemplo, a) com a desconsideração da forma federativa de Estado por meio da centralização inconstitucional das competências no governo central e na Presidência da República, b) com o ataque ao núcleo essencial do processo eleitoral competitivo e periódico e c) com a afronta aos elementos estruturais da separação dos poderes e ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Tema relevante para o constitucionalismo abusivo, no Brasil, diz respeito à promulgação da Emenda Constitucional nº 16, em 04 de junho de 1997, a qual alterou o §5º do art. 14, permitindo a reeleição do Presidente da República, dos Governadores do Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos para um período subsequente. Nos Estados Unidos da América, inexistia restrição à reeleição para períodos subsequentes do Presidente da República, tendo, por exemplo, o Presidente Franklin Delano Roosevelt sido eleito quatro vezes seguidas. De outro lado, após a Segunda Guerra Mundial foi proposta e ratificada em 27 de fevereiro de 1951 a XXII Emenda à Constituição Federal Norte-Americana, que permitiu o exercício da Presidência por dois mandatos. Essa vedação claramente enquadra-se na necessária rotatividade dos cargos na República Democrática, evitando a efetivação de governos populistas e o culto à personalidade dos governantes.

O Supremo Tribunal Federal julgou a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805 contra essa emenda constitucional em 26 de março de 1998, entendendo que inexistia qualquer inconstitucionalidade e violação ao art. 60, §4º, IV, CF (BRASIL, STF, 1998). Registra-se que os partidos de oposição à época requerem a interpretação conforme a Constituição para que os titulares dos cargos deversem renunciar seis meses antes do pleito eleitoral, porque se alegava a quebra da isonomia e a utilização indevida da Administração Pública pelo candidato que busca a reeleição. A Medida Cautelar não foi concedida e a ação ainda não teve seu mérito apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

O tema da utilização da máquina pública para promoção de campanhas eleitorais merece toda a atenção do direito constitucional, mas a permissão de uma reeleição subsequente dos membros dos chefes do Poder Executivo não produz necessariamente a degradação da democracia constitucional. Em verdade, o tema da reeleição torna-se mais relevante como uma situação de constitucionalismo abusivo com a possibilidade de reeleição ilimitada dos Chefes do Poder Executivo em razão do aparelhamento do Estado e da violação do princípio Republicano.

Por fim, a literatura sobre hiperpresidencialismo e acerca do constitucionalismo abusivo aponta a utilização reincidente do *impeachment* como ferramenta de retirada do chefe do Poder Executivo, impossibilitando o cumprimento do mandato concedido pelas eleições. O caso mais recente no Brasil é do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o qual aponta claramente a existência de estruturas do hiperpresidencialismo e trazem preocupações sobre a utilização desse mecanismo de forma abusiva contra a democracia constitucional. Acerca do instrumento do *impeachment* ou do juízo político, parte da literatura aponta tratar-se de mecanismo importante para restringir os intensos poderes dos Presidentes da República, sendo válvulas de escape contra esse grande poder.¹¹ De outro lado, a utilização reiterada desse mecanismo extremo é muito danosa para a democracia constitucional.

O tema do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff versou formalmente sobre a utilização indevida dos créditos adicionais, os quais foram compreendidos pelo Senado Federal como crime de responsabilidade. O crédito adicional é gênero, sendo espécies os créditos suplementares, especiais e extraordinários. Registra-se que os créditos suplementares são abertos por decreto presidencial e os extraordinários por Medidas Provisórias, prescindindo de participação do Poder Legislativo em primeiro momento. A União, na gestão Dilma Rousseff e nos governos federais anteriores, empregou esses créditos adicionais suplementares

¹¹ Sobre o *impeachment* como mecanismo importante de controle do Poder Executivo no Estado Democrático de Direito, cf. ROA ROA *et al.*, 2018, p. 228-229.

e extraordinários como mecanismos de ampliação do poder orçamentário (KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2017). Em verdade, conjunturas e problemas econômicos e a ampliação do poder decisório do Presidente da República fizeram com que algumas situações, as quais deveriam ser excepcionais, tornassem-se regulares. Em resumo, outros Presidentes da República fizeram uso juridicamente do expediente similar ao da Presidente Dilma Rousseff, porém não foram objeto de *impeachment*.

Estruturalmente, explica-se o *impeachment* de Dilma Rousseff em virtude de crises política, social e econômica, as quais minaram a base de sustentação social e política da então Presidente, criando as condições necessárias para sua retirada da Chefia do Poder Executivo Federal. Dessa maneira, parece-nos que esse fenômeno enquadra-se na categoria do hiperpresidencialismo e na situação de corrosão da legitimidade e do poder da Presidente da República em situações adversas. Os autores do artigo não acreditam que esse *impeachment* possa ser classificado como golpe de Estado, mas se aproxima do emprego do constitucionalismo abusivo em certa medida, porque o uso desse instrumento de forma reiterada afronta as bases da democracia constitucional e do respeito às eleições competitivas, periódicas e livres.

5 Considerações finais

As práticas e as técnicas constitucionais devem ser analisadas a partir dos ditames do constitucionalismo democrático, o qual pressupõe a limitação dos Poderes instituídos, a separação dos poderes, a garantia e a promoção do núcleo essencial dos direitos fundamentais e os institutos da democracia pluralista. De outro lado, o emprego de instrumentos previstos no direito constitucional positivo muitas vezes camufla a violação da estrutura das democracias constitucionais.

