

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**LAWFARE PARA O IMPEACHMENT: AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS CIVIS E
POLÍTICOS NO CASO RODRIGO NEVES/NITERÓI**

PATRICK SCALCO ROQUETTE

Rio de Janeiro

2022

PATRICK SCALCO ROQUETTE

**LAWFARE PARA O IMPEACHMENT: AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS CIVIS E
POLÍTICOS NO CASO RODRIGO NEVES/NITERÓI**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Caroline Proner**.

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

S2811 Scalco, Patrick
LAWFARE PARA O IMPEACHMENT: AS VIOLAÇÕES DE
DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS NO CASO RODRIGO
NEVES/NITERÓI / Patrick Scalco. -- Rio de Janeiro,
2023.
71 f.

Orientadora: Caroline Proner.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Lawfare. 2. Operação Lava-jato. 3.
Impeachment. 4. Comitê de Direitos Humanos. 5.
Direitos Políticos. I. Proner, Caroline, orient. II.
Título.

PATRICK SCALCO ROQUETTE

**LAWFARE PARA O IMPEACHMENT: AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS CIVIS E
POLÍTICOS NO CASO RODRIGO NEVES/NITERÓI**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Caroline Proner**.

Data de aprovação: 04/01/2023

Banca Examinadora: Prof. Dra. Charlottth Back.

Professora Orientadora: Caroline Proner

Universidade Federal do Rio Janeiro

DEDICATÓRIA

*Ao Estado do Rio de Janeiro, que jamais deixou de acolher seu filho.
A todos aqueles que atravessaram violações sistemáticas de direitos
Mas nunca arrefeceram a coragem e a esperança.*

AGRADECIMENTOS

Para os meus guias de alma, Rodolfo e Rose Scalco. Para os meus guias espirituais, que seguraram minha mão neste e em outros caminhos. O amor se constrói pelo exemplo, por sorte, estive acompanhado.

No momento em que posto num envelope, o carinho envolto neste trabalho o torna mais que uma conclusão de curso. Aqui também está uma carta de amor ao Estado do Rio de Janeiro. Agradeço a este lugar por possibilitar, em meu peito, uma nova primavera.

Este envelope também possibilitará a primeira formação de minha família em uma universidade pública. Do sonho das roças à força de uma mulher sozinha na metrópole, vejo que passa por sangue o valor do trabalho como motriz da coragem.

A conclusão do curso de Direito é intrinsecamente ligada a esta, à coragem: ciência do coração. É nesse sentido que também agradeço a Ligia Rangel de Brito, mãe de afeto que guardo em meus abraços. À Rose Scalco, mãe de várias vidas, advogada de luta e companheira de caminhada, reservo meu profundo amor, meu mais forte apreço. Estamos juntos, na mesma trincheira, por uma vida de paz e bem.

Nesses anos, a universidade federal materializou encontros inestimáveis. É nesse sentido que agradeço à minha companheira Yasmin de Azeredo, responsável por me demonstrar que um sonho se percorre em conjunto, e que o caminho nos torna insubstituível. Obrigado por preencher meu coração da mais florida alegria.

Na mesma linha, os fiéis e incansáveis amigos Antônio Villanova, Lucas Barbosa e João Felipe Ortega Terra. À família Scalco e a família Azeredo Mendes, pelo carinho e cuidado de sempre. O apoio de grandes companheiros é condição para um trajeto harmonioso.

Como conclusão, agradeço ao exemplo das professoras que tive o orgulho de acompanhar e aprender. À Maria Francisca Coutinho, marca de meu início nesta faculdade, registro a admiração que carrego, com todo o apoio a uma forma humana de observar o ensino. Em mesma direção, o apoio da admirável Charlott Back. À Carol Proner, mentora e amiga essencial para essa trajetória, agradeço à toda confiança e zelo com que sempre compartilhou.

Nada como um dia após o outro: a força se constrói pelo exemplo, por sorte, estive muito mais que acompanhado. Eis um retrato desse caminho.

EPÍGRAFE

*“No alto da noite do Rio de Janeiro, luminoso,
generoso, o Cristo Redentor estende os braços.
Uma mulher descalça olha o Cristo, lá de baixo, e
apontando seu fulgor, diz, muito tristemente:
— Daqui a pouco, já não estará mais aí. Ouvi dizer
que vão tirar Ele daí.
— Não se preocupe — tranquiliza uma vizinha —.
Não se preocupe: Ele volta.”*

- Eduardo Galeano

SCALCO, Patrick. **Lawfare para o Impeachment: as Violações de Direitos Cíveis e Políticos no caso Rodrigo Neves/Niterói**. 2023, 71f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO: Por ação em sede de medida cautelar, a Operação Lava-jato abala o município de Niterói: o então prefeito Rodrigo Neves é preso e suspenso de suas funções públicas por 93 dias. Em poucos instantes, as alegações do Ministério Público já repercutiam no legislativo local, originando uma série de pedidos de destituição do cargo - sem dar qualquer voz ao contraditório. Tendo em vista os estudos acerca das violações de garantias a lideranças civis, o presente texto objetiva apurar a ocorrência de desvios processuais no caso em tela. Alternativamente, busca-se analisar: o caso se trata de um exemplo de *lawfare* político? Assumindo um marco teórico jurídico garantista, a metodologia do estudo é lastreada na subsunção dos autos e dos pedidos de impeachment ao Pacto de Direitos Cíveis e Políticos, com a devida verificação da jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU. Em relatório, são apontadas inadequações nos termos do artigo 9º §1 (quanto ao caráter arbitrário da prisão preventiva), artigo 14º §2 (quanto à presunção de inocência) e artigo 25º, b (quanto à restrição ao exercício do poder político). Perpassando por tais argumentos, as considerações finais sinalizam um caso de difícil explicação pela ótica do respeito às garantias fundamentais, apresentando maior adequação do inquérito nos moldes de um uso impróprio do direito. Tendo em vista definição o qual o *lawfare* político se trata de uso hostil e direcionado do direito com vistas a promover ações políticas, verifica-se, portanto, a ocorrência de um *lawfare* para o impeachment.

PALAVRAS-CHAVE: Lawfare; Operação Lava Jato; Impeachment; Comitê de Direitos Humanos; Direitos Políticos.

SCALCO, Patrick. **Lawfare for Impeachment: the Violations of Civil and Political Rights in the Rodrigo Neves/Niterói case.** 2023, 71f. Monograph (Law Degree) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SUMMARY: By action in an injunction, Operation Car Wash shakes the municipality of Niterói: the then mayor Rodrigo Neves is arrested and suspended from his public duties for 93 days. In a few moments, the allegations of the Public Prosecutor's Office already echoed in the local legislature, giving rise to a series of requests for his removal from office - without giving any voice to the adversarial process. In view of the studies on the violation of guarantees to civil leaderships, the present text aims at investigating the occurrence of procedural deviations in the case in question. Alternatively, we seek to analyze: is the case an example of political lawfare? Assuming a theoretical framework of legal guarantees, the methodology of the study is based on the subsumption of the case records and the impeachment requests to the Covenant of Civil and Political Rights, with due verification of the jurisprudence of the UN Human Rights Committee. The report points out inadequacies in the terms of article 9 §1 (as to the arbitrary nature of preventive detention), article 14 §2 (as to the presumption of innocence), and article 25, b (as to the restriction on the exercise of political power). Going through such arguments, the final considerations signal a case that is difficult to explain from the standpoint of respect for fundamental guarantees, presenting a greater suitability of the inquiry along the lines of an improper use of law. Having in view definition which the political lawfare is about hostile and directed use of law in order to promote political actions, it is verified, therefore, the occurrence of a lawfare for impeachment.

KEYWORDS: Lawfare; Operation Car Wash; Impeachment; Human Rights Committee; Political Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS

Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH

Conselho Latino-americano de Democracia e Justiça – CLAJUD

Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro – COMPERJ

Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro –
FETRANSPOR

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPERJ

Organização das Nações Unidas – ONU

Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro – SETRERJ

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – Axiomas garantistas e suas intersecções com o Estado de Direito..... p. 28.
- Quadro 2** – Violações de direitos civis e políticos no caso Neves/Niterói..... p. 34.
- Quadro 3** – Pressupostos da denúncia do procedimento investigatório..... p. 35.
- Quadro 4** – Linha narrativa da acusação..... p. 36.
- Quadro 5** – Rol de instrumentos legais comumente utilizados para a prática de *lawfare* político..... p. 50.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 METODOLOGIA: DETALHES ACERCA DA APURAÇÃO DO CASO..... | 16 |
| 2.1 Procedimentos utilizados para o estudo de caso | 18 |
| 2.2 Detalhamentos acerca do marco teórico utilizado | 21 |
| 3 O LAWFARE PARA O IMPEACHMENT VS. O RESPEITO AOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS | 26 |
| 4 AS VIOLAÇÕES DE GARANTIAS CIVIS E POLÍTICAS NO CASO RODRIGO NEVES/NITERÓI | 38 |
| 4.1 Artigo 9.1 – Quanto ao caráter arbitrário da prisão preventiva | 38 |
| 4.1.1 Quanto à materialidade da denúncia..... | 38 |
| 4.1.2 Quanto à decretação da prisão preventiva | 43 |
| 4.2 Artigo 14.2 – Quanto à presunção de inocência | 45 |
| 4.3 Artigo 25, b – Quanto à restrição ao exercício do poder político..... | 49 |
| 5 AS DENÚNCIAS DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA..... | 52 |
| 6 ANÁLISE: EM SUAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS, UM CASO DE LAWFARE POLÍTICO | 59 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA MAIOR PROTEÇÃO AOS DIREITOS POLÍTICOS | 61 |
| 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 66 |

1 INTRODUÇÃO: O CASO RODRIGO NEVES

“Uma das formas eficazes de reagir ao uso perverso do direito está em revelar as artimanhas e fraudes utilizadas em cada situação, diferenciando - as do saudável e necessário combate à corrupção, compromisso essencial em qualquer democracia”.

Celso Amorim e Carol Proner¹

O Município de Niterói, antiga capital do Estado do Rio de Janeiro e local estratégico na extração de Petróleo, acordou no dia 10 de dezembro de 2018 sem a presença de seu prefeito eleito. Dado que o vice-prefeito local havia renunciado seu posto para a candidatura de vice-governador, o poder de voto exercido pela população encontrava-se esvaziado.²

De caráter desenvolvimentista, Rodrigo Neves tomou posse no executivo municipal como integrante do Partido dos Trabalhadores (PT), alcançando segundo mandato no ano de 2016.³ A Administração Municipal, marcada por obras de infraestrutura e investimentos estatais⁴, subitamente se abala por ação da Operação Alameda, desdobramento da Operação Lava-Jato: em sede de medida cautelar, decisão monocrática do judiciário estadual não só prendia a pessoa de Rodrigo, como suspendia suas funções públicas no executivo local.

Poucas horas depois, grupos políticos já discutiam o impeachment com base no fato do prefeito ter sido preso preventivamente. Acusava-se relação espúria entre a prefeitura, empresários de empresas rodoviárias e membros do Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (SETRERJ). As denúncias de infração político-administrativa, no entanto, assumidamente não apresentavam elementos de convicção⁵, se

¹ AMORIM, Celso; PRONER, Carol. **Lawfare e Geopolítica: América Latina em Foco**. Sul Global, v. 3, n. 1, 2022, p. 25.

² **Escolhido por Paes, Comte Bittencourt abriu mão de vice-prefeitura de Niterói**. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/8Uym8>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

³ Cf.: TSE. **Justiça Eleitoral**, 2012. Disponível em: <<https://x.gd/GQGNz>>. Acesso em: 09 nov. 2022 e TSE. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**, 2016. Disponível em: <<https://x.gd/DD2Pf>>. Acesso em: 09 nov. 2022

⁴ **Pré-sal cria novo mapa dos royalties**. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://x.gd/klgPn>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

⁵ Posterior análise demonstrará que a denúncia protocolada pela organização “Advogados pela Liberdade” não apresentou indícios quaisquer, enquanto a denúncia do Movimento Brasil Livre apresentou somente elementos

limitando a expor os fatos narrados em cobertura midiática e citar trechos da denúncia do Ministério Público – que neste momento, frise-se, estava em sigilo processual⁶.

Acumulando a função de alcaide com a presidência do consórcio intermunicipal da área de influência do COMPERJ⁷, complexo petroquímico motriz da ação da Lava-Jato na Petrobras⁸, o Caso Rodrigo Neves/Niterói não só incidiu em consequências geoestratégicas⁹, como se tratou de uma narrativa que muito se aproximou aos episódios ocorridos com Lula da Silva no Brasil, Fernando Lugo no Paraguai, e tantos outros casos documentados no contexto do que seria o *lawfare*: um uso hostil e direcionado do direito¹⁰.

Como maior destaque, o afastamento do mandato em curso e a sequer instauração de um processo judicial são peculiaridades que enfatizam a relevância do caso. Ainda mais, seu resultado final: Rodrigo retorna à prefeitura de Niterói, coordena a cidade no combate premiado à pandemia de COVID-19¹¹ e elege seu sucessor em primeiro turno¹².

Tal fato demonstra nada mais do que um importante ponto: a proteção aos direitos civis e políticos se comunica diretamente com a capacidade popular de direcionar seu próprio projeto de cidade, região ou país¹³. Enseja-se, portanto, uma relação direta entre a

de opinião, incapazes de se estabelecer como justa causa. Para fonte direta, Cf.: RIO DE JANEIRO. **Procedimento investigatório do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Autos nº 68811-80-2018.8.19.0000 , Terceiro grupo de Câmaras Criminais, 2018, p. 385-407.

⁶ Ibidem, p. 651.

⁷ **Petrobras vai concluir construção do Comperj em parceria com chinesa**. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://x.gd/cA0W1>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁸ ANDREASSA JR, Gilberto. **Impactos da operação “Lava Jato” no Estado democrático de direito**. Revista Internacional de Direito Público–RIDP, 2020, p. 199-221.

⁹ A prisão de Rodrigo Neves, presidente do consórcio de municípios CONLESTE, entidade que atuou como grupo de pressão para a ação petrolífera do Rio de Janeiro, é realizada no ínterim das negociações de retomada das obras da refinaria do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, que posteriormente, foram canceladas. Cf.: **Retomada das obras do Comperj deve gerar até oito mil empregos em Itaboraí**. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/vTxQ8>>. Acesso em: 23 out. 2022.

¹⁰ AMORIM; PRONER, **Op. cit.**, p. 16.

¹¹ Pela resposta rápida à pandemia de coronavírus, Niterói foi premiada pela Organização das Nações Unidas como uma das cinco cidades mais inteligentes da América Latina, Cf.: **Niterói ganha reconhecimento internacional por atuação no combate à Covid-19**. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://x.gd/N2Bqy>>. Acesso em: 02 out. 2022.

¹² Cf.: **Axel Graef (PDT) é eleito prefeito de Niterói em 1o turno**. Disponível em: <<https://x.gd/YmiTy>>. G1, 2020. Acesso em: 05 out. 2022.

¹³ Para tal, verificar a intersecção entre os Artigos 1º e 25º do Pacto de Direitos Civis e Políticos. Respectivamente, Cf.: HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General Comment No. 1: Article 1 (The Right to Self-Determination)**. UN Doc. CCPR General Comment, n. 12, 1984. HUMAN RIGHTS COMMITTEE et

autodeterminação local e o respeito às garantias.

Nesse contexto, o Instituto Herrera Flores¹⁴ apresentou uma extensa e recente produção acadêmica acerca da instrumentalização das normas legais ao revés dos direitos humanos: na contramão de uma proteção efetiva às garantias estabelecidas em consenso universal¹⁵, a hostilidade e direcionamento do poder punitivo do Estado caminham para uma violação sistemática dos direitos vinculados à governança¹⁶.

Como ponto de partida do presente trabalho, indaga-se: por comparação aos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, houve violações de direitos civis e políticos no caso em tela? De forma complementar, busca-se analisar: o caso Rodrigo Neves/Niterói se trata de um exemplo de *lawfare* político?

Por sua vez, estabelece-se como objetivo geral apurar as violações de garantias no caso Rodrigo Neves/Niterói, em contexto demarcado pelo desdobramento da Operação Lava-jato no Estado do Rio de Janeiro.

