

BREXIT E A UNICIDADE DA CONSTITUIÇÃO DO REINO UNIDO: ENTRE CRISE POLÍTICA, CRISE DEMOCRÁTICA E CRISE CONSTITUCIONAL¹

*BREXIT AND THE UNITED KINGDOM MATCHLESS CONSTITUTION: BETWEEN
POLITICAL CRISIS, DEMOCRATIC CRISIS AND CONSTITUTIONAL CRISIS*

Emilio Peluso Neder Meyer

Professor Associado de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG, Graduação e Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado). Mestre e Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FD/UFMG. Prêmio CAPES de Tese em Direito (2013). Visiting Researcher no King's College Brazil Institute (2014-2015). Fellow no King's College Transnational Law Summer Institute (2016). Coordenador do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG. Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (2016-2017). Pesquisador Residente no Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da UFMG (2018-2019). Pesquisador em Produtividade do CNPQ (304158/2018-6).
E-mail: emiliopeluso@gmail.com

Recebido em: 01/06/2021
Aprovado em: 11/11/2022

RESUMO: O artigo debate o caráter peculiar da Constituição do Reino Unido, apresentando suas principais instituições e o modo específico de sua conceituação. Ele se situa no campo de estudo do Direito Constitucional Comparado. O objetivo geral é o de verificar como o processo de saída da União Europeia (*Brexit*) se relaciona com a especificidade daquela Constituição. Será verificado que a não codificação trouxe maiores desafios para o processamento do *Brexit*. A hipótese é a de que tais dificuldades situam o Reino Unido em uma crise que não se distancia do início de um processo globalizado de gradual crise democrática. Adota-se uma metodologia de estudo de caso, com análise das principais instituições constitucionais britânicas, somado a uma revisão bibliográfica. Discute-se a permanência de históricos contratos de domínio, as características da soberania parlamentar e o paulatino incremento das funções judiciais, paralelos a uma tentativa de reforço da soberania popular e a aceleração de reformas constitucionais. Os resultados indicam a existência de uma crise política no Reino Unido. Conclui-se com a necessidade de distinção entre crise política, crise democrática e crise constitucional.

Palavras-chave: Constituição. Reino Unido. Soberania parlamentar. Suprema Corte. *Brexit*.

ABSTRACT: The article debates the peculiar character of the United Kingdom Constitution, presenting its main institutions and the specific way it was conceptualized. It is inside the study area of Constitutional Comparative Law. The general objective is to check how the process of exiting the European Union (*Brexit*) relates to the specificity of that Constitution. It will be checked how the non-codification brought broader challenges to *Brexit*'s procedures. The hypothesis is that

¹ Fapemig (PPM-00272-17) e CNPQ (304139/2021-1)

such difficulties situate the United Kingdom in a crisis that does not distance itself from the beginning of a globalized process of gradual democratic crisis. The case study methodology was adopted, analyzing the main British constitutional institutions, added to a bibliographic review. The endurance of historical domination contracts, the characteristics of parliamentary sovereignty and the gradual expansion of judicial functions, all of them parallel to an attempt of a reinforcement of the popular sovereignty and the acceleration of constitutional reforms is debated. The results indicate that there is a political crisis in the United Kingdom. The conclusion is that it is necessary to distinguish between political crisis, democratic crisis and constitutional crisis.

Keywords: Constitution. United Kingdom. Popular Sovereignty. Supreme Court. *Brexit*.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Uma palavra sobre os “contratos de domínio”. 2 *Constitutional conventions*. 3 *Common law, law of the land e precedents*. 4 Soberania parlamentar e *acts of Parliament*. 5 O Parlamento de Westminster. 6 Um Executivo parlamentarista. 7 A organização judiciária e o recente fortalecimento das cortes. 8 Mudanças constitucionais. 9 *Brexit*. 10 Crise na União Europeia. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

O constitucionalismo inglês é, de fato, um movimento de perfil histórico. Construído ao longo de séculos, ele assume a peculiaridade e o ineditismo de não contar com uma constituição escrita ou positivada, não obstante, ser detentor de uma Constituição.² Paradoxal? Não se soubermos compreender como o processo histórico foi e é fundamental para a teoria constitucional inglesa, e talvez para a teoria constitucional como um todo. Um dos primeiros teóricos a definir o sentido tradicional da Constituição inglesa foi Edmund Burke (1729-1797), em seu *Reflections on the Revolution in France* (1790):³ ele menciona a característica de uma constituição como uma herança gravada e transmitida por ancestrais para a posteridade (BURKE, 1951, p. 31). Haveria, por detrás da formação de um costume constitucional, o surgimento de uma “mística” que limitaria o exercício do poder governamental (LOUGHLIN, 2013, p. 27).