No Brasil, não há um constitucionalismo abusivo estrutural, no entanto existe utilização de alguns mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988 contra aspectos do Estado Democrático de Direito. Assim se observa um constitucionalismo abusivo episódico, mas preocupante especialmente em razão da ocorrência de dois *impeachments* em 30 anos.

Nesse contexto, a jurisdição constitucional deve realizar um controle judicial de constitucionalidade forte sobre o devido processo legislativo e acerca dos elementos centrais da democracia constitucional. O Judiciário com a prudência e o diálogo necessários, porém com a força devida é um dos atores necessários para prevenir e atuar contra o constitucionalismo abusivo. Ainda, as reiteradas propostas de partidos políticos em momentos eleitorais no Brasil de criação

de nova Constituição em contexto de crise política e social preocupam, pois a substituição da Constituição Federal pode instalar o constitucionalismo abusivo estrutural.

Abusive Constitutionalism: Theoretical Foundations and Analysis of its Impacts in Contemporary Brazil

Abstract: Abusive Constitutionalism is described as the misuse of mechanisms of constitutional law to attack and undermine the structures of constitutional democracy and the philosophical bases of constitutionalism. There are two main forms of employing the category of abusive constitutionalism to understand constitutional practices and realities: (a) frequent and repeated use of constitutional amendments and creation of new constitutions in order to maintain a social and political group in power with destruction of the central elements of constitutional democracy, designating this modality as structural abusive constitutionalism, and b) use of some constitutional institutes and techniques in disagreement with the guidelines of constitutional democracy, describing this as episodic abusive constitutionalism. This article understands that, despite the existence of hyperpresidentialism in Brazil, the mechanisms of horizontal accountability such as the Judiciary over the Executive and Legislative do not allow classification as structural abusive constitutionalism, but there are worrying phenomena of abusive constitutionalism episodic and worrying. Thus, the article methodologically carries out a critical analysis of the literature on hyperpresidentialism and abusive constitutionalism (bibliographical review), reflecting on recent cases of Brazilian constitutionalism (case study).

Keywords: Abusive Constitutionalism. Democracy. Hyperpresidentialism. Brazil.

Summary: **1** Introduction – **2** Accountability, Latin America and Hyperpresidentialism – **3** The phenomenon of Abusive Constitutionalism – **4** Abusive Constitutionalism in Brazil – **5** Final remarks – **6** Bibliographical References

Referências

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalização: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARBERA, Augusto. *Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo*. 12 ed. Roma-Bari: Editori Laterza, 2012.

BENVINDO, Juliano. A integração e o constitucionalismo autoritário: a experiência alemã. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 50, p. 61-89, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425*. Medida Cautelar. Relator Ministro Néri da Silveira. Plenário. DJe. 26/03/1998.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425*. Relator Ministro Luiz Fux. Plenário. DJe. 19/12/2013.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5127*. Relator Ministro Edson Fachin. Plenário. DJe. 11/05/2016.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3. ed., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas. Introduction. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 1-10.
- DWORKIN, Ronald. *A justiça de toga*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- FACHIN, Luiz Edson. Uns nos Outros. In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso (Coord.). *Direito e Justiça Social por uma Sociedade Mais Justa, Livre e Solidária: Estudos em Homenagem ao Professor Sylvio Capanema de Souza*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 376-391.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Resenhas de Estudo sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, ano 55, jan./jun. 2004.
- GARGARELLA, Roberto. *Latin American Constitutionalism: The Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford University Press, 2013.
- GIACOMOLLI, Nereu José. *O Devido Processo Penal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*. n. 72, p. 09-46, 2007.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017.
- LANDAU, David. Abusive Constitutionalism (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law, *Public Law Research Paper* No. 646.
- LIMONGI, F. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.
- LINZ, Juan José. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51- 69, Winter 1991.
- MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518.
- MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória em face de “Contrabandos Legislativos”: salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: FALLET, André; NOVELINO, Marcelo (Org.). *Constitucionalismo e Democracia*. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 235-252.
- NINO, Carlos Santiago. El Presidencialismo y la Justificación, Estabilidad y Eficiencia de la Democracia. *Propuesta y Control*, 1990, p. 39- 56.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Democracia Delegativa. *Journal of Democracy en Español*. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, v. 1, p. 7-23, jul. 2009.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability* social: la outra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política*. Ciudadanos e Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 23-52.

ROA ROA, Jorge Ernesto *et al.* *Amicus curiae* sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018.

ROBL FILHO, Ilton Norberto . *Conselho Nacional de Justiça*: Estado Democrático de Direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (Orgs). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. In: CANOTILHO, J. Gomes *et al.* (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). *Background paper: Wright Lecture*, University of Toronto, Nov. 2, 2016.

TUSHNET, Mark. *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. 2. ed. Edward Elgar: Cheltenham – Northampton, 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

Recebido em: 06.10.2018

Pareceres: 08.10.2018, 11.10.2018, 12.10.2018

Aprovado em: 05.11.2018