Delimita-se o caso Rodrigo Neves/Niterói como o episódio da prisão do mandatário da antiga capital fluminense e afastamento de suas funções públicas no âmbito da Operação Alameda, desdobramento da Operação Lava-jato no Rio de Janeiro.¹⁷ O estudo, portanto, se desenha no interím dos presentes marcos: (i) da execução da medida prisional, datada de 10 de dezembro de 2018 à (ii) expedição do alvará de soltura, na data de 13 de março de 2019, com o retorno das funções públicas do alcaide.

al. **General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)**. UN Doc. CCPR General Comment, n. 25, 1996.

¹⁴ Como obras publicadas pelo instituto nessa seara, Cf.: PRONER, Carol et al. (Ed.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula**. Canal 6 Editora LTDA, 2017. PRONER, Carol et al. (Ed.). **Comentários a um acórdão anunciado: o processo Lula no TRF4**. São Paulo: Outras Expressões, 2018b. SEMINÁRIO INTERNACIONAL, Sevilla. **Vivimos um Estado Autoritário de Derecho?**. Universidad Pablo de Olavide, 2022.

¹⁵ PRONER, Carol et al. **70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos**. La protección internacional de los derechos humanos en cuestión, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018a, p. 255.

¹⁶ SEMINÁRIO INTERNACIONAL, Sevilla. **Op. cit.**, p. 72.

¹⁷ MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357.

Tal delimitação ainda se reside nos autos do Procedimento Investigatório Criminal de nº 2018.00431182, iniciado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que posteriormente se configurou como processo de número 0068811-80.2018.8.19.0000 no âmbito da segunda instância da Justiça Estadual do Rio de Janeiro.

Para a identificação técnica de violações de garantias, dentre outros objetivos específicos posteriormente detalhados, o trabalho de pesquisa se norteou pela análise do procedimento investigatório que deu razão ao caso Neves/Niterói sob o crivo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - forma admitida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas ao emitir parecer sobre diversas ocorrências internacionais, como as ações da Operação Lava-jato no Brasil.¹⁸

Trabalha-se, portanto, com a hipótese inicial de que o caso se tratou de um processo com as devidas garantias fundamentais, ao passo que o cotejo das características do episódio com a legislação nacional e internacional apontarão a ocorrência ou não de pontos de ruptura.

Para tanto, será desenvolvida uma pesquisa pelo método hipotético-dedutivo, em nível substancialmente exploratório e parcialmente descritivo. Dessa forma, assume-se o procedimento de estudo de caso¹⁹, incluindo, para o efetivo atendimento dos objetivos delimitados, a conceituação de fontes bibliográficas, levantamento de mídias e, principalmente, análise documental dos autos do processo e das legislações aplicáveis à decisão monocrática da Justiça Estadual.

Tendo em vista os estudos acerca das violações de direitos civis e políticos de lideranças do poder público, resta demonstrada a finalidade do presente estudo em dialogar com a efetiva proteção dos direitos vinculados à governança, realizando não só a apuração de violações de garantias no caso Rodrigo Neves/Niterói, como a adequação do caso nos moldes de

¹⁸ **Comitê da ONU conclui que Lava Jato violou garantias, privacidade e direitos políticos de Lula.** G1, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/JSwOk>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

¹⁹ YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos.** Bookman editora, 2015, p. 38.

ocorrência de *lawfare* ou de devido respeito às garantias processuais. Tal introdução, portanto, tratou-se da demonstração dos fatores que levaram à proposição do tema e a ambientação do leitor ao caso em questão.

Em capítulo posterior, se pontuam detalhes acerca dos métodos e técnicas de pesquisa utilizados na apuração das violações de garantias, permeando a demonstração das fontes utilizadas e dos meios e circunstâncias de coleta. Ademais, demonstram-se considerações sobre o procedimento de análise dos resultados, com o estabelecimento dos padrões de *lawfare* político *versus* o respeito às garantias processuais. Tal adequação ao padrão será direcionada pela triangulação de dados obtidos no cumprimento dos objetivos específicos.

Em terceiro capítulo, assumindo um marco teórico jurídico garantista, o estudo de livros, artigos e seminários especializados em *lawfare* e violações de direitos políticos integram igual importância na análise superveniente. Tais considerações sobre o *lawfare* para o impeachment serão o ponto de partida contextualizador do estudo de caso.

A mais extensa parte do trabalho se trata da descrição em minúcias das violações de garantias civis e políticas objetivamente identificadas mediante cotejo dos dados coletados com os dispositivos da legislação concernente ao Estado brasileiro em âmbito interno e internacional.

Dessa forma, estabelecem-se considerações: (i) quanto ao caráter arbitrário da prisão preventiva, detalhando aspectos referentes à materialidade da denúncia e a decretação da prisão preventiva por garantia de ordem pública e segurança à instrução criminal (ii) quanto à presunção de inocência, especificando fatores de expectativa de culpa no caso (iii) quanto à restrição ao exercício do poder político, explicitando, tanto por consequência dos desvios anteriores, tanto por aspectos únicos, que a suspensão das funções públicas do prefeito de Niterói por 93 dias resultou em violação de seus direitos políticos.

Como forma de encerrar a narrativa estabelecida, o quinto capítulo destrincha as

denúncias de infrações político-administrativas arroladas, com análise técnico processual de sua admissibilidade e demonstração de seus elementos de convicção, que restaram ausentes na ótica do Código de Processo Penal brasileiro e literatura especializada.²⁰

Perpassando por tais argumentos, os resultados de análise sinalizam um caso de difícil explicação pela ótica do respeito às garantias fundamentais, apresentando maior adequação do inquérito nos moldes de um uso impróprio do direito. Tendo em vista definição o qual o *lawfare* político se trata de uso hostil e direcionado das normas legais com vistas a promover ações políticas²¹, verifica-se, portanto, a ocorrência de um *lawfare* para o impeachment.

²⁰ SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; TAVARES, Natália Lucero Frias. **Lawfare brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 55.

²¹ *Ibidem*, p. 39-40.

2 METODOLOGIA: DETALHES ACERCA DA APURAÇÃO DO CASO

“A seleção do material a coletar, a organização dos dados e a narrativa do caso são etapas constitutivas da pesquisa, podendo e devendo se beneficiar dos procedimentos e das estratégias de planejamento disponíveis na literatura metodológica”.

Maíra Rocha Machado²²

A superveniente descrição metodológica se realiza com a finalidade de ressaltar a identificação técnica de violações de garantias no caso em tela. Dessa forma, objetiva-se que o leitor seja envolto a informações suficientes para tornar os resultados do trabalho prontamente verificáveis.

Em primeiro momento, estabelece-se a pesquisa como estudo de caso. Na definição de Yin²³, o estudo de caso se estrutura na investigação exaustiva de um tópico empírico nos moldes de um conjunto de procedimentos delimitados. Dessa forma, restarão dispostos os diversos mecanismos utilizados para o aprofundamento teórico e empírico no caso em questão.

No que se refere à finalidade da pesquisa, demonstra-se o enquadramento no modelo básico-estratégico. Ressalta-se, portanto, a intenção de aprofundar o estudo de um caso específico de forma direcionada à futura contribuição ao conhecimento acadêmico no âmbito do *lawfare*. Quando meticulosamente analisados, estudos de caso apresentam a possibilidade de ensejar aspectos de generalização, auxiliando na criação de padrões de análise aplicáveis para casos diversos ao inicialmente analisado.²⁴

Ressalta-se que a hipótese inicial trabalha com a presunção de que os autos do procedimento investigatório estiveram de acordo com a legislação interna e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao passo que, pela experiência do acúmulo acadêmico em

²² MACHADO, **Op. cit.**, p. 364.

²³ YIN, **Op. cit.**, p.38.

²⁴ GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005, p. 109.

torno da Operação Lava-Jato²⁵, se considera a possibilidade de ocorrência de desvios processuais.

Tendo em vista a assunção de hipótese para um teste posterior via cotejo de documentos e referências bibliográficas, assume-se o método hipotético-dedutivo como componente do presente trabalho.

Parte-se, então, de um pressuposto em que os axiomas garantistas dispostos na legislação estiveram presentes. O registro de violações de direitos civis e políticos, portanto, somente se estabelece na medida em que se desvelam nítidos desvios aos instrumentos de cotejo.

Dessa forma, se desvela o caráter essencialmente exploratório e subsidiariamente descritivo do presente trabalho. As investigações documentais assumem, portanto, papel essencial no trabalho. Fontes primárias, como as mais de duas mil folhas dos autos do Procedimento Investigatório do Ministério Público do Rio de Janeiro, o Pacto de Direitos Civis e Políticos, os Comentários Gerais à jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas no âmbito dos artigos 1º, 9º, 14º e 25º, além das decisões de casos julgados no Comitê integram um conjunto de documentos públicos sem a qual não haveria possibilidade de um resultado verificável.

No que se refere à abordagem, delimita-se o caráter qualitativo da pesquisa, que perpassada por diversos instrumentos de análise valorativa dos documentos e estudos bibliográficos, apontam para a apuração de violações de garantias processuais no caso em tela. Tal modalidade de pesquisa inexoravelmente assume o pesquisador como ator do resultado final, de forma que os procedimentos metodológicos aqui descritos buscam oferecer as possibilidades de que o leitor não só verifique o compromisso de idoneidade do trabalho, como possa, a bel prazer, verificar as informações obtidas e dimensionar as análises de valor.

²⁵ ANDREASSA JR, *Op. cit.*, p. 199-221.

2.1 Procedimentos utilizados para o estudo de caso

Dentre os procedimentos utilizados para o estudo de caso, se destacam os arrolados como objetivos específicos do anterior projeto de pesquisa: (i) Análise técnico-processual do PIC nº 68811-80-2018.8.19.0000 sob o crivo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ii) Análise dos pedidos de impeachment arrolados, com a demonstração de seu conteúdo e elementos de convicção (iii) Levantamento de mídias para a construção da linha do tempo do caso, totalizando a apuração de 41 notícias no período delimitado (2015-19) e (iv) Estudo de livros, artigos e seminários especializados em *lawfare* e violações de direitos políticos. O conjunto desses procedimentos compõe o cenário proposto por Yin em seu manual de Estudos de Caso, elucidando o contexto, delimitando o caso e indicando as unidades a serem analisadas.²⁶

Nas palavras de Carol Proner, a decisão do caso *Lula da Silva v. Brasil*, oriunda de denúncia no Comitê Internacional de Direitos Civis e Políticos, acarreta um precedente importante em matéria de direitos humanos: casos de *lawfare*, na medida de suas violações sistemáticas de garantias, encontram a possibilidade de ser revistos sob a égide do devido processo legal.²⁷ A escolha da subsunção dos autos do procedimento investigatório ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, portanto, origina-se pela solidez de trabalhar com critérios objetivos, com base numa jurisprudência estabelecida e documentada. Em citação direta:

“A decisão da ONU complementa o que já temos, mas também é um alerta para que, caso alguma autoridade tenha esquecido de aplicar a lei no curso de um processo não justo, que momentaneamente acalme-se e acautele esses direitos que, não por acidente, são chamados de fundamentais.” (PRONER, 2018, p.1)²⁸

Verifica-se que tal método, portanto, aproxima as discussões acerca da ocorrência de

²⁶ YIN, *Op. cit.*, p. 38.

²⁷ **Decisão da ONU em favor de Lula é inédita e abre importante precedente, diz Carol Proner.** Fórum, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/32Gn3>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

²⁸ *Ibidem*.

violações de direitos para um campo técnico e material. De igual forma, tendo em vista que o fenômeno do *lawfare* é tanto diversificado, quanto apresenta características comuns em seus casos, a ponto de produções acadêmicas compilarem matérias comuns aos estudos de violações de direitos civis e políticos de lideranças do poder público²⁹, o ato de subsunção dos autos do caso ao documento internacional e a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU se trata de um modelo de análise não só verificável, como replicável em novos estudos de casos.

A íntegra do Pacto de Direitos Civis e Políticos, bem como sua jurisprudência, podem ser encontrados no portal do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.³⁰ Por sua vez, para acesso dos autos do procedimento investigatório, basta ao leitor a consulta pública do número do processo no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.³¹

Ademais, a análise técnico-processual dos pedidos de impeachment arrolados, com a demonstração de seu conteúdo e elementos de convicção, possibilitam a melhor retratação do caso nos padrões de *lawfare* político ou ocorrência de devido processo legal. A sequência de demonstração de elementos de conteúdo e elementos de convicção é disposta nos estudos acerca do *lawfare* brasileiro, como disposto por Santoro e Tavares³².

Dessa forma, os pedidos de impeachment serão inicialmente narrados em suas proposições, para a posterior demonstração de seus elementos de justa causa. Aponta-se, portanto, os indícios de admissibilidade em comparação ao disposto no Código de Processo Penal Brasileiro nos moldes de um estudo reconhecido na temática³³.

De forma complementar, com a finalidade de construção da linha do tempo do estudo, realizou-se ainda um levantamento de notícias nos principais portais brasileiros, totalizando a

²⁹ ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska Teixeira Zanin; VALIM, Rafael. **Lawfare: uma introdução**. Editora Contracorrente, 2019, p. 35.

³⁰ Para pesquisa adequada, realizar acesso ao sítio <juris.ohchr.org>.

³¹ Para tanto, utilizar a pesquisa por número e digitar a referências dos autos do Procedimento Investigatório Criminal: 68811-80-2018.8.19.0000.

³² SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 55.

³³ *Ibidem*.

apuração de 41 matérias no período delimitado da deflagração da Operação Lava-Jato, até o retorno do alcaide à prefeitura de Niterói (2015-19).

Tendo em vista os argumentos enunciados por Sérgio Moro em suas “Considerações sobre a Operação Mani Pulite” a mídia obtém caráter central na construção da força tarefa em questão³⁴. O levantamento de notícias, portanto, também apresentou serventia ao analisar a possibilidade de infração de direitos à privacidade e vazamentos seletivos, resultando na revelação, inclusive, de vazamento da minuta da denúncia do Procedimento Investigatório na datada prisão, a despeito do sigilo processual e do dever público de mantê-lo³⁵.

Para a execução do levantamento, foi realizada a busca do termo “Rodrigo Neves” e “Operação Lava-jato” no buscador Google, utilizando a aba ferramentas para delimitar períodos específicos. Prioridade foi dada aos principais jornais pelo grau de relevância atribuído pela plataforma, sem utilização de filtros.

Em primeiro momento, se teve em vista demarcar a primeira notícia com a qual o ex-prefeito havia sido mencionado em algum momento da Operação Lava-jato. Tal esforço levou a apuração de que a primeira manchete reside em fevereiro de 2015. Na ocasião, houve o vazamento de uma conversa interceptada entre Rodrigo e o executivo Ricardo Pessoa, da UTC Engenharia, empresa apontada pela Lava-jato como suposta coordenadora do cartel instalado na Petrobras para supervalorização das obras do COMPERJ. Não decorreram atos ilícitos ou imputações dessa conversa, no entanto, tal notícia demarcou a entrada do nome de Rodrigo Neves no radar da Operação Lava-jato.³⁶

De igual forma, a apuração de notícias indicou importantes pressupostos, como a ligação quase obsessiva do mandatário em relação ao avanço do Complexo Petroquímico do

³⁴ MORO, Sergio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite**. Revista CEJ, v. 8, n. 26, 2004, p. 62.

³⁵ **Procuradoria põe prefeito de Niterói Rodrigo Neves no topo de organização criminosa**. O Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/mVGQV>>. Acesso em 01 jul. 2022.

³⁶ Trata-se de conversa interceptada entre o executivo Ricardo Pessoa, da UTC Engenharia, empresa apontada pela lava-jato como suposta coordenadora do cartel instalado na Petrobras para supervalorização das obras do COMPERJ, Cf.: **PF intercepta conversa telefônica entre empreiteiro preso na Lava-Jato e prefeito de Niterói**. O Globo, 2015. Disponível em: <<https://x.gd/Kz5Fu>>. Acesso em: 05 out. 2022.