Não se pode ignorar, contudo, que há uma precedência temporal no constitucionalismo inglês em relação a o que seria consequência no continente europeu da Revolução Francesa de 1789. McIlwain (1947, p. 100) relembra que a Inglaterra teve mais sorte que seus vizinhos em manter formas de controle de um poder arbitrário. Mas mesmo ela precisou lidar com uma revolução constitucional e uma guerra civil para criar sanções efetivas ao descumprimento de limitações previstas por seu constitucionalismo medieval. Percebe-se que ilha não foi sempre um oásis de estabilidade.

O sentido moderno de uma constituição viria a tomar distância da noção de uma herança recebida com a participação popular no estabelecimento de um “contrato social”. Isto se tornou evidente com o processo que levou à Constituição estadunidense de 1787. Martin Loughlin (2013, p. 32) sugere que o sentido moderno se contrapõe ao sentido tradicional de uma constituição por conta da preocupação atual de uma limitação do governo, ao passo que, anteriormente, cuidava-se de fazer representar modos, culturas e tradições de um povo catalisadas em uma unidade política estatal. É o sentido tradicional, portanto, que chama a atenção por sua permanência no contexto inglês: como uma aquisição universalizável pós século XVIII, a ausência de derrotas em guerras

² Usaremos, no presente texto, o termo “constituição”, em minúsculas, para se referir ao fenômeno jurídico-político. Quando tivermos em mente uma constituição datada e/ou localizada temporalmente, usaremos o termo “Constituição”.

³ Como se trata de uma análise do sistema constitucional inglês, não procederemos, a todo momento, a uma tradução de todos os termos originalmente escritos na língua inglesa, a não ser que o contexto demande isto. Trechos mais longos, contudo, serão devidamente traduzidos.

ou graves revoluções nos tempos mais recentes teria cooperado para a desnecessidade de um documento escrito.

Observe-se, ilustrativamente, que desde o século XVII não houve uma quebra fundamental da autoridade estatal que pudesse exigir uma nova constituição. Em 1707, vê-se a transformação da Inglaterra na Grã-Bretanha, incluindo o País de Gales (desde 1535) e a Escócia (a partir de então, com o Tratado da União). Em 1800, forma-se o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda e, após, 1920, surge o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.⁴ Com isso, tem-se hoje um complexo e plurinacional Estado. Apenas esclarecendo que a Inglaterra, por si só, remonta à conquista da Normandia de 1066. Diante desse quadro complexo, Martin Loughlin vê na indisposição tipicamente inglesa (e britânica) de racionalizar em termos de princípios abstratos, optando por um sentido mais prático na política, a razão pela qual não se buscou um único documento constituinte. Tanto a Magna Carta (1215), como o *Petition of Right* (1628), o *Habeas Corpus Act* (1679) ou o *Bill of Rights* (1689) seriam, tão-somente, declarações que corroborariam o antigo, mais do que fazer algo de novo (LOUGHLIN, 2013, p. 50).

Mais recentemente, um debate institucional se deu no Parlamento acerca da adoção de um *British Bill of Rights*, o que levaria a um certo grau de um reforço de rigidez. O *Joint Committee on Human Rights* publicou um relatório intitulado *A Bill of Rights for the UK* entre 2007 e 2008, propondo a inclusão de direitos e liberdades civis e políticas, direitos derivados do devido processo legal, direitos socioeconômicos, direitos democráticos e direitos de minoria. O próprio ex-Primeiro Ministro David Cameron havia feito proposta no sentido da positivação em 2006 (BOGDANOR, 2018, p. 26). Não surpreendentemente, os calorosos debates que ora se dão em torno do *Brexit* fizeram ressurgir a ideia de uma constituição escrita que pudesse aplacar dificuldades não previstas anteriormente em um documento ao menos codificado. O governo de Boris Johnson também contou com um *Bill of Rights Bill*, ainda não aprovado pelo Parlamento.