Estado do Rio de Janeiro durante sua presença no CONLESTE³⁷, e o frequente contato com instituições transnacionais desenvolvimentistas, como o BRICS, o BID e o CAF.³⁸

Posteriormente, realizou-se investigação quanto à cobertura midiática na data do dia 10 de dezembro 2018, data de execução da medida cautelar que acarretou a prisão do prefeito e suspensão das funções públicas provenientes da Administração Municipal de Niterói. Dessa forma, objetivou-se adquirir visão ampla sobre o episódio ocorrido. A apuração de notícias nessa data, inclusive, desvelou a ocorrência de violações diretas à presunção de inocência³⁹, como será posteriormente detalhado. A data final do levantamento se delimitou no dia 13 de março de 2019, com a apuração de notícias que veiculavam a soltura de Rodrigo Neves e o retorno às funções públicas como prefeito de Niterói.

2.2 Detalhamentos acerca do marco teórico utilizado

No que se refere ao estudo de livros, artigos e seminários especializados em *lawfare* e violações de direitos políticos, tal espaço se mostra pertinente para uma delimitação em detalhes do referencial teórico. Em definição geral, utilizou-se intersecção entre o estudo dos Direitos Humanos e os axiomas garantistas aplicados ao processo penal.

Relata-se que o conceito de *lawfare* se aplica em sua dimensão política, delimitado nos termos de um uso hostil e direcionado do direito.⁴⁰ A assunção se dá, portanto, num desdobramento do pensamento de Orde Kittrie em “Law as a Weapon of War”.⁴¹ Consoante o autor, Estados Soberanos, Organizações Internacionais e até grupos paralegais seriam capazes de mover as leis e procedimentos jurídicos em torno da criação de efeitos parecidos ou

³⁷ Para ilustrar, a declaração de Rodrigo em reunião de retomada das obras do COMPERJ: “*Ainda é insuficiente, porque não diz respeito à refinaria, mas à conclusão da infraestrutura do Comperj. Foi uma agenda importante, mas insuficiente*”. Cf.: **Prefeito de Niterói diz que Petrobras vai recuperar empregos em Itaboraí**. G1, 2015. Disponível em: <<https://x.gd/7wSOx>>. Acesso em: 10 set. 2022.

³⁸ Cf.: **Prefeitura de Niterói anuncia pacote que inclui intervenções da Alameda à Região Oceânica**. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/mirJ3>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

³⁹ Em desacordo com o Artigo 14.1 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, as ações de autoridades públicas ensejaram a criação de uma expectativa de culpa com base em declarações à mídia. Cf.: Procuradoria põe prefeito de Niterói Rodrigo Neves no topo de organização criminosa. **Op. cit.**

⁴⁰ AMORIM; PRONER, **Op. cit.**, p. 16.

⁴¹ KITTRIE, Orde F. **Lawfare: Law as a weapon of war**. Oxford University Press, 2016, p. 27.

idênticos à guerra.

Em ressalva, Roberto Gargarella traça severas críticas ao conceito de *lawfare*, as quais se fazem oportunas pontuar. Inicialmente, se critica a origem do termo: a assunção dos preceitos de Kittrie e Dunlap, sabidamente defensores da soberania americana, em oposição à ordem geopolítica multipolar, tornaria o *lawfare* um conceito essencialmente contrário à defesa dos direitos humanos e comprometido com ideais militares dos Estados Unidos.⁴²

Tendo em vista tal observação, apesar de o termo *lawfare* em si ter sido cunhado pelos autores citados, o presente estudo de caso considerou de igual forma o direcionamento realizado por militares da China no âmbito do livro “Unrestricted Warfare”, principalmente em suas citações quanto ao uso da lei como um dos muitos recursos para que se atinja uma vitória militar.⁴³ Tal recomendação foi realizada mediante os autores concernentes à releitura do termo.⁴⁴

A releitura do conceito, realizada por autores como Celso Amorim e Carol Proner; Cristiano Zanin, Valeska Martins e Rafael Valim; e Antonio Santoro e Natalia Lucero Tavares se molda, no entanto, melhor ao caso concreto. Os livros “Lawfare Brasileiro” e “Lawfare: uma introdução”, redigidos após os fatos ocorridos no caso Lula da Silva⁴⁵ e Dilma Rouseff⁴⁶, ensejaram contribuições mais específicas acerca do âmbito político do *lawfare* instrumental, resultando numa contribuição materialista, derivada de observações concretas. Em mesmo sentido, as seguidas coletâneas do Instituto Herrera Flores ensejaram aproximação do tema à teoria dos direitos humanos aplicada ao processo penal.⁴⁷

Dessa forma, enquanto o trabalho de Zanin, Martins e Valim indica bases concretas para

⁴² Roberto Gargarella: "El lawfare podrá parecer una novedad en la Argentina, pero su práctica lamentablemente no lo es". Universidad Torcuato di Tella, 2019. Disponível em: <https://x.gd/luXxi>. Acesso em 09 nov. 2022.

⁴³ LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Unrestricted warfare**. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House Arts, 1999, p. 181.

⁴⁴ ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 18.

⁴⁵ ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 11.

⁴⁶ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 55.

⁴⁷ PRONER, Carol et al, 2017, p. 61.

o uso do termo *lawfare* em vista de suas dimensões estratégicas e táticas⁴⁸, utilizando exemplos empresariais e políticos, os estudos de Santoro e Tavares acerca das imbricações entre *lawfare* e impeachment se estabelecem, inclusive, como um modelo de análise para o respeito aos direitos processuais no caso.

Ainda nessa questão, o artigo de Amorim e Proner⁴⁹ contextualiza a pesquisa bibliográfica, tendo em vista os diversos casos estudados como *lawfare* na América Latina. A ação jurídica do CLAJUD⁵⁰ também amplia esse horizonte, se posicionando frequentemente contra violações de direitos civis e políticos nos Estados latinos, inclusive no que se refere a lideranças regionais.⁵¹ Tais posicionamentos da organização foram de auxílio, portanto, para a municipalização que se faz neste trabalho ao se tratar da antiga capital fluminense, Niterói.

A seleção desse marco teórico também carrega a contribuição de projetos de direta relevância com a questão. O acervo acadêmico do Museu da Lava-Jato, em suas indicações sobre o *lawfare* político, contribuiriam como norte para um estudo especializado. As indicações provenientes da rede “Lawfare Nunca Mais”, nesse mesmo sentido, estabeleceram suma importância.

Em prisma relacionado a preservação de garantias, apesar de Luigi Ferrajoli não tratar especificamente do *lawfare* em seus estudos, suas definições por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais incidem no fortalecimento de instituições de garantias e na autodeterminação política dos povos.⁵² De igual forma, os dez axiomas⁵³ elencados em sua

⁴⁸ ZANIN; MARTINS; VALIM, *Op. cit.*, p. 27.

⁴⁹ AMORIM; PRONER, *Op. cit.*, p. 20.

⁵⁰ Abreviação de Conselho Latino-americano de Democracia e Justiça. Como exemplo, ver as atuações quanto ao caso boliviano: **Declaración del CLAJUD – observación del juicio oral contra los autores de graves violaciones de derechos humanos en la ruptura constitucional de Bolivia el año 2019**. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/IHvOl>>. Acesso em: 23 jun. 2022. Ademais, os casos equatorianos: **Lawfare de máxima intensidade no Equador: os casos de Jorge Glas e de Alexis Mera**. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/1y2WO>>. Acesso em: 13 ago. 2022

⁵¹ Como a manifestação de preocupação quanto ao estado de Paulo Pabón, liderança regional equatoriana: **O Grupo de Puebla manifesta preocupação com a possibilidade de nova prisão preventiva de Paola Pabón, prefeita de Pichincha, Equador**. Grupo de Puebla, 2020. Disponível em: <<https://x.gd/TbDc3>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁵² FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Editora Livraria do Advogado, 2021, p. 111.

⁵³ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**, 4a ed. Tradutores Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.

obra norteiam a análise sob a ótica de um processo penal garantidor dos direitos estruturantes da democracia.

Tendo em vista que o caso Rodrigo Neves/Niterói se passa como resultado direto de um Procedimento Investigatório Criminal, são realizadas ainda revisões de estudos que analisam de que forma o discurso punitivo anticorrupção deslocou a atuação do Ministério Público⁵⁴ para além de sua função como instituição de garantias.⁵⁵ A partir do momento em que o órgão, antes controlador dos inquéritos, passa a atuar como ator integrante a esses, se verificam condições propensas às violações de direitos civis e políticos, matéria desse estudo de caso.

No que lhe concerne, a produção científica do Instituto Herrera Flores, principalmente no seminário ‘¿Vivimos un estado autoritario de derecho?’, protagonizado nos dias 26, 27 e 28 de janeiro do ano de 2022, indicou um extenso material quanto à análise de arbitrariedades no caso concreto. Em mesma linha, o decorrer do presente trabalho foi apresentado no VII Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, datado em outubro de 2022, o qual permitiu um contato salutar no sentido de aproximar as violações sistemáticas de garantias ao fenômeno do *lawfare* em afronta ao Estado Democrático de Direito.⁵⁶

Em sede de estabelecer conclusões verificáveis, realiza-se no capítulo de análise uma adequação aos padrões de ocorrência de *lawfare* ou respeito aos direitos civis e políticos. Para tal, o exame tripartite parte dos presentes itens: (i) verificação de arbitrariedade ou não quanto a íntegra do Pacto de Direitos Civis e Políticos e a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU⁵⁷ (ii) as considerações de Rubens Casara em “Breve roteiro para identificar

⁵⁴ SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; CYRILLO, Carolina. **As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias.** Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 6, n. 3, 2020, p. 1271-1300.

⁵⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Para um Ministério Público como instituição de garantia.** Revista do Ministério Público. 153, 2018, p. 09.

⁵⁶ Para tal, verificar o Simpósio de número 110 - Lawfare como arma jurídico-midiática que afronta o Estado Democrático de Direito: Operação Lava jato no Brasil e casos similares.

⁵⁷ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**" (217 [III] A). Paris, 1948.

perseguições políticas através do Sistema de Justiça”⁵⁸ (iii) a definição proposta por Antonio Santoro e Natalia Lucero Tavares, estabelecendo o uso do direito para a produção de efeitos políticos como característica crucial para a identificação de casos de *lawfare* instrumental⁵⁹.

Realizadas demonstrações acerca da metodologia do trabalho, tanto (i) no que se refere às classificações da pesquisa, (ii) quanto às técnicas utilizadas para a identificação de violações de garantias e (iii) os pressupostos teóricos para a análise final, se indica a necessidade de aprofundar o referencial teórico em seu conteúdo norteador.

⁵⁸ CASARA, Rubens RR. **Breve roteiro para identificar perseguições políticas através do Sistema de Justiça**. Revista Cult, 2019.

⁵⁹ Em sua perspectiva instrumental, o *lawfare* se define no uso hostil do direito para a construção de objetivos políticos. No caso em questão, o impeachment. Cf.: SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 39-40.

3 O LAWFARE PARA O IMPEACHMENT VS. O RESPEITO AOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

No lawfare, portanto, o direito deixa de ser um instrumento de garantia que se sustenta em regras processuais universais e prévias, para ser transformar em verdadeira arma que não segue a normatividade preestabelecida.

- Caroline Levergger Costa⁶⁰

Quando uma força antijurídica objetiva a deposição de um cargo público eletivo, temos a ocorrência de um *lawfare* para o impeachment.⁶¹ Antes de tudo, o *lawfare* em si é um uso estratégico e ilegítimo do direito.⁶² Frontalmente contrário à concepção garantista das normas jurídicas, as violações processuais são características chave desse fenômeno multifacetado.⁶³

Nesse sentido, segundo desenhado por estudos de estado da China⁶⁴ e Estados Unidos⁶⁵ a caracterização do *lawfare* se evolve inicialmente no contexto transnacional. Para o major-general Charles Dunlap Jr, o impacto das leis em ações de guerra enseja, inclusive, o ensino de comandantes e assessores sobre aspectos de como a legislação internacional pode ser manejada.⁶⁶

Qiao Liang e Wang Xiangsui, integrantes do Exército de Libertação Popular, demonstram que interferências na legislação são formas possíveis de influência geopolítica.⁶⁷ Em um exemplo de legislação extraterritorial, o U.S. Foreign Corrupt Practices Act figura como norma suficientemente aberta para impactos cruciais em sede empresarial e estratégica⁶⁸, como citado nos casos Siemens⁶⁹ e Petrobras⁷⁰. A doutrina chinesa aponta,

⁶⁰ ESSER DOS REIS; MARTINS JUNIOR. **Lawfare como ameaça aos Direitos Humanos**, Cegraf UFG, Goiás, 2021, p. 177.

⁶¹ Assume-se compreensão de *lawfare* político instrumental, ou seja, aquele direcionado para o alcance de efeitos políticos. Cf.: SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 39-40. AMORIM; PRONER, **Op. cit.**, p. 16.

⁶² ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 25.

⁶³ CASARA, **Op. cit.**

⁶⁴ LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Op. cit.**, p. 181.

⁶⁵ DUNLAP JR, Charles J. **Lawfare today: A perspective**. Yale J. Int'l Aff., v. 3, 2008, p. 146.

⁶⁶ DUNLAP JR, Charles J. **Lawfare 101: A primer**, 2017, p. 13

⁶⁷ LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Op. cit.**, p. 191.

⁶⁸ Para tal, Cf.: ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 39.

portanto, a lei como uma das formas com as quais se pode atingir uma vitória estratégica, inclusive em âmbitos militares.⁷¹

Nessa visão, Orde Kittrie⁷², inclusive, associava diretamente o fenômeno com ações que produziriam efeitos de guerra. Torna-se oportuno reconhecer, em igual forma, que o autor admite a possibilidade do uso do direito em âmbito subnacional como forma de assumir tais resultados bélicos.⁷³ Tal destaque oferece maior subsídio teórico para a delimitação de uma eventual ação de *lawfare* em governos locais.

Santoro e Tavares⁷⁴, por sua vez, expandem tal noção por uma definição de *lawfare* político, admitindo que grupos internos seriam capazes de engendrar o direito para a produção de ações com efeitos políticos. Tal ressignificação conceitual será a aplicada como norte desse estudo.

A definição proposta por Zanin, Martins e Valim, em mesma via, aponta que o conceito de *lawfare* perpassa de forma inerente à excessiva estrategização do direito. Ademais, indica-se a instrumentalização das normas legais como forma de realizar efeitos análogos à guerra em diversas esferas.⁷⁵ As ações direcionadas de deslegitimação ou aniquilação por meio dos instrumentos normativos detém, portanto, condição plena para a interferência direta no cenário político - sob uma aparência de legalidade.

Os axiomas dispostos por Ferrajoli⁷⁶ no entanto, fazem um alerta quanto à instrumentalização do direito: o processo deve seguir um rito de garantias fundamentais. Em consequência lógica, os dez axiomas garantistas se desdobram em características absorvidas pela legislação internacional nos moldes do que se compreende como garantias processuais

⁶⁹ Para delimitações sobre o *lawfare* empresarial e estratégico, Cf.: KITTRIE, Orde F. **Lawfare and US national security**. Case W. Res. J. Int'l L., v. 43, p. 405, 2010.

⁷⁰ ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 124.

⁷¹ LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Op. cit.**, p. 181.

⁷² KITTRIE, Orde, 2016, p. 8.

⁷³ Ibidem, p. 84.

⁷⁴ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 39-40.

⁷⁵ ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 25.

⁷⁶ FERRAJOLI, 2014, p. 75.

acordadas internacionalmente⁷⁷, ressaltando, por exemplo, a necessidade do ônus da prova à acusação e o devido compromisso das autoridades judiciais envolvidas ao processo.⁷⁸

| AXIOMAS GARANTISTAS E SUAS INTERSECÇÕES COM O ESTADO DE DIREITO ⁷⁹ | |
|---|---|
| <i>Nulla penna sine crimine</i> | Princípio da retributividade da pena em relação ao delito. Não se assume a possibilidade de imposição de pena sem delito prévio. |
| <i>Nulla Crimen sine lege</i> | Princípio da legalidade em sentido estrito. Qualquer previsão de crime, portanto, deve estar disposta com suficiente descrição. |
| <i>Nulla lex sine necessitate</i> | Princípio da necessidade. A ação do Estado deve ser justificada para que a restrição da liberdade e segurança pessoal não seja realizada de forma autoritária |
| <i>Nulla necessitate sine injuria</i> | Não se considera crime ação que não incida a um bem jurídico determinado. |
| <i>Nulla injuria sine actione</i> | Princípio da materialidade. Admite a identificação expressa de conduta humana para a tipificação em crime. |

⁷⁷ Os axiomas garantistas se relacionam diretamente com o direito internacional dos direitos humanos, de forma que o rito processual adequado se admite como norma cogente. Para tal, Cf.: PRONER, Carol et al. (Ed.), 2018a, p. 77.