É interessante, assim, que a característica da *flexibilidade* tenha tensionada historicamente com uma cultura política não acostumada com mudanças bruscas. Se a soberania parlamentar, em tese, permitiria que maiorias políticas promovessem constantemente mudanças constitucionais, não é isto o que se observa historicamente, nem mesmo na tumultuada segunda metade do século XX. Delaney (2016, p. 400), citando Goldsworthy, lembra que no coração do constitucionalismo britânico está a crença de que um povo agindo autonomamente saberá agir em conformidade com o direito. Ainda assim, é o Parlamento a fonte de toda a legitimidade e o *locus* do debate sobre quais são os rumos constitucionais a se seguir.

No curso de um processo de gradual aumento do autoritarismo no globo, o caso inglês chama a atenção em vista da peculiaridade de um sistema que é não codificado, não escrito. Invocando a tese de Levistky e Zibblatt (2018) de que a *tolerância mútua* e a *parcimônia institucional* são normas implícitas ao sistema constitucional estadunidense que vêm sendo paulatinamente agredidas, Choudhry (2018, p. 572) destaca que talvez a distinção entre normas escritas e não escritas não seja tão radical. Para ele, a missão fundamental de qualquer democracia constitucional é a de criar uma estrutura para a contestação plural, partidária e regrada. Independentemente de ser escrita ou não, ela atende a um propósito que deve ser guardado pelas cortes.

O artigo que se segue tem como objetivo geral apresentar o debate da Constituição do Reino Unido à luz de seus pressupostos fundamentais e de um recente turbulento processo ainda em curso: o *Brexit*. Não se pode negar, então, que se arrisca aqui escrever sobre o presente correndo o risco de que o passar das horas mude abruptamente o cenário objeto de discussão. Esse é um problema, contudo, geral: a aceleração das mudanças e dos fatos políticos tem se tornado incontrollável. Daí não ser esse um obstáculo para o presente texto. Ele parte de uma metodologia que, em termos de Direito Constitucional Comparado, situa-se no que se chama de análise *small-*

⁴ Daí ser difícil adotar um padrão para termos como “Constituição inglesa” ou “Constituição do Reino Unido”. Trataremos os dois como equivalentes.

N (HIRSCHL, 2014, p. 193). Debruça-se sobre um contexto constitucional específico almejando-se apresentar suas nuances para dele inferir questões de mais amplo alcance. Nosso principal problema é do de definir, à luz do Reino Unido, o que poderia ser categorizado como uma crise, nos aspectos político, democrático ou constitucional.

Para este artigo, a tradicional separação entre países de *civil law* e *common law* possui efeitos específicos. De um lado, ela permite, por exemplo, criticar a ideia geral de que o Brasil estaria incorporando um sistema de precedentes – veremos que os esclarecimentos do texto apontam para peculiaridades por vezes ignoradas por juristas brasileiros. Por outro lado, como o texto aponta uma onda de crises políticas sucedidas por crises democráticas em diversos países no mundo – a incluir os Estados Unidos, o Brasil, a Hungria e, é o que se discutirá, talvez o Reino Unido – focar em um exemplo com tradições peculiares pode ser pedagógico em termos de diferenciações. Uma tradição constitucional pouco explorada pode ter a ensinar que constituições vão muito além de *design* constitucional ou formas positivadas.

A definição de uma crise constitucional é um problema antigo para a Teoria da Constituição e para o Direito Constitucional. A referência constante está nos trabalhos de Carl Schmitt, para quem o estado de exceção pode refletir a forma mais aguda para se testar a força de uma constituição (SCHMITT, 2005, p. 5). John Finn (1991), por sua vez, dedicou-se a delinear princípios do constitucionalismo que poderiam ser afetados em ocasiões de estados de emergência e que poderiam a elas responder atestando a duração e a capacidade de manutenção de uma constituição. Mais recentemente, Jared Diamond (2019, p. 9) tem apontado que crises são indicadores de *turning points*, ou momentos de virada, na definição da identidade de uma determinada sociedade. Ciente dessas premissas apontadas pela literatura, o artigo se utilizará do caso do Reino Unido como uma premissa para problematizar as noções de crise política, crise democrática e crise constitucional.