⁷⁸ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General Comment No. 32: Article 14: (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)**. UN Doc. CCPR General Comment, n. 32, 2007, p. 30.

⁷⁹ FERRAJOLI, *Op. cit.*

| | |
|---|--|
| <i>Nulla actio sine culpa</i> | Princípio da culpabilidade. Indica a impossibilidade de punição de ações as quais estejam fora do escopo da vontade pessoal. |
| <i>Nulla culpa sine iudicio</i> | Princípio da jurisdicionalidade, em sentido lato e estrito. Nesse âmbito, tanto a constatação de culpa só é possível por um indivíduo investido de poderes jurisdicionais e comprometido com a ética e idoneidade do cargo, quanto à agregação de sentidos vazios ou valorativos em demasia não deve ser direcionada a apuração de fatos e provas. ⁸⁰ |
| <i>Nullum iudicium sine accusatione</i> | Princípio acusatório. Axioma pelo qual se aduz a necessidade de distinção na figura do julgador e do acusador. |
| <i>Nulla accusatio sine probatione</i> | Princípio do ônus da prova. Em importante determinação, cabe à versão acusatória a devida comprovação dos fatos narrados e crimes imputados, dialogando diretamente com a presunção de inocência. ⁸¹ |
| <i>Nulla probatio sine defensione</i> | Princípio do Contraditório. De acordo com tal premissa, uma decisão só se reveste de legitimidade quando observadas as garantias de uma defesa jurídica adequada. |

Ressalta-se que tais princípios encontram resguardo no Pacto de Direitos Cíveis e

⁸⁰ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 159.

⁸¹ *Ibidem*, p. 160.

Políticos, como será adiante exposto.⁸² Dessa forma, signatários e sujeitos a legislação internacional, a violação sistemática de garantias não só se estabelece como uma infração estatal em si, como direciona a ação do Estado contra sua própria acepção pacificadora: o Estado de Direito.⁸³

Os quatro últimos axiomas se configuram como previsões relativas ao devido processo legal.⁸⁴ De acordo com Santoro e Tavares, as violações de tais direitos processuais elencados são característica recorrente no que se refere ao *lawfare* político.⁸⁵ Demonstra-se, portanto, que o afastamento do sistema garantista se associa com a criação de um ambiente propício ao uso hostil do direito. Nesse sentido, corrobora Valim em suas contribuições sobre ações estatais de exceção:

“O Direito Penal e o Direito Processual Penal sofrem um completo desvirtuamento, perdendo sua vocação garantista em prol da mera legitimação das pretensões autoritárias do Estado. A persecução penal se torna um jogo de cartas marcadas, com um absoluto desprezo ao direito de defesa.” (VALIM, 2015, p.24)⁸⁶

A crise dos direitos de defesa se elencam, ainda, ressalte-se, como a crise do próprio constitucionalismo⁸⁷. A ação *contra legem*, portanto, se delimita no manejo dos próprios pressupostos internos do Estado à figura do inimigo. A absorção dos quatro últimos axiomas se encontra em sede de previsão constitucional: o axioma de *Nullum iudicium sine accusazione* se desvela nos moldes do artigo 129, inciso I.⁸⁸ Por sua vez, as assunções relativas ao ônus da prova residem no artigo 5º, inciso LVI, na forma do princípio da não

⁸² Para conteúdo completo, ver ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Op. Cit.** Para as devidas especificações, aprofundar o estudo com a consideração dos comentários gerais a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU, principalmente os concernentes aos Artigos 9º e 14º, previstos em, respectivamente, HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2014. HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2007.

⁸³ FERRAJOLI, Luigi, **Op. cit.**, p. 76.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Destaca-se o comentário de que não há limites e restrição ao poder do Estado no fenômeno do *lawfare*, para tal, Cf.: ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 28

⁸⁶ VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. Editora Contracorrente, 2015, p. 24.

⁸⁷ FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 173, 2015, p.21

⁸⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

culpabilidade.⁸⁹ A proteção à ampla defesa e contraditório, em mesma linha, pode ser encontrada no inciso LV do mesmo artigo⁹⁰.

No entanto, tendo em vista o caráter direcionador dos princípios garantistas, a aplicação de tais pressupostos deve ser resguardada não só por um duplo grau de jurisdição, mas também, por um controle externo internacional.⁹¹ É nesse âmbito que a jurisdição do Comitê de Direitos Humanos da ONU pode e deve ser acionada na medida de sua aplicabilidade.⁹²

Atente-se que, aplicado ao contexto de lideranças públicas, tanto as garantias da pessoa física em questão devem ser respeitadas, como a expressão política daquela sociedade deve ser envolta por um resguardo atencioso⁹³. Um processo que não considera os direitos do indivíduo e os direitos políticos da sociedade não merece prosperar, pois a função do direito está atrelada a estes de forma inerente.⁹⁴ Em mesma linha, estabelece Ferrajoli em suas considerações sobre direitos fundamentais:

“Acrescento que os direitos fundamentais estabelecidos nas constituições, se por um lado servem para limitar a democracia política, por outro servem para integrá-la e, por assim dizer, para reforçá-la juntamente com a noção, que está sobre seus ombros, de soberania popular. Todos os direitos fundamentais, de fato – não só os direitos políticos, mas também os direitos civis, os direitos de liberdade e os direitos sociais -, sendo conferidos igualmente a todos enquanto pessoas ou cidadãos, aludem a todo o “povo”, referindo-se a poderes e a expectativas de todos.” (FERRAJOLI, p. 111)⁹⁵

Demonstra-se, portanto, que a dupla acepção dos direitos humanos não se confunde com a ofensa característica ao sistema jurídico que permeia o conceito do *lawfare*. O uso hostil e direcionado das disposições legais, é, antes de tudo, *contra legem*.⁹⁶ Zaffaroni,

⁸⁹ BRASI, **Op. Cit.**

⁹⁰ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 160.

⁹¹ Para tal, Cf.: LEGALE, Siddharta. **A corte interamericana de direitos humanos como tribunal constitucional: exposição e análise crítica dos principais casos**. Lumen Juris, 2020.

⁹² Decisão da ONU em favor de Lula é inédita e abre importante precedente, diz Carol Proner. **Op.Cit.**

⁹³ BACK, Charlott; TELES, Yanne. **O lawfare brasileiro e a Lei da Ficha Limpa**. Lawfare e América Latina, p. 723, Editora Ithala, Curitiba, 2022.

⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Razones jurídicas del pacifismo**. Trotta, 2004, p. 45.

⁹⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Livraria do Advogado Editora, 2021, p. 111.

⁹⁶ Nesse mesmo sentido Cf.: NEUENSCHWANDER, Juliana; GIRALDES, Marcus. **Lawfare, ou “para os inimigos, a lei!”**. Lawfare e América Latina, p. 463-473, Editora Ithala, Curitiba, 2022, p. 467.

Caamaño e Weis demonstrarão que tal antijuridicidade se trata de um uso da força estatal envolto à infâmia.⁹⁷ Charlotth Back aplica tal visão pela concepção de um Direito Penal do Inimigo Político, o qual os critérios de aferição da culpa atingem dimensões morais e estritamente relativas a personalidade do réu.⁹⁸

Para os autores, portanto, as violações sistemáticas de direitos caminham para uma erosão paulatina da função cidadã do sistema judiciário. Zaffaroni expande esse desenho em suas considerações sobre a postura de autoridades públicas, ressaltando que o *lawfare* não se trata, de nenhuma forma, de uma conspiração, mas sim, de um desbalanço interno nas estruturas de poder do próprio sistema de justiça:

“Nuestros poderes judiciales, en general, participan minoritariamente en el lawfare, en esta persecución política. Son pocos los jueces que participan en esto. Creo que, algunos porque quieren lograr fama; otros porque quieren ascender más rápido dentro de las jerarquías de los poderes judiciales, hacer carrera; otros porque creen que es la forma de dar el salto a la política; otros por complejos de inferioridad. Se dan cuenta que no tienen poder y acercándose al poder de turno se sienten poderosos. Motivaciones bastante patológicas todas ellas. No digo que sean enfermos, pero son motivaciones bastante neuróticas. Son una minoría. La gran mayoría de nuestros jueces permanece indiferente y ahí está su pecado, porque la minoría ensucia al resto que se refugia en el silencio y coopera por omisión, lo cual es una cooperación importante en esas circunstancias.” (ZAFFARONI, 2022, p. 4)⁹⁹

Nesse sentido, a criminalização de líderes e dirigentes políticos mediante desvios institucionais deve ser apurada e prevenida por mecanismos de controle. O instituto do juiz de garantias, como exemplo, reside nesse sentido: a perpetuação dos direitos humanos, inclusive nas frases pré-processuais.¹⁰⁰ A confiabilidade das decisões judiciais vindouras, lastreada em teorias de defesa à coerência e integridade do direito, se tornam de interesse imediato da perpetuação amena das estruturas jurisdicionais.¹⁰¹

⁹⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; CAAMAÑO, Cristina; WEIS, Valeria. **Bem-vindos ao Lawfare: Manual de passos básicos para demolir o direito penal**. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2021, p.83.

⁹⁸ PRONER, Carol et al. (Ed.), 2017, p. 91.

⁹⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Lawfare, Poder Punitivo e Democracia**. Curso Internacional “Estado, política y democracia en América Latina”, EdUERJ, Rio de Janeiro, 2022, p. 4.

¹⁰⁰ ESSER DOS REIS; MARTINS JUNIOR. **Lawfare como ameaça aos Direitos Humanos**. Cegraf UFG, Goiás, 2021, p. 101.

¹⁰¹ STRECK, Lênio. **Lawfare: como detectar os sintomas desse coronajuris**. Lawfare e América Latina p. 769, Editora Ithala, Curitiba, 2022.

Rubens Casara, por sua vez, destaca o papel determinante desses processos na transformação de uma crise de representação política em uma crise dos valores, princípios e regras que regem a democracia¹⁰². A “corrupção”, portanto, pode ser utilizada como fator justificador para a ação da lei contra suas próprias definições de proteção à democracia.¹⁰³ Em termos mais objetivos: as violações de direitos civis e políticos são intrinsecamente ligadas à ocorrência do *lawfare* político.¹⁰⁴

No caso em tela, observa-se o cenário de um procedimento investigatório do Ministério Público. Apesar de ser dotado com a expressa função constitucional de fiscalizador das investigações, o órgão, na prática das forças tarefas, assume o protagonismo destas, de forma que resta ausente de controle externo:

“Extrai-se que o Ministério Público foi além dos dicotômicos poderes de defensor do povo e legitimado exclusivo para a ação penal. Em atuação historicamente desenvolvida, que envolveu importante campanha publicitária de construção de uma imagem institucional de confiança da opinião pública, a partir do uso de uma linguagem jurídica que funciona como a criptografia para o manejo político, o Ministério Público assumiu também as funções de investigação, sempre amparado no discurso público de que o combate à corrupção é corolário da defesa da democracia. Dado que sua posição constitucional original a respeito da investigação era de fiscal do órgão investigador, o Ministério Público como investigador ficou sem fiscal externo dessa atividade.” (SANTORO; CYRILLO, p. 1290)¹⁰⁵

O movimento institucional de alinhamento não mais como instituição de garantias, mas como instituição majoritariamente centrada na acusação, traz ao Ministério Público, portanto, uma tendência perigosa à presunção de inocência. Pelo fenômeno do viés de confirmação, as investigações podem resultar em denúncias sem materialidade. Ademais, a necessidade de resultados pode culminar na decretação de cautelares sem a devida necessidade e proporcionalidade.¹⁰⁶ Para além de tendências, se concretizadas, tais ações são violações de garantias fundamentais pelo aparato judicial.

¹⁰² CASARA, **Op. cit.**

¹⁰³ PRONER, Carol et al. (Ed.). **Op. cit.**, p. 77.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ SANTORO; CYRILLO, **Op. cit.**, p. 1290.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 1297.

Tal contexto acerca do Ministério Público perpassa, ainda, a crítica de Roberto Gargarella ao tema do *lawfare*. Sob os argumentos do autor, o uso hostil e direcionado do direito não passa de uma consequência habitual da fragilidade das instituições da América Latina e a força quase gravitacional que o poder executivo exerce sob o judiciário.¹⁰⁷

No entanto, o próprio Sérgio Moro, participante chave da Operação Lava-jato, demonstra que a aplicação desse pressuposto no contexto brasileiro não prospera: o Ministério Público possui previsão legal de independência institucional, delimitando o Brasil como um local afável para a ocorrência de forças tarefas sem maiores controles do poder público.¹⁰⁸

Santoró e Cyrillo ressaltam: “Seguirá em aberto, na nossa institucionalidade constitucional, a dúvida sobre quem, numa democracia, controla o controlador que acumulou as funções, inclusive, incorporando aquelas que controlava”.¹⁰⁹ Carol Proner, em coluna no Conselho Latino-americano de Democracia e Justiça, aduz que o caso brasileiro se retrata no empoderamento de órgãos fiscalizadores e procuradorias sem qualquer cuidado soberano, fato que se estabeleceu como uma armadilha institucional aplicada, inclusive, aos poderes de turno, no caso de deposições e impeachments¹¹⁰.

Não restam dúvidas, portanto, que o *lawfare*, ao menos no que se aplica ao caso brasileiro e aos Procedimentos Investigatórios Criminais, não se adéqua a um padrão de simples interferência do poder vigente, mas sim, de desenhos institucionais potencialmente violadores de direitos. Em paráfrase do disposto por Zanin, Martins e Valim: o uso estratégico do direito para deslegitimar, prejudicar, ou aniquilar um inimigo.¹¹¹

¹⁰⁷Em afirmações quanto às imbricações do presidencialismo no contexto latino-americano, Cf.: GARGARELLA, Roberto. **La derrota del derecho en América Latina: Siete tesis**. Siglo XXI Editores, 2020, p. 62

¹⁰⁸MORO, **Op. Cit.**, p. 62.

¹⁰⁹SANTORÓ; CYRILLO, **Op. cit.**, p. 1297.

¹¹⁰ **De Brasil a Argentina: lecciones de lawfare y de solidaridad**. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/b7ht9>>. Acesso em: 24 set. 2022.

¹¹¹ZANIN; MARTINS; VALIM, **Op. cit.**, p. 25.

É nesse sentido que, no curso de um mandato eletivo, ações de exceção afastam o direito do cidadão em exercer a representação política pelo qual foi eleito, como também esfazem a autodeterminação dos eleitores do local.¹¹² As ações do Ministério Público, pautadas pela defesa dos interesses sociais, portanto, carregam alento não no confronto entre sociedade e direitos humanos, mas na solidificação de uma constante consonância entre ambos.

Em seu estudo “Democracia através dos direitos”, Ferrajoli estabelece a necessidade do respeito aos direitos políticos, ressaltando seu caráter fundante em relação à autonomia local:

“Se resulta um modelo quadridimensional de democracia, ancorado em quatro classes de direitos em que agrupei todos os direitos fundamentais: os direitos políticos, os direitos civis, os direitos de liberdade e os direitos sociais. Os dois primeiros tipos de direitos, políticos e civis – que podemos chamar “secundários” ou “formais” ou instrumentais” –, os primeiros assegurando a autonomia política e os segundos a autonomia privada, servem para fundar a legitimidade da forma das decisões, respectivamente na esfera da política e na da economia e, portanto, para fundar a dimensão formal da democracia: de um lado, a democracia política, de outro a democracia civil.” (FERRAJOLI, 2015, p. 21)¹¹³

Nos estudos do ex-juiz da CIDH Sérgio Garcia Ramizes, destaca-se a constatação de um desbalanço do devido processo legal em relação ao controle do crime.¹¹⁴ Nas palavras de Carol Proner e Gisele Ricobom: “Fica evidente que a falsa polarização entre o direito do indivíduo e os direitos da sociedade – corrupção como mal sistêmico que afeta a todos – faz nascer a torpe justificativa para o uso excepcional do direito”.¹¹⁵

As autoras ratificam a complementariedade entre os Direitos Humanos e o controle do crime em vias adequadas. A delimitação de uma forma com a qual o controle criminal é realizado, portanto, se estabelece como meio de tutelar os interesses próprios da sociedade,

¹¹² HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 1984.

¹¹³ FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 173, 2015, p. 21.

¹¹⁴ RAMÍREZ, Sergio García. **El debido proceso**. Editora Porrúa, Argentina, 2012, p. 7.

¹¹⁵ PRONER, Carol et al. (Ed.). **Op. cit.**, p. 77.

demarcando a razoabilidade das ações do Estado.¹¹⁶ A exceção ilustrada no descontrole dos limites impostos por comum acordo é, em si, a real ameaça ao Estado de Direito e a expressão de uma democracia plena¹¹⁷, de forma que violar as garantias concernentes ao processo direciona uma irrefreável violação dos direitos atribuídos tanto ao indivíduo em si, como à sua ação política.

Expostas as relações entre o *lawfare* e o respeito às garantias institucionais, tanto em sua íntegra como em sua jurisprudência, o Pacto de Direitos Civis e Políticos identifica importantes pressupostos concernentes a todos os seus signatários. Por via do cotejo com o caso Rodrigo Neves/Niterói, restaram violações quanto aos artigos 9.1, 14.2 e 25,b, pontos que serão a seguir destrinchados.

| VIOLAÇÕES DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS NO CASO NEVES/NITERÓI | |
|--|---|
| ARTIGO | TERMO JURISPRUDENCIAL |
| Art 9º, §1 – Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos. | A prisão preventiva pela imputação de um delito deverá ser razoável e necessária à circunstância. |
| Art 14º, §2 – Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente | É um dever de todas as autoridades públicas abster-se de prejudicar o resultado de um julgamento, por exemplo, abstendo-se de |

¹¹⁶ PRONER, Carol et al. (Ed.). **Op. cit.**, p. 48

¹¹⁷ VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. Editora Contracorrente, 2015, p. 24.

| | |
|--|--|
| comprovada sua culpa | fazer declarações públicas afirmando a culpa do acusado. |
| Art 25º, (b) – Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem restrições infundadas, de ter acesso às funções públicas de seu país, de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores | As razões para a destituição dos titulares de cargos eletivos deverão ser previstas em disposições legais e baseadas em critério objetivos, razoáveis e que abarquem procedimentos justos e equitativos. |

4 AS VIOLAÇÕES DE GARANTIAS CIVIS E POLÍTICAS NO CASO RODRIGO NEVES/NITERÓI

“O direito internacional dos direitos humanos está repleto de normas garantidoras do chamado devido processo legal/ due process of law, entendido como um limite ao Estado diante da necessidade de assegurar um processo justo como garantia de direitos humanos.”

- Carol Proner e Gisele Ricobom¹¹⁸

4.1 Artigo 9.1 – Quanto ao caráter arbitrário da prisão preventiva

4.1.1 Quanto à materialidade da denúncia

O artigo 9º, §1 do Pacto de Direitos Civis e Políticos representa a defesa à liberdade e segurança pessoal, de forma a vedar prisões ilegais ou arbitrárias. Em seus termos: “ninguém será privado de liberdade, exceto por motivos estabelecidos e conforme o procedimento estabelecido por lei”.¹¹⁹ Ademais, a jurisprudência define que as razões para detenção ou reclusão devem estar prescritas legalmente e definidas com precisão suficiente a fim de evitar interpretação ampla ou arbitrária.¹²⁰

De igual forma, o Comitê de Direitos Humanos historicamente reforça que o conceito de arbitrariedade é intrinsecamente ligado a elementos de inadequação, imprevisibilidade e desrespeito às garantias processuais.¹²¹ Neste ponto, examinaremos se a prisão preventiva de Rodrigo Neves por 93 dias se tratou de ação arbitrária do Estado Brasileiro.

O procedimento investigatório do caso teve origem na adesão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro aos anexos de delações premiadas no âmbito da “Operação Ponto Final”, coordenada pelo Ministério Público Federal. Nesta, o ex-governador Sérgio Cabral havia sido preso por confesso esquema de propina com empresários de ônibus estaduais.

¹¹⁸ PRONER, Carol et al. (Ed.). **Op. Cit.**, p. 77.

¹¹⁹ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Op. Cit.**

¹²⁰ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General comment No. 35: Article 9 (Liberty and security of person)**. UN Doc. CCPR General Comment, n. 35, 2014.

¹²¹ *Ibidem*.

A denúncia do Caso Rodrigo Neves/Niterói, por sua vez, parte de um pressuposto onde se infere um fio comum entre os casos.¹²² Nesse sentido, os pressupostos lógicos direcionam para tal quadro:

PRESSUPOSTOS DA DENÚNCIA DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO

Os empresários coordenam as empresas Transnit e a Transoceânica. A Transnit e a Transoceânica fazem parte do sindicato SETRERJ. O SETRERJ faz parte da FETRANSPOR. A FETRANSPOR é corrupta no Estado do Rio, culminando na prisão de Sérgio Cabral.¹²³ Logo, o SETRERJ é corrupto nos municípios do Rio e Rodrigo Neves deve ser preso.

Dessa forma, o argumento da acusação se estrutura na retroação dos antecedentes causais do caso FETRANSPOR até os consórcios municipais, correlacionando o caso Estadual ao Municipal.

Desse fio, se resultam as imputações de corrupção passiva e organização criminosa. O suposto modus operandi da organização, segundo a denúncia, é ilustrado por esta linha narrativa:

LINHA NARRATIVA DA ACUSAÇÃO

É dever do município de Niterói realizar o pagamento do valor relativo às gratuidades de passagens de ônibus para as empresas rodoviárias. Ao realizar esse pagamento, as empresas repassariam 20% do valor de volta para Rodrigo e seu secretário de infraestrutura.

¹²² RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 11.

¹²³ *Ibidem.*

Como lastro probatório, foram elencados: (I) delação premiada realizada por empresário de ônibus (II) mensagens do celular do delator e (III) prova testemunhal.¹²⁴ No entanto, tendo em vista os autos do procedimento investigatório, tal lastro acaba por não configurar materialidade suficiente para embasar denúncia nos moldes do conceito definido como “justa causa” no Código de Processo Penal Brasileiro¹²⁵, como será agora descrito.

Destarte, é importante ressaltar que a denúncia se apresenta como fundamentalmente justificada no primeiro item: delação premiada, visada a contextualizar e decodificar os outros elementos de convicção.¹²⁶ No entanto, no ofício da Procuradoria Geral da República que prosseguiu com o compartilhamento dos arquivos de delações, a Justiça Estadual identificou a informação de que os documentos em questão detinham somente a função de contribuir com as investigações.¹²⁷

Mais além: o anexo em específico que originou a denúncia do prefeito de Niterói foi elencado como ausente em indícios de corroboração.¹²⁸ Dessa forma, a Justiça Estadual identificou que a delação premiada realizada por empresário de ônibus deveria ser apurada, e só poderia assumir peso considerável mediante consonância com outros meios de prova.¹²⁹

Para possibilitar o uso de tal delação como justa causa processual penal, a denúncia aponta mensagens encontradas no celular do delator, obtido por força de busca e apreensão e, portanto, prova autônoma.¹³⁰ O conteúdo das mensagens, todavia, não se apresenta como potencialmente ilícito, se restringindo à marcação de reuniões e encontros entre a prefeitura de Niterói e o Sindicato Rodoviário. Conforme a própria denúncia:

“Veja-se que não há menção explícita aos motivos de tantos encontros, como seria normal e razoável acontecer, justamente porque ninguém em sã consciência deixaria registros por escrito sobre o cometimento de um crime. As conversas lacônicas e monossilábicas, no fundo, representam um dado relevante acerca do objeto ilícito

¹²⁴ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 34.

¹²⁵ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Direito processual penal**. 2008, p. 175.

¹²⁶ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 35.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 2169

¹²⁸ *Ibidem*, p. 414.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 2170.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 44.

das reuniões, confirmando a versão do réu colaborador.” (RIO DE JANEIRO, 2018, p. 48).¹³¹

As mensagens lacônicas também motivaram a própria delimitação temporal do crime de organização criminosa. Este estaria baseado no primeiro registro de marcação de reunião entre a prefeitura de Niterói e os representantes do Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário.¹³²

Ademais, tal noção temporal se refletiu diretamente no valor da causa: é estipulado desvio de 10 milhões por razão da organização criminosa. A metodologia utilizada no procedimento investigatório se conteve em realizar cálculo aritmético da porcentagem citada pelo delator em relação a toda quantia contratualmente recebida pelas empresas de ônibus no período 2014-2018.¹³³

Em suas considerações sobre ações de exceção do Estado em matéria de direito processual, Adriana Ancona de Faria, em escrito envolto à coletânea Comentários a um Acórdão anunciado, estabelece:

“A aceitação por um Tribunal da ocorrência de um crime de corrupção passiva, sem a configuração de qualquer vantagem indevida para o acusado, uma vez que a suposta vantagem não agregou seu patrimônio e nem foi fruída de forma nenhuma, sendo reconhecida como um benefício de fato sem que se verifique nenhuma materialização de uma condição vantajosa no mundo real, constitui uma construção retórica assustadoramente teratológica. É inaceitável uma condenação criminal sustentada na construção retórica de um crime, que não apresenta nenhuma evidência concreta que permita caracterizar a configuração do elemento do tipo”. (PRONER, et al., 2018, p. 24)¹³⁴

Tendo em vista que o valor acusado não foi obtido como fruto de busca e apreensão, ou motivado por acusações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras¹³⁵, evidencia-se

¹³¹ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.** p. 48.

¹³² RIO DE JANEIRO, **Op. cit.** p. 12.

¹³³ Ibidem, p. 23-24.

¹³⁴ PRONER, Carol et al. (Ed.), 2018b, p. 24.

¹³⁵ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 23-24.

um raciocínio sem o devido lastro probatório para a imputação: uma construção teórica de crime.

Nessa linha, caso o delator estipulasse o dobro da alíquota citada, o Ministério Público seria incentivado a realizar imputação na base de 20 milhões de reais. O valor da causa, conclui-se, restou exclusivamente atrelado aos termos da delação premiada, reforçando a ausência de elementos de convicção suficientes para a propositura da ação penal.

Delações, por si só, não detém força probatória no ordenamento jurídico brasileiro. Uma prova testemunhal, contudo, sendo lastreada no contraditório e na observação afastada do delito, constitui meio possível para a definição de justa causa.¹³⁶ Na condução do procedimento investigatório, chama a atenção que o segundo empresário, delimitado como testemunha, foi assumidamente encontrado pelos procuradores mediante pesquisa no buscador *Google*, pela busca do termo “pagamento de propinas a agentes públicos por empresários do setor de transporte”.¹³⁷

Como resultado da pesquisa, o MPRJ relata que obteve acesso à notícia de portal em que o dono de empresa de marketing realizava delação premiada onde o nome de Rodrigo era citado, motivo pelo qual fora chamado para depor como terceiro.¹³⁸

A equiparação de delação premiada à prova testemunhal, no entanto, só pode ser validada mediante submissão ao contraditório, oferecendo oportunidade para que as partes formulem perguntas ao delator, como se este fosse testemunha arrolada pela acusação, nos moldes do Código de Processo Penal Brasileiro.¹³⁹ Realidade diversa desta, aponta Otto Kirchheimer, resulta numa tendência de imposição do resultado pré-estabelecido pela acusação.¹⁴⁰

¹³⁶ BADARÓ, *Op. cit.*, p. 315.

¹³⁷ RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 54.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ BADARÓ, *Op. cit.*, p. 315.

¹⁴⁰ KIRCHHEIMER, Otto. *Political justice: the use of legal procedure for political ends*. Princeton University Press, 2015, p. 117.

Tendo em vista que o depoimento do empresário de marketing foi realizado em forma inadequada ao procedimento estabelecido em lei, com a exclusiva presença dos procuradores¹⁴¹, ausente o contraditório, não se admite sua força como prova testemunhal *sui generis* – apta a fundamentar sentença.¹⁴²

A fragilidade dos três itens citados como lastro probatório ainda se agrava perante a análise da imputação em si do crime de organização criminosa: a versão dos fatos preconizada pela acusação aponta que o núcleo da prefeitura de Niterói pressionaria os representantes legais das empresas de ônibus a repassarem valores indevidos. Não haveria um desenho, portanto, de união entre os núcleos, mas sim, de desassociação entre estes.¹⁴³

Ausentes elementos corroborativos que motivem a definição de ânimo associativo, valor da causa e delimitação temporal, estabelece-se que a denúncia não foi instruída conforme a legislação interna do Estado brasileiro.¹⁴⁴

Pelo exposto, no cotejo do Pacto de Direitos Civis e Políticos em relação ao Caso Rodrigo Neves/Niterói, toma-se nota de que a Justiça Estadual identificou ausência de justa causa na imputação de organização criminosa.¹⁴⁵ Dessa forma, observa-se que o mandado de prisão foi emitido de forma prematura, violando o direito à liberdade e segurança pessoal estabelecido no Artigo 9º §1.

4.1.2 Quanto à decretação da prisão preventiva

Para além do citado, os fatores para a expedição do mandado de prisão em si apresentam necessidade de análise. O Comitê de Direitos Humanos estabelece em sua jurisprudência que a prisão preventiva não deve constituir uma prática geral, sendo

¹⁴¹ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 2083.

¹⁴² BADARÓ, **Op. cit.**, p. 315.

¹⁴³ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 2172.

¹⁴⁴ BADARÓ, **Op. cit.**, p. 315

¹⁴⁵ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 2157.

necessariamente embasada nos preceitos de razoabilidade e necessidade. Nesse sentido, as finalidades que motivam a aplicação dessa cautelar de exceção devem ser delimitadas de forma adequada, como, por exemplo, para evitar fuga, alteração de provas ou a reincidência do delito. São vedados, portanto, critérios excessivamente amplos, como a ordem pública.¹⁴⁶

Há, portanto, um princípio de proporcionalidade que coordena as medidas cautelares: elas devem se apresentar tanto necessárias para um fim, como adequadas em relação ao interesse do processo e a menor ofensa possível aos direitos fundamentais.¹⁴⁷

O caso Gorji-Dinka v. Camerún se apresenta como paradigma de análise nessa questão: não se admite prisão preventiva ausente de fundamento jurídico ou que tenha sua urgência intrínseca ignorada.¹⁴⁸ No caso Rodrigo Neves/Niterói, alega-se que o mandado de prisão preventiva foi expedido com a necessidade de proteger a ordem pública e prevenir danos à instrução criminal.¹⁴⁹

O critério de ordem pública, tendente a ser excessivamente amplo¹⁵⁰, foi delimitado nos termos de que a continuidade do mandatário na prefeitura poderia causar ao erário.¹⁵¹ Tal explicação seria suficientemente justa, contudo, como já destacado, o valor supostamente desviado não encontrava lastro em fruto de busca e apreensão, ou foi de alguma forma corroborado por acusações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, denotando alguma materialidade ao fato.¹⁵² Tendo em vista que o valor da causa se restou exclusivamente atrelado aos termos de delação premiada, incapaz de embasar ação penal¹⁵³, não há o que se falar em ordem pública para a proteção do erário municipal.

¹⁴⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2014.

¹⁴⁷ BADARÓ, *Op. cit.*, p. 720.

¹⁴⁸ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, *Op. cit.*

¹⁴⁹ RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 58-62.

¹⁵⁰ LOPES JÚNIOR, Aury; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Crise de identidade da "ordem pública" como fundamento da prisão preventiva**. Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/FQBvi>>. Acesso em 05 jul. 2022.

¹⁵¹ RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 60.

¹⁵² RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 23-24.

¹⁵³ BADARÓ, *Op. cit.*, p. 315.