Para tanto, seguem-se os seguintes passos. De um modo amplo, o trabalho se divide no objetivo específico de compreender a Constituição do Reino Unido (algo ainda carente de maiores investigações no Brasil) e lê-la à luz do fenômeno recente do *Brexit*. De um modo específico, o caminho seguido começa por uma discussão sobre o que se costumou chamar de “contratos de domínio”. Em seguida, um esclarecimento é feito sobre as chamadas *constitutional conventions*. De modo semelhante, institutos como *common law*, *law of land* e *precedents* são analisados. O tema da soberania parlamentar, central para a compreensão do constitucionalismo inglês, é também enfrentado, assim como a organização do Parlamento de Westminster, alcançando o sistema parlamentarista. Na sequência, debruça-se sobre a organização judiciária e as recentes mudanças que a atingiram, bem como mudanças constitucionais mais amplas enfrentadas pelo sistema inglês.

Como caso do Reino Unido é pouco explorado na literatura disponível no Brasil, optou-se por mais detidos esclarecimentos para o leitor em geral. O recorte temporal utilizado aqui é o da consulta popular de 2016 até a ascensão ao poder de Rishi Sunak em 2022.⁵ À luz desses pressupostos e de uma análise pontual do contexto europeu, enfrenta-se, ao final, a questão do *Brexit* e de seus recentes desdobramentos.

1 UMA PALAVRA SOBRE OS “CONTRATOS DE DOMÍNIO”

Canotilho (2003, p. 55) chama de “contratos de domínio” (*Herrschaftsverträge*) os documentos históricos que não são, individualmente, documentos constitucionais, mas integram, globalmente, o constitucionalismo inglês. É importante que façamos uma breve análise dos mesmos:

a) Magna Carta (1215): entre 1215 e 1225, quatro Magnas Cartas foram lançadas. Ainda assim, é o primeiro documento que alcançou ampla notoriedade. Estabelecida como uma concessão de

⁵ O trabalho não compreende, portanto, a análise das medidas tomadas para o enfrentamento no Reino Unido da pandemia de COVID-19. Para tanto, ver Grogan (2020).

liberdades pelo Rei João Sem Terra, em verdade, ela reconhece muito mais privilégios que direitos. Cuidou expressamente de proibir que a justiça fosse negada ou postergada. Não mencionou literalmente a soberania parlamentar, mas estabeleceu restrições ao poder régio em vista da atuação de um grupo de súditos constituído em um conselho comum de nobres e clérigos. Tratou de semear o devido processo legal prévio às restrições à liberdade ou à propriedade (art. 39). Arlidge e Judge (2014, p. 2) esclarecem que apenas três dispositivos (liberdade religiosa, autonomia local e julgamento célere por seus pares) remanescem em vigor nos dias atuais no Reino Unido. Porém, ante seus oitocentos anos de estabelecimento, ela ainda exerce um fascínio na história constitucional inglesa e comparada.⁶ Dos quatro exemplares originais de 1215, dois estão na *British Library*, um na *Lincoln Cathedral* e outro na *Salisbury Cathedral*.

b) *Petition of Right* (1628): o documento proveio do julgamento do caso *Darnel* (1627), em que réus foram condenados e presos por se negarem a pagar um tributo estabelecido pelo Rei Charles I. O documento exigia expressa autorização do parlamento para a definição de tais sanções. Mesmo em vigor, Hilaire Barnett (2002, p. 19) esclarece que ele teria sido superado pelo *Bill of Rights*.

c) *Habeas Corpus Act* (1679): apesar da referência ao ano de 1679, o constitucionalismo inglês é dotado de mais de um documento com esse nome (1816 e 1872, por exemplo). O documento garantiu o manejo por qualquer um que se achasse preso do histórico *writ* ou mandado constitucional.