Ademais, como a demarcação temporal do crime de Organização Criminosa foi estabelecida por registros de reuniões via aplicativo de mensagens, ocorridas entre os anos de 2014 a 2016, a Justiça Estadual verificou ausência de contemporaneidade: a medida prisional foi decretada em dezembro de 2018, dois anos após os sugeridos encontros. Não há, portanto, a presença de elementos de urgência concernentes ao fato.¹⁵⁴

Por fim, a denúncia retrata que a prisão se justificaria como forma de evitar o perecimento das provas, visto que um delator havia confessado ter removido contatos de seu celular.¹⁵⁵ No entanto, como disposto na ordem constitucional brasileira, não se pode transcender ato de um indivíduo para pessoa diversa. Tendo em vista que não foram arrolados comportamentos suspeitos, não há a exposição de perigo à instrução criminal adequado à aplicação de medida tão gravosa como a prisão preventiva.¹⁵⁶

A prisão de Rodrigo Neves de 10 de dezembro de 2018 a 13 de março de 2019, portanto, não foi razoável ou necessária às circunstâncias do caso, restando clara a violação do artigo 9º, §1 do Pacto.

4.2 Artigo 14.2 – Quanto à presunção de inocência

De acordo com o Artigo 14º, §2, do Pacto de Direitos Civis e Políticos, “toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”.¹⁵⁷

A jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU também indica que a presunção de inocência é fundamental para a proteção dos direitos humanos, visto que não só impõe à acusação o ônus da prova, como garante que nenhuma culpa seja presumida até que a acusação tenha sido provada¹⁵⁸.

¹⁵⁴ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 1944.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 62.

¹⁵⁶ BADARÓ, **Op. cit.**, p. 717.

¹⁵⁷ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, **Op. cit.**

¹⁵⁸ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2007.

Disso decorre, em igual forma, o benefício da dúvida ao acusado e o tratamento do acusado de acordo com sua situação.¹⁵⁹ Neste ponto, examinaremos se a condução do procedimento investigatório do caso Rodrigo Neves/Niterói se deu sob a égide da presunção de inocência, principalmente, no que concerne às dimensões de prejulgamento e influência do processo em fatores externos.

Nessa questão, o caso *Gridin v. Federação Russa* se estabelece como referencial jurisprudencial, preconizando que se trata de um dever de todas as autoridades públicas abster-se de prejulgar o resultando de um julgamento, por exemplo, eximindo-se de realizar declarações públicas afirmando a culpa do acusado.¹⁶⁰

Ademais, o caso *Lula da Silva v. Brasil* demarcou importante precedente quando a reponsabilidade de tratamento por parte do Ministério Público brasileiro: apesar da função natural de acusação e prova de culpa, fato que inevitavelmente implica numa posição de não neutralidade, procuradores devem abster-se de realizar declarações públicas que afirmem inegavelmente a culpa do réu. Nesse sentido, se estabelece um resguardo para a não criação de uma expectativa de culpa.¹⁶¹

No caso Rodrigo Neves/Niterói, se destacam as presentes declarações das autoridades públicas à mídia, realizada em entrevista coletiva após a prisão:

“Foram verificados crimes praticados pelo Prefeito de Niterói, Rodrigo Neves. O MP encontrou mensagens de celular entre ele e Rodrigo Neves para marcar encontros para pagamentos de propinas, que eram pagas através das gratuidades das empresas de ônibus de Niterói.” (G1, 2018)¹⁶²

“Esse foi um primeiro caso envolvendo esses atores, esses alvos... outros processos também serão deflagrados, outras investigações envolvendo o prefeito de Niterói Rodrigo Neves estão sendo cuidadosamente dirigidas e em breve serão deflagradas.” (G1, 2018)¹⁶³

¹⁵⁹ I HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, **Op. Cit.**

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ *Ibidem.*

¹⁶² **Ministério Público diz que há outras investigações contra o prefeito Rodrigo Neves.** G1, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/NLDSR>>. Acesso em: 5 nov. 2022.

¹⁶³ *Ibidem.*

“Quem pagava a conta somos nós, a sociedade, o cidadão de bem, eu, você, quem está nos assistindo... isso é indubitável.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018)¹⁶⁴

Na primeira declaração, visualiza-se a afirmação de crime. A segunda declaração oferece sentido de pluralidade, garantindo que a medida prisional era efeito de só uma ação, mas outras investigações estariam por vir. Por fim, a terceira fala associa o valor da causa a um aumento do custo de vida da sociedade.

Ademais, registra-se que o artigo 20 do Código de Processo Penal brasileiro garante a proteção a documentos em estado de sigilo.¹⁶⁵ Pela análise dos autos, observa-se que o procedimento investigatório correu em segredo processual até a data de 14 de dezembro de 2018, quatro dias após a prisão.¹⁶⁶ No entanto, matérias de jornais do dia 10 de dezembro de 2018, poucas horas após o cumprimento do mandado prisional, ofereceram a íntegra da denúncia com a acusação do Ministério Público.¹⁶⁷

Merece igual destaque o fato de que o documento divulgado apresentava sua data em branco na página final, e apresentava dois signatários. A denúncia oficial, por outro lado, continha quatro signatários.¹⁶⁸ Por via de análise documental, identificou-se, ainda, que a denúncia arrolada nos noticiários se tratava de uma minuta do documento que oficialmente esteve presente no processo.

A análise de conteúdo em relação ao documento revelou a existência de 275 pequenos reparos da versão original em relação à minuta, incluindo: (i) adição de endereços dos investigados (ii) reparos relativos à ortografia, como com a correção de vírgulas, hifenização, uso de maiúsculas e minúsculas, acentuação e concordância em número (iii) reparos relativos à sintaxe, como a correção de transitividade verbal (direta/indireta), regência (crase); (iv)

¹⁶⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Prefeito de Niterói é preso em operação do MPRJ e Polícia Civil**. Página do MPRJ no Facebook, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/AAabZ>>. Acesso em: 5 nov. 2022.

¹⁶⁵ BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto Lei nº3689 de 3 de outubro de 1941.

¹⁶⁶ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 651.

¹⁶⁷ Procuradoria põe prefeito de Niterói Rodrigo Neves no topo de organização criminosa. **Op. Cit.**

¹⁶⁸ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 79.

reparos relativos à coesão, como a correção de repetição vocabular e (v) correção de erros de formatação em tabelas e jurisprudências.

Como destaque, o nome do arquivo disposto nos portais foi registrado como “Denúncia-Corrupção – 03 – 12 – 2018”. O documento oficial, por sua vez, foi somente arrolado nos autos sigilosos na data de 6 de dezembro de 2018.¹⁶⁹ De forma objetiva, a publicidade de documentos sigilosos demonstra uma quebra de idoneidade pública, que no íterim dos estudos sobre lawfare político, se coloca como característica comum a outros registros de forças-tarefas¹⁷⁰.

Ressalta-se que o artigo 14º garante apenas igualdade e justiça processual, e não pode ser interpretado como garantia da inexistência de erro por parte do tribunal competente.¹⁷¹ Toma-se nota, no entanto, que tal vazamento exclusivo da versão acusatória resultou nas bases necessárias para a interposição de processos de impeachment em Niterói.¹⁷²

Ademais, indica-se que as observações quanto à materialidade da denúncia e quanto à decretação da prisão preventiva, apontadas nos moldes do Artigo 9º §1 do Pacto de Direitos Civis e Políticos como violações da liberdade e segurança pessoal, no caso concreto, dialogam com as violações à presunção de inocência enunciadas. A não culpabilidade estabelecida na Constituição Federal do Estado Brasileiro indica que somente sentença penal fundada na verificação de provas resultaria na configuração do status de culpa.¹⁷³

Tendo em vista tais dinâmicas, observa-se que as declarações das autoridades públicas se estabeleceram como fator de não demonstração das restrições exigidas pelo princípio da

¹⁶⁹ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 35.

¹⁷⁰ Como no caso de Zito, ex-prefeito de Duque de Caxias, também no Estado do Rio de Janeiro, com vazamentos ocorridos no dia 18 de dezembro de 2012, igualmente véspera de recesso do judiciário. Cf.: RODRIGUES, Fabricio Gaspar. **O uso indevido de peculiar instrumento inerente ao Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – A Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa - como aparato anômalo de Lawfare à brasileira: A guerra aqui é outra**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2022, p. 81.

¹⁷¹ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, **Op. cit.**

¹⁷² RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 407.

¹⁷³ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 171.

presunção de inocência e, portanto, tais ações violaram os direitos civis preconizados sob o artigo 14º, §2 do Pacto.

4.3 Artigo 25, b – Quanto à restrição ao exercício do poder político.

O Artigo 25º do Pacto de Direitos Civis e Políticos se estabelece como uma manifestação do consentimento popular, transmitindo a essência dos governos democráticos: reconhece e ampara o direito de todo cidadão a participar da direção dos assuntos públicos, protege o acesso à função pública e o direito a votar e ser eleito.¹⁷⁴

Os direitos políticos consagrados nesse ponto se relacionam fortemente à autodeterminação dos povos no que se refere à condução de seu governo. Para tal, o inciso b manifesta que os resultados de eleições autênticas deverão se materializar.¹⁷⁵ No ponto em questão, analisaremos se a suspensão das funções públicas do prefeito de Niterói por 93 dias resultou em uma violação de seus direitos políticos.

O Comitê de Direitos Humanos considera que a liberdade e seguranças pessoais são valiosos não só em si, como também como um meio fundamental para a garantia de outros direitos. Nesse sentido, o desrespeito ao Artigo 9º §1 apresenta tendência de entrave aos direitos resguardados no Artigo 25º, b.¹⁷⁶

Por decorrência dessas disposições, a jurisprudência indica que a destituição de titulares de cargos eletivos deve ser explícita em disposições legais e embasadas em critérios objetivos, razoáveis e que comportem procedimentos justos.¹⁷⁷

No caso Rodrigo Neves/Niterói, o poder público brasileiro efetuou suspensão do representante do executivo local sob a alegação de que as funções públicas do município

¹⁷⁴ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 1996.

¹⁷⁵ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, **Op.Cit.**

¹⁷⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2014.

¹⁷⁷ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 1996.

estariam sendo desvirtuadas para a prática de infrações penais.¹⁷⁸ Tal suspensão se realizou não só em decorrência direta da prisão preventiva, mas como medida jurisdicional específica.¹⁷⁹

A intersecção dos artigos 1º e 25º do Pacto de Direitos Civis e Políticos se faz presente na jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU. Nesse sentido, a proteção aos direitos civis e políticos se relaciona com o anseio popular de direcionar seu próprio projeto de cidade, região ou país. Delimita-se, portanto, a importância da relação direta entre a autodeterminação e o respeito aos direitos políticos.

Nesse sentido, o Piñeiro Filho e Granda Pereira apontam para a possibilidade de uma aplicação de critérios de autolimitação judicial em sede de medidas cautelares. Expande-se, portanto, tal conceito para além de seu enquadramento clássico no âmbito do controle de constitucionalidade¹⁸⁰, em direção à consolidação de um mecanismo protetor da soberania do voto:

“Conforme se viu, em que pese a autocontenção ter aplicação, primordialmente, no âmbito da jurisdição constitucional quando do exercício do controle de constitucionalidade, aplicável também à hipótese em análise, porquanto a decisão relativa à privação da liberdade e/ou restritiva de direitos implica necessariamente em choque entre direitos e garantias fundamentais, mais especificamente entre os direitos individuais garantidos no art. 5º, incisos LVII (“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”); LXI (“ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”); e LXVI (“ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança”) e os direitos políticos assegurados no art. 14, todos da Constituição da República, e tudo sob o abrigo da soberania popular, erigido a princípio constitucional fundamental (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (PIÑEIRO FILHO; GRANDA PEREIRA, 2019)).¹⁸¹

Além do reconhecimento de ausência de materialidade da denúncia, destaca-se que a Justiça Estadual do Brasil constatou que o afastamento do prefeito de Niterói foi inadequado e

¹⁷⁸ RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 86.

¹⁷⁹ RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, p. 70-72.

¹⁸⁰ Para definição original da autolimitação do judiciário, Cf.: CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 1308-1309.

¹⁸¹ PIÑEIRO FILHO, José Muiños; GRANDA PEREIRA, Cesár Manuel. *A Autolimitação Judicial Aplicada em Sede de Medida Cautelar Penal de Afastamento do Detentor de Cargo Eletivo à Luz de um Caso Concreto. Contenção da Jurisdição Penal em Deferência Judicial à Soberania Popular*. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 323-338, set.-dez., 2019.

desproporcional.¹⁸² Dessa forma, a aplicação da força estatal não se estabeleceu como um procedimento razoável para a suspensão das funções públicas, tanto como medida conseqüente à prisão, quanto como medida específica, resultando numa restrição indevida ao exercício do poder político nos moldes do Artigo 25, b do Pacto.

¹⁸² RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 1961

5 AS DENÚNCIAS DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

“O processo de Impeachment não pode estar fundado em uma legislação permissiva, mas, sim, dentro de uma legalidade estrita, fixada em uma lei que esteja de acordo com a norma da Constituição.”

- Carol Proner¹⁸³

Atestadas as violações de direitos civis e políticos, resta entender se as ações de grupos políticos pelo impeachment do prefeito de Niterói podem ser caracterizadas como estratégia de *lawfare*. Para tal fim, neste ponto, será realizada breve análise técnico-processual do conteúdo e dos elementos de convicção concernentes ao caso, nos moldes do disposto nos estudos de caso sobre *lawfare* político.¹⁸⁴

Nesse sentido, ainda se destaca o rol citado por Antonio Santoro e Natalia Lucero Tavares em seu estudo sobre o impeachment ocorrido no Brasil em 2016. Com base no ideal de Kittrie em que o *lawfare* instrumental seria o segmento o qual instrumentos legais assumem o protagonismo das ações de guerra¹⁸⁵, os autores indicam um padrão de instrumentos legais utilizados para identificação de um evento como *lawfare* político. Segundo os autores, os presentes instrumentos poderiam ser manejados para “mascarar, total ou parcialmente, ataques políticos por um véu de legalidade”:¹⁸⁶

| ROL DE INSTRUMENTOS LEGAIS COMUMENTE UTILIZADOS PARA A PRÁTICA DE LAWFARE POLÍTICO ¹⁸⁷ | |
|---|---|
| INSTRUMENTO LEGAL | COMENTÁRIOS |
| A - Iniciativa de criação de leis que permitam a redução de garantias no âmbito das persecuções penais. | Leis que permitam a redução de garantias no âmbito das persecuções penais, ainda que não estejam guiadas por desvios de finalidade, |

¹⁸³ PRONER, Carol et al. (Ed.). **A resistência internacional ao Golpe de 2016**. Canal 6 Editora LTDA, 2016, p. 61.

¹⁸⁴ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 86-85.

¹⁸⁵ KITTRIE, Orde, **Op. cit.**, p. 41.

¹⁸⁶ SANTORO, **Op. cit.**, p. 55.

¹⁸⁷ Idem, p. 42-53.

| | |
|--|---|
| | são passíveis de originar uma utilização direcionada para o <i>lawfare</i> político. Como exemplo, as disposições da Lei de Organizações Criminosas acerca de seus métodos investigativos. |
| B - Iniciativa de criação de novas leis com a tipificação aberta que permita a adequação de condutas com finalidade de coibição de ações políticas tidas como criminosas ou que invertam o ônus probatório | Leis excessivamente abertas permitem tanto a adequação de condutas corriqueiras ao tipo penal, como estabelecem uma reversão do ônus da prova. Como exemplo, a utilização da Lei de Organizações Criminosas ¹⁸⁸ . |
| C - Jurisdicionalização de discussões outrora essencialmente reservadas ao campo político | Passagem de problemáticas políticas para o âmbito dos tribunais, desvelando disputas de poder e desequilíbrios institucionais. Assim como disposto por Piñeiro Filho e Granda Pereira, a propagação da autolimitação judicial pode figurar como recurso para a atenuação da frequência desse elemento. ¹⁸⁹ |
| D - Reinterpretação criativa de leis existentes reduzindo a importância dos direitos humanos e fundamentais | Emissão de novas interpretações redutoras de direitos humanos a diplomas legais já em voga. Nesse molde, se enquadra a condução coercitiva na forma do artigo 260 do Código Penal e a decretação de prisões preventivas como disposto no artigo 395 do mesmo Código. |
| E - Instaurações de perseguições | Utilização do sistema penal para finalidade de |

¹⁸⁸ SANTORO, Antonio Eduardo Ramires. **A imbricação entre maxiprocessos e colaboração premiada: o deslocamento do centro informativo para a fase investigatória na Operação Lava Jato.** Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 6, n. 1, p. 81-116, 2020.

¹⁸⁹ PIÑEIRO FILHO, José Muiños; GRANDA PEREIRA, Cesár Manuel. **Op. cit.**

| | |
|---|--|
| criminais para alcançar objetivos políticos | controle político. |
| F - Divulgações de persecuções criminais com a afetação de imagens pessoais para alcançar objetivos políticos | Ação de centralizar a exposição das persecuções penais em uma pessoa delimita, gerando consequências a afetação de sua imagem perante a mídia. |

Dessa forma, observa-se que as disputas por poder são capazes de assumir diversas formas para se transvestir da legitimidade provisionada ao poder judiciário.¹⁹⁰ Mediante os critérios citados, os comentários ofertados e a aplicação das normas processuais dispostas na codificação brasileira, cabe analisar a aptidão das denúncias de infração politico-administrativa no caso em questão.

Entende-se que a aptidão de uma denúncia decorre da presença de seus requisitos formais. Na legislação brasileira, o artigo 41 do Código de Processo Penal traz a necessidade da exposição do fato criminoso, a qualificação do acusado, a classificação do crime e a disposição do rol de testemunhas como requisitos essenciais. A imputação do fato ao réu e o pedido condenatório também se inserem como elementos essenciais por previsão em doutrina.¹⁹¹

Ademais, restam as contribuições de Aury Lopes Júnior quanto às condições para o exercício da ação. Nesse sentido, deve ser delimitada (i) a prática de um fato criminoso em aparência (ii) a não extinção da punibilidade (iii) a legitimidade da parte (iv) a justa causa.¹⁹²

Sobre a justa causa, nos aprofundamentos de Maria Thereza Moura, essa se delimita em elementos emanados do caso concreto que traduzam a existência dos fundamentos de fato e de direito.¹⁹³ Nesse sentido, Santoro e Tavares aprofundam tais noções para a análise de

¹⁹⁰ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 54.

¹⁹¹ Para tal, Cf.: BADARÓ, **Op. cit.**, p. 197.

¹⁹² LOPES JR, Aury. **Direito Processo Penal-17ª Edição 2020**. Saraiva Educação SA, 2020, p. 190.

¹⁹³ MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. **Justa causa para ação penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 276

procedimentos de impeachment, delimitando a justa causa nos termos de “elementos de convicção”, visto se tratarem de atos de investigação, sem a natureza específica da prova do Direito Processual Penal. Tal destaque, no entanto, não fragiliza a necessidade desses: a existência de elementos de convicção é condição sem a qual não há um processo investigatório afastado da arbitrariedade.¹⁹⁴

A seguir, serão elencadas as arguições de infração político-administrativa por parte do movimento “Advogados pela Liberdade” e do “Movimento Brasil Livre”, em breve exposição de seu conteúdo para posterior análise de seus elementos de convicção.

No que se refere ao pedido de impeachment arrolado pela organização Advogados da Liberdade, narra-se os termos da denúncia do Ministério Público para apontar (I) ato contra expressa disposição de lei (II) omissão na defesa dos interesses da prefeitura e (III) ação de modo incompatível com a dignidade e decoro, nos moldes da Lei Orgânica do Município de Niterói.¹⁹⁵

Quanto à imputação, relata-se que o prefeito foi acusado pelas práticas de corrupção ativa e passiva.¹⁹⁶ Como elementos de convicção, aponta-se que o mandado de prisão preventiva não seria concedido se não houvesse a existência de provas robustas, as quais esperaria a divulgação pública para juntada.¹⁹⁷

Tal pedido, no entanto, apresenta os presentes vícios quanto a forma: (I) quanto a imputação, não seria possível conceber, na mesma situação fática, os delitos de corrupção passiva e ativa. Dessa forma, apesar de narrar os fatos como descritos pela denúncia do Ministério Público, a peça apresentava a subsunção a tipos penais diversos dos quais os presentes na denúncia.¹⁹⁸ Tal erro destaca, inclusive, a importância da apresentação adequada dos elementos de convicção, visto que não seria possível confundir o tipo penal da denúncia

¹⁹⁴ SANTORO; TAVARES, **Op. cit.**, p. 88.

¹⁹⁵ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 385.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 386.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 385.

¹⁹⁸ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 31.

se houvesse a juntada de documentos probatórios relacionados ao núcleo do tipo. (II) Quanto à justa causa, a lógica argumentativa em afirmar que o mandado de prisão não seria concedido se não houvesse provas robustas não deve proceder sem a apresentação de tais materiais.

Como não houve sequer a apresentação de elementos de convicção, a denúncia em questão não preenchia os requisitos formais para o prosseguimento do processo de impeachment.¹⁹⁹ Nos moldes do disposto por Ferrajoli, a admissão de uma denúncia nesses termos configuraria uma medida arbitrária por parte do legislativo.²⁰⁰

Já o pedido de impeachment do Movimento Brasil Livre, por sua vez, faz citação direta da denúncia do Ministério Público para atestar a ocorrência de atos de improbidade administrativa e ação incompatível com a dignidade e decoro, mencionando, inclusive, a declaração dos procuradores sobre a existência de outras investigações contra o prefeito.²⁰¹ Como elementos de convicção, arrolam-se matérias jornalísticas com a cobertura da prisão preventiva.²⁰²

Destarte, atesta-se preocupação com o fato de que o conteúdo da peça trouxe citações diretas à denúncia do Ministério Público, que nesse momento, frise-se, estava em sigilo processual.²⁰³ Observa-se que apesar de ações de improbidade administrativa se registrarem comumente no âmbito do *lawfare*²⁰⁴, a denúncia listava somente as acusações referentes aos tipos penais de Corrupção Passiva e Organização Criminosa, sendo esta a causa jurídica da prisão preventiva. A denúncia de infração político-administrativa por improbidade, portanto, não se retrataria como lógica.

Ademais, nos moldes da violação atestada ao Artigo 14, §2 do Pacto, a declaração dos procuradores sobre a existência de outras investigações não poderia ser utilizada para a

¹⁹⁹ BADARÓ, **Op. cit.**, p. 175.

²⁰⁰ FERRAJOLI, 2014, p. 76.

²⁰¹ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 395.

²⁰² *Ibidem*, p. 407.

²⁰³ *Ibidem*, p. 651.

²⁰⁴ RODRIGUES, **Op. cit.**, p. 74.

criação de uma expectativa de culpa.²⁰⁵ No entanto, a inépcia do pedido se consolida no fato de que a juntada de matérias de jornais não se trata de elemento de convicção capaz de lastrear denúncia, se enquadrando somente na categoria de elemento opinativo.²⁰⁶

Na Câmara Municipal, por se tratarem do mesmo fato, as denúncias foram apensadas e votadas em conjunto. Com o placar de 12 x 3, o legislativo optou pela não-admissão das denúncias de infração político-administrativa. O desejo político pelo impeachment, portanto, não obteve sucesso.²⁰⁷ Dessa forma, tendo em vista que o vice-prefeito havia renunciado para a disputa do cargo de vice-governador, a Prefeitura de Niterói foi comandada pelo Presidente da Câmara dos Vereadores até o dia 13 de março de 2019 – data em que, após 93 dias de prisão preventiva, a justiça estadual brasileira decidiu pela liberdade e recondução de Rodrigo Neves à prefeitura de Niterói.²⁰⁸

Tendo em vista os aspectos de conteúdo e elementos de convicção narrados nas denúncias, observa-se, em cotejo com o rol de instrumentos legais comumente utilizados para a prática de *lawfare* político, os seguintes pontos: C - Jurisdicionalização de discussões outrora essencialmente reservadas ao campo político, D - Reinterpretação criativa de leis existentes reduzindo a importância dos direitos humanos e fundamentais, E - Instaurações de persecuções criminais para alcançar objetivos políticos F - Divulgações de persecuções criminais com a afetação de imagens pessoais para alcançar objetivos políticos.

No que se refere à reinterpretação criativa de leis existentes reduzindo a importância dos direitos humanos e fundamentais, as presentes denúncias reinterpretaram a Lei Orgânica do Município de Niterói. O esforço para o enquadramento da denúncia do procedimento investigatório do Ministério Público para o enquadramento de quebra de decoro, nos moldes do Artigo 68º, I, da Lei Orgânica do Município de Niterói e do Decreto Lei 201/67, ressalta uma valoração extensiva do disposto em lei para limitar a presunção de inocência.

²⁰⁵ HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al, 2007.

²⁰⁶ SANTORO, TAVARES, **Op. cit.**, p.92.

²⁰⁷ NITERÓI, Câmara Municipal. **Ata da 106ª Sessão Ordinária de 2018**. Sistema online de consulta de Leis e Proposituras, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/8jytH>>. Acesso em: 1 out. 2022.

²⁰⁸ RIO DE JANEIRO, **Op. cit.**, p. 1959.

No que lhe concerne, a instauração de persecuções criminais para alcançar objetivos políticos se registra na medida em que os fatos narrados na denúncia, pertencente à investigação em sigilo processual, transbordam para um pedido de impeachment com acusações de corrupção ativa e improbidade administrativa – tipos penais que não foram descritos em nenhum momento do caso.

A incidência ao item “divulgações de persecuções criminais com a afetação de imagens pessoas para alcançar objetivos políticos” se configura no instante em que o lastro das denúncias se molda em matérias jornalísticas, na forma de elementos de opinião.

Em último ponto, se destaca a jurisdicionalização de discussões essencialmente reservadas ao campo da política. Ao não apresentar a correta imputação dos fatos e quaisquer elementos de convicção, que frise-se, são elementos condicionais para o exercício da ação, as denúncias ensejam um julgamento sem base fática, incentivando, em verdade, a aferição moral do denunciado.

Pelo exposto e dada a verificação de quatro instrumentos legais incluídos na tabela anteriormente arrolada, registra-se que as peças de denúncia político-administrativa no caso Rodrigo Neves/Niterói foram manejadas como estratégia de *lawfare* político instrumental com fins à decretação de vacância do cargo de prefeito de Niterói, situação que, inclusive, ocasionaria novas eleições, agravando o risco à estabilidade democrática do Município.²⁰⁹

²⁰⁹ Para elucidar o contexto de sucessão que permeou a o caso, Cf.: **Como fica a sucessão em Niterói depois da prisão do prefeito Rodrigo Neves**. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/oDvn7>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

6 ANÁLISE: EM SUAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS, UM CASO DE LAWFARE POLÍTICO

Num ambiente que se assemelha a de um procedimento investigatório hostil, mensagens curtas se transformam em códigos a serem decifrados, enquanto delações são lidas por interpretações extensivas. Nesse sentido, perseguições penais prematuras podem ensejar efeitos políticos graves transvestidos de legalidade.²¹⁰ Pelo cotejo do caso Rodrigo Neves/Niterói com o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos, a análise dos resultados permite o registro de que se fizeram presentes violações quanto aos artigos 9.1, 14.2 e 25b.

Nos termos do Artigo 9º, §1: “Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente”. Em termos específicos, tendo em vista que decisão colegiada identificou o caráter prematuro da prisão e do afastamento das funções públicas de Rodrigo Neves, com vistas às considerações sobre a materialidade da denúncia e a desnecessidade de decretação de cautelares gravosas, o caso não se compactua com a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos no presente enunciado: “a prisão preventiva de um delito deve ser razoável e necessária à circunstância”.

Ademais, a violação do Artigo 14º, §2 se molda no momento em que se dispõe que “toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”. Em via detalhada, o estudo identificou que as declarações de autoridades públicas no caso foram responsáveis pela criação de uma expectativa de culpa que, inclusive, foi utilizada para lastrear denúncia de infração político-administrativa. Dessa forma, o caso não restou de acordo com o enunciado jurisprudencial de que “É um dever de todas as autoridades públicas abster-se de prejulgar o resultado de um julgamento, por exemplo, abstendo-se de fazer declarações públicas afirmando a culpa do acusado”.

Em decorrência direta das disposições anteriores, o Art 25º, (b) prevê que “todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem restrições infundadas, de ter acesso às funções públicas de

²¹⁰ SANTORO, TAVARES, *Op. cit.*, p. 55.

seu país, de votar e ser eleito em eleições periódicas, (...) que garantam a manifestação da vontade dos eleitores”. Atestadas as violações anteriores e observada a prisão preventiva e afastamento do prefeito de Niterói por 93 dias, não se fez presente o enunciado jurisprudencial que indica a necessidade de razões objetivas, razoáveis, justas e equitativas para a destituição de titulares de cargos eletivos.

Dessa forma, a hipótese inicial de que o caso estava imerso às garantias processuais não se fez presente. De fato, nos moldes das ações do Comitê de Direitos Humanos da ONU, as violações atestadas indicam que a prisão de Rodrigo Neves e seu afastamento da prefeitura de Niterói por 93 dias se enquadraram nos moldes de uma ação arbitrária do Estado brasileiro.

Ademais, tendo em vista que a ocorrência sistemática de violações de direitos civis e políticos é marca essencial da prática de *lawfare*, pode-se verificar a incidência do fenômeno nos termos do disposto por Rubens Casara em seu “Breve roteiro para identificar perseguições políticas através do Sistema de Justiça²¹¹”. Pela definição de Santoro e Tavares²¹², o qual o *lawfare* político se trata de uso hostil e direcionado do direito para a construção de ações políticas, verifica-se, portanto, a ocorrência de um *lawfare* para o impeachment.

²¹¹ CASARA, **Op. cit.**

²¹² SANTORO, TAVARES, **Op. cit.**, p. 39-40.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA MAIOR PROTEÇÃO AOS DIREITOS POLÍTICOS

Inelegibilidades, impeachments e impactos eleitorais diretos foram causados pelo uso hostil e direcionado do direito. Em sede de *lawfare* político, não só lideranças relativas ao poder público foram transpassadas por denúncias sem materialidade, como, em maior importância, as ações persecutórias do Estado entraram em colisão com a soberania e o poder do voto.

Nesse contexto, a documentação da presente monografia se deu imersa ao importante trabalho de juristas e ativistas dos direitos humanos em proteger princípios inderrogáveis. O ímpeto inicial, portanto, se resultou da convicção de que é necessária maior proteção aos direitos vinculados à governança.

A Operação Lava-jato se massificou como uma força tarefa de porte imensurável, e apesar do caso Lula da Silva v. Brasil ser emblemático, outras lideranças regionais foram atingidas em seus desdobramentos. Este estudo, protagonizado no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, se aprofundou no caso da prisão e afastamento do ex-prefeito da bela cidade vizinha à capital: Niterói.

Tendo em vista o fato de ser um município contíguo, estavam preenchidas as condições materiais para se viabilizar um estudo aprofundado e exaustivo de um caso que abalou uma cidade chave do ponto de vista geoestratégico brasileiro. É nesse contexto que o acesso aos autos do Procedimento Investigatório Criminal e às denúncias de impeachment arroladas na Câmara Municipal se tornou possível.

Relata-se que o objetivo geral do trabalho se norteou no ímpeto de apurar as violações de direitos civis e políticos eventualmente ocorridas no caso Rodrigo Neves/Niterói. O conteúdo do quarto capítulo, por sua vez, ilustra que o objetivo em questão foi atingido: segundo a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU e estudos especializados, atestaram-se violações quanto a arbitrariedade da prisão preventiva, a presunção de inocência

e a restrição ao exercício das atribuições políticas relativas à administração do município.

O objetivo específico de se realizar uma adequação dos autos ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, portanto, se tornou atendido. A catalogação da jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos da ONU por via dos Comentários Gerais aos artigos do Pacto, indiscutivelmente, foi um ponto facilitador: ainda que os textos da legislação internacional sejam um tanto amplos, os enunciados jurisprudenciais permitiram um enquadramento objetivo e específico das violações identificadas. O vultoso acervo público de jurisprudências do Comitê em âmbito digital, de igual forma, se tornou um catalisador dos resultados obtidos, permitindo o contato direto com decisões primárias.

Já no que se refere ao objetivo específico de se realizar um levantamento de mídias referente aos principais portais, tal medida se demonstrou acertada. Apesar do trabalho se delimitar em um prisma técnico-processual, o agrupamento de notícias permitiu o desenho de uma linha do tempo justa. Ademais, foi por via dessa técnica que importantes apontamentos da pesquisa foram registrados: (i) a violação ao Artigo 14.2 se delimitou principalmente quanto à expectativa de culpa enunciada pelas autoridades em entrevista coletiva, registrada apenas nas coberturas midiáticas (ii) o registro do vazamento de minuta da denúncia, a despeito do sigilo processual vigente ao caso.

Também foi elencado como objetivo específico a tarefa de demonstrar o conteúdo e os elementos de convicção das denúncias de impeachment arroladas, analisando sua aptidão. Nesse ponto, a metodologia de Santoro e Tavares encontrou salutar aplicação. Como exposto no quinto capítulo, o acesso aos documentos de infração político-administrativa expôs inconsistências nas peças enunciadas.

A denúncia instaurada pela organização “Advogados pela Liberdade” apresentou os presentes vícios: (i) impossibilidade de se conceber encadeamento lógico na imputação de corrupção ativa e passiva ao acusado (ii) ausência de apresentação de quaisquer elementos de convicção. No que lhe concerne, a denúncia instaurada pelo Movimento Brasil Livre dispôs as presentes fragilidades: (i) impossibilidade de se conceber imputação de improbidade

administrativa sem direcionamentos nesse sentido (ii) a juntada de matérias de jornais não se trata de elemento de convicção capaz de lastrear denúncia, se enquadrando somente na categoria de elemento opinativo. Tais inconsistências foram suficientes para delimitar a inépcia das denúncias de infração político-administrativa.

De igual forma, tendo em vista os aspectos de conteúdo e elementos de convicção narrados nas denúncias de impeachment, observou-se, em cotejo com o rol de instrumentos legais comumente utilizados para a prática de *lawfare* político, os seguintes pontos: C - Jurisdicionalização de discussões outrora essencialmente reservadas ao campo político, D - Reinterpretação criativa de leis existentes reduzindo a importância dos direitos humanos e fundamentais, E - Instaurações de persecuções criminais para alcançar objetivos políticos F - Divulgações de persecuções criminais com a afetação de imagens pessoais para alcançar objetivos políticos. Tais considerações foram de suma importância para possibilitar uma resposta objetiva para a questão complementar do estudo.

Em último objetivo específico, o estudo de livros, artigos e seminários especializados em *lawfare* e violações de direitos políticos se demonstrou pertinente para a delimitação do referencial teórico. Se tratando de uma análise técnico-processual, a lista de referências bibliográficas se alinhou com a intersecção entre o estudo dos Direitos Humanos e os axiomas garantistas aplicados ao processo. Dessa forma, ainda que maiores considerações quanto ao caráter geoestratégico ou econômico do caso fossem pertinentes, limitou-se a selecionar textos imbricados com a relação do devido processo legal ao *lawfare*, de forma a potencializar a confiabilidade às respostas das perguntas norteadoras. Os materiais analisados nos objetivos específicos foram de suma importância para a consolidação do teste da hipótese.

A hipótese inicial registrada presumia a normalidade dos atos do Estado brasileiro no caso Rodrigo Neves/Niterói, considerando, no entanto, nos moldes do constatado em ações da Operação Lava-jato, que haveria probabilidade das garantias essenciais ao processo terem sido violadas. Nesse sentido, a presunção de início não se mostrou concernente à materialidade. A probabilidade indicada, por outro lado, apresentou pertinência ao responder às perguntas-guia.

O presente texto objetivou questionar: por comparação aos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, houve violações de direitos civis e políticos no caso em tela? A análise combinada de documentos oficiais e estudos especializados em garantias teve como constatação as violações aos artigos 9º.1, 14.2 e 25,b do Pacto de Direitos Civis e Políticos. De forma detalhada, se atestaram violações quanto a arbitrariedade da prisão preventiva, a presunção de inocência e a restrição ao exercício do poder político. O trabalho indica, portanto, que o caso Rodrigo Neves/Niterói se enquadra no rol de processos da Operação Lava-Jato em que medidas arbitrárias se registraram.

De forma complementar, buscou-se analisar: o caso Rodrigo Neves/Niterói se trata de um exemplo de *lawfare* político? Nesse ponto, executou-se análise dual: (i) com a perspectiva de Rubens Casara, o qual assume a ocorrência sistemática de violações de garantias civis e políticas como marca essencial da prática de *lawfare*, verificou-se a incidência do fenômeno. (ii) pela definição de Santoro e Tavares, o qual o *lawfare* político se trata de uma condução hostil do direito para a construção de ações políticas, verificou-se, portanto, a ocorrência de um *lawfare* direcionado para o impeachment.

O trabalho se desenvolveu em torno de uma pesquisa pelo método hipotético-dedutivo, em nível substancialmente exploratório e parcialmente descritivo. A investigação de fontes documentais primárias no caso em questão, portanto, assumiu caráter chave no desenvolver do estudo, atrelando-se diretamente com o resultado obtido. O estudo pontual de bibliográfica específica, ademais, forneceu um suporte fático para as considerações do texto. Dessa forma, o procedimento de estudo de caso se realizou de forma exaustiva, na medida de seus aprofundamentos e limitações, para uma contribuição científica verificável a cerca de um objeto delimitado.

Se tratando de um trabalho motivado pelo ímpeto de analisar o caso Rodrigo Neves/Niterói em prisma técnico-processual, as limitações da pesquisa se moldam nesse diapasão. A adoção de uma estratégia de análise documental e comparação a legislações atribuiu, portanto, um caráter pouco sensível. Nesse sentido, não foram realizadas entrevistas

ou enfoques sobre os sofrimentos passados pelos agentes do caso, a saber, o ex-prefeito Rodrigo Neves e a população da cidade de Niterói.

Ainda se demonstra que o caráter essencialmente jurídico do trabalho afastou a possibilidade de maiores considerações geoestratégicas ou relativas à economia do município. A incidência de Niterói como cidade chave da rota do petróleo chama atenção para em que medida a deposição de uma liderança local tem a capacidade de impactar relações transnacionais.

Ademais, estudo mais aprofundado poderia ser ofertado em torno dos custos da instabilidade democrática ao erário municipal. Apesar do levantamento de mídias abarcar de alguma forma essas situações, a complexidade dos temas enseja a necessidade de adequada especificidade.

A título de recomendação adicional, indica-se a replicabilidade do modelo de análise utilizado para casos semelhantes. Dessa forma, maiores estudos podem ser aprofundados quanto à possibilidade de utilizar a subsunção de casos conexos aos termos do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, tanto em produções acadêmicas, quanto em notas técnicas e pareceres de entidades vinculadas aos direitos humanos. Tendo em vista os estudos acerca das violações garantias de lideranças do poder público, restou demonstrada a finalidade do presente estudo de caso em dialogar juridicamente com o devido processo legal e a estabilidade da governança – por uma maior proteção aos direitos políticos.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMORIM, Celso; PRONER, Carol. **Lawfare e Geopolítica: América Latina em Foco**. Sul Global, v. 3, n. 1, 2022

ANDREASSA JR, Gilberto. **Impactos da operação “Lava Jato” no Estado democrático de direito**. Revista Internacional de Direito Público–RIDP, 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **"Declaração Universal dos Direitos Humanos"** (217 [III] A). Paris, 1948.

Axel Graef (PDT) é eleito prefeito de Niterói em 1o turno. Disponível em: <<https://x.gd/YmiTy>>. G1, 2020. Acesso em: 05 out. 2022

BACK, Charlott; TELES, Yanne. **O lawfare brasileiro e a Lei da Ficha Limpa**. Lawfare e América Latina, p. 723, Editora Ithala, Curitiba, 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Direito processual penal**. 2008

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto Lei nº3689 de 3 de outubro de 1941.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CASARA, Rubens RR. **Breve roteiro para identificar perseguições políticas através do Sistema de Justiça**. Revista Cult, 2019.

Comitê da ONU conclui que Lava Jato violou garantias, privacidade e direitos políticos de Lula. G1, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/JSwOk>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

Como fica a sucessão em Niterói depois da prisão do prefeito Rodrigo Neves. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/oDvn7>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2011.

De Brasil a Argentina: lecciones de lawfare y de solidariedad. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/b7ht9>>. Acesso em: 24 set. 2022.

Decisão da ONU em favor de Lula é inédita e abre importante precedente, diz Carol Proner. Fórum, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/32Gn3>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

Declaración del CLAJUD – observación del juicio oral contra los autores de graves violaciones de derechos humanos en la ruptura constitucional de Bolivia el año 2019. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/lHvOl>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

DUNLAP JR, Charles J. **Lawfare today: A perspective**. Yale J. Int'l Aff., v. 3, 2008.

DUNLAP JR, Charles J. **Lawfare 101: A primer**. 2017.

Escolhido por Paes, Comte Bittencourt abriu mão de vice-prefeitura de Niterói. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/8Uym8>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

ESSER DOS REIS; MARTINS JUNIOR. **Lawfare como ameaça aos Direitos Humanos.** Cegraf UFG, Goiás, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político.** São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 173, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal, 4a ed.** Tradutores Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Para um Ministério Público como instituição de garantia.** Revista do Ministério Público. 153: janeiro a março de 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Razones jurídicas del pacifismo.** Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais.** Editora Livraria do Advogado, 2021

GARGARELLA, Roberto. **La derrota del derecho en América Latina: Siete tesis.** Siglo XXI Editores, 2020.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** MIT Press, 2005.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General Comment No. 1: Article 1 (The Right to Self-Determination).** UN Doc. CCPR General Comment, n. 12, 1984.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote).** UN Doc. CCPR General Comment, n. 25, 1996.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General Comment No. 32: Article 14: (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial).** UN Doc. CCPR General Comment, n. 32, 2007.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General comment No. 35: Article 9 (Liberty and security of person).** UN Doc. CCPR General Comment, n. 35, 2014.

KIRCHHEIMER, Otto. **Political justice: the use of legal procedure for political ends.** Princeton University Press, 2015.

KITTRIE, Orde F. **Lawfare and US national security.** Case W. Res. J. Int'l L., v. 43, p. 405, 2010.

KITTRIE, Orde F. **Lawfare: Law as a weapon of war.** Oxford University Press, 2016.

Lawfare de máxima intensidade no Equador: os casos de Jorge Glas e de Alexis Mera. Grupo de Puebla, 2022. Disponível em: <<https://x.gd/1y2WO>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

LEGALE, Siddharta. **A corte interamericana de direitos humanos como tribunal constitucional: exposição e análise crítica dos principais casos.** Lumen Juris, 2020.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Unrestricted warfare.** Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House Arts, 1999.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processo Penal-17ª Edição 2020.** Saraiva Educação SA, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury; MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Crise de identidade da "ordem pública" como fundamento da prisão preventiva.** Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/FQBvi>>. Acesso em 05 jul. 2022.

MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

Ministério Público diz que há outras investigações contra o prefeito Rodrigo Neves. G1, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/NLDSR>>. Acesso em: 5 nov. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Prefeito de Niterói é preso em operação do MPRJ e Polícia Civil.** Página do MPRJ no Facebook, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/AAabZ>>. Acesso em: 5 nov. 2022.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. **Justa causa para ação penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 276

MORO, Sergio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite.** Revista CEJ, v. 8, n. 26, 2004.

NEUENSCHWANDER, Juliana; GIRALDES, Marcus. **Lawfare, ou “para os inimigos, a lei!”.** Lawfare e América Latina, p. 463-473, Editora Ithala, Curitiba, 2022, p. 467.

NITERÓI, Câmara Municipal. **Ata da 106ª Sessão Ordinária de 2018.** Sistema online de consulta de Leis e Proposituras, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/8jytH>>. Acesso em: 1 out. 2022.

Niterói ganha reconhecimento internacional por atuação no combate à Covid-19. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://x.gd/N2Bqy>>. Acesso em: 02 out. 2022.

O Grupo de Puebla manifesta preocupação com a possibilidade de nova prisão preventiva de Paola Pabón, prefeita de Pichincha, Equador. Grupo de Puebla, 2020. Disponível em: <<https://x.gd/TbDc3>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Petrobras vai concluir construção do Comperj em parceria com chinesa. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://x.gd/cA0W1>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

PF intercepta conversa telefônica entre empreiteiro preso na Lava-Jato e prefeito de Niterói. O Globo, 2015. Disponível em: <<https://x.gd/Kz5Fu>>. Acesso em: 05 out. 2022.

PIÑEIRO FILHO, José Muiños; GRANDA PEREIRA, Cesár Manuel. **A Autolimitação Judicial Aplicada em Sede de Medida Cautelar Penal de Afastamento do Detentor de Cargo Eletivo à Luz de um Caso Concreto: Contenção da Jurisdição Penal em Deferência Judicial à Soberania Popular.** Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 323-338, 2019.

Prefeito de Niterói diz que Petrobras vai recuperar empregos em Itaboraí. G1, 2015. Disponível em: <<https://x.gd/7wSOx>>. Acesso em: 10 set. 2022.

Prefeitura de Niterói anuncia pacote que inclui intervenções da Alameda à Região Oceânica. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/mirJ3>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Pré-sal cria novo mapa dos royalties. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://x.gd/klgPn>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

Procuradoria põe prefeito de Niterói Rodrigo Neves no topo de organização criminosa. O Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/mVGQV>>. Acesso em 01 jul. 2022.

PRONER, Carol et al. (Ed.). **70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La protección internacional de los derechos humanos en cuestión.** Tirant lo Blanch, Valencia, 2018a.

PRONER, Carol et al. (Ed.). **A resistência internacional ao Golpe de 2016.** Canal 6 Editora LTDA, 2016.

PRONER, Carol et al. (Ed.). **Comentários a um acórdão anunciado: o processo Lula no TRF4.** Outras Expressões, São Paulo, 2018b.

PRONER, Carol et al. (Ed.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula.** Canal 6 Editora LTDA, 2017.

RAMÍREZ, Sergio García. **El debido proceso.** Editora Porrúa, Argentina, 2012

Retomada das obras do Comperj deve gerar até oito mil empregos em Itaboraí. O Globo, 2018. Disponível em: <<https://x.gd/vTxQ8>>. Acesso em: 23 out. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Procedimento investigatório do Ministério Público do Rio de Janeiro.** Autos nº 68811-80-2018.8.19.0000 , Terceiro grupo de Câmaras Criminais, 2018.

Roberto Gargarella: "El lawfare podrá parecer una novedad en la Argentina, pero su práctica lamentablemente no lo es". Universidad Torcuato di Tella , 2019. Disponível em: <https://x.gd/luXxi>. Acesso em 09 nov. 2022.

RODRIGUES, Fabricio Gaspar. **O uso indevido de peculiar instrumento inerente ao Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – A Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa - como aparato anômalo de Lawfare à brasileira: A guerra aqui é outra.**

Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2022.

SANTORO, Antonio Eduardo Ramires. **A imbricação entre maxiprocessos e colaboração premiada: o deslocamento do centro informativo para a fase investigatória na Operação Lava Jato.** Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 6, n. 1, p. 81-116, 2020.

SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; CYRILLO, Carolina. **As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias.** Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 6, n. 3, 2020.

SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; TAVARES, Natália Lucero Frias. **Lawfare brasileiro.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL, Sevilla. **Vivimos um Estado Autoritário de Derecho?** Universidad Pablo de Olavide, 2022.

STRECK, Lênio. **Lawfare: como detectar os sintomas desse coronajuris.** Lawfare e América Latina p. 769, Editora Ithala, Curitiba, 2022.

TSE. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais,** 2016. Disponível em: <<https://x.gd/DD2Pf>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

TSE. **Justiça Eleitoral,** 2012. Disponível em: <<https://x.gd/GQGNz>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo.** Editora Contracorrente, São Paulo, 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos.** Bookman editora, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; CAAMAÑO, Cristina; WEIS, Valeria. **Bem-vindos ao Lawfare: Manual de passos básicos para demolir o direito penal.** Tirant Lo Blanc, São Paulo, 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Lawfare, Poder Punitivo e Democracia.** Curso Internacional “Estado, política y democracia en América Latina”, EdUERJ, Rio de Janeiro, 2022.

ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska Teixeira Zanin; VALIM, Rafael. **Lawfare: uma introdução.** Editora Contracorrente, 2019.