d) *Bill of Rights* (1689): este documento passa a deter uma proeminência ainda maior que a Magna Carta no edifício constitucional inglês. Sua origem é controversa: em meio à longa tensão entre Igreja e Estado já iniciada com a fissura da autoridade papal cento e cinquenta anos antes, com Henrique VIII, James II, católico, logo após sua esposa dar à luz a um herdeiro, dissolve o Parlamento em 1688. William de Orange, casado com a filha de James II, Mary, chega à Inglaterra no fim daquele mesmo ano, levando a que James II deixasse o país e o trono. William, não ainda rei, convoca uma Convenção Parlamentar em substituição ao Parlamento efetivo. É esta convenção que proclama o *Bill of Rights*, um documento de claro perfil de *soberania parlamentar*: a Coroa não mais poderia suspender leis sem consentimento do parlamento; a tributação deve ser feita com autorização parlamentar; a liberdade de manifestação parlamentar não poderia ser impedida por cortes ou órgãos externos (BARNETT, 2002, p. 21). Mais do que isso, ele fixou o princípio do *King in Parliament*, superando o princípio de uma soberania parlamentar solitária (LEYLAND, 2002, posição 1.073).

É preciso, contudo, deixar algo claro: o constitucionalismo inglês não se reduz aos “contratos de domínio”. Todos aqueles aqui destacados compõem o complexo sistema de uma constituição não codificada. Nenhum deles, e nem somente a soma de todos eles, são, em si mesmos, a Constituição do Reino Unido. Não há um único texto canônico e outros atos, como o *Act of Union* com a Escócia (1707) ou o *Act of Union* com a Irlanda (1800), ou, ainda, os *Judicature Acts* de 1873 e 1875, assim como o *Statute of Westminster*, de 1931, e o *European Communities Act*, de 1972, integram o panorama de atos constitucionais (GARDNER, 2019, p. 3). Recentemente, a Suprema Corte do Reino Unido consignou que os principais atos que submeteram a clássica prerrogativa régia ao comando parlamentar se situariam no período de vinte anos entre 1688 e 1707: o *Bill of Rights* de 1689, o *Act of Settlement*, de 1701, na Inglaterra e no País de Gales, o *Claim of Right Act*, de 1689, na Escócia, e os *Acts of Union*, de 1706 e 1707, na Inglaterra e no País de Gales, assim como na Escócia, respectivamente (SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO, 2017, p. 14). Sendo assim, o que mais integraria esse complexo sistema constitucional?

⁶ Há uma tradução para o inglês do original em latim da Magna Carta aqui: <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>. Acesso em: 30 mai. 2019, baseada em Davis (1963, p. 23-33).

2 CONSTITUTIONAL CONVENTIONS

Importantes na definição do constitucionalismo inglês são as chamadas convenções constitucionais. Elas representam práticas consolidadas na atuação governamental e das instituições estatais. Assim, Albert Venn Dicey fez referência a poderes discricionários da Coroa que estão situados para além do que estabelecido em atos do Parlamento, sendo regidos, portanto, por convenções constitucionais ou práticas costumeiras.⁷ A grande diferença é que, ao contrário das leis, as convenções não seriam aplicadas pelo Judiciário, ainda que possam constar de *obiter dicta*. Leyland ilustra a existência de uma convenção ao lembrar do episódio de 1909 em que a *House of Lords* se recusara a aprovar o orçamento. A pressão do Rei George V no sentido de aumentar o número de assentos na casa, desde que com apoio popular (o que foi alcançado com eleições gerais convocadas), fez com que os *Lords* do Partido Conservador recuassem e finalmente aprovassem o orçamento. Na sequência, o resultado da aprovação de um *act* obrigando a deliberação sobre leis orçamentárias nada mais seria do que uma convalidação de um costume (LEYLAND, 2012, posição 1.419).

3 COMMON LAW, LAW OF THE LAND E PRECEDENTS

O estilo pragmático influenciou a relação da Constituição britânica com a tradição jurídica anglo-saxã. O chamado *common law* daria contornos a tal influência, por meio da soma de costumes (*custom*, um conjunto de usos, práticas e normas formadas em tempos imemoriais) e precedentes (*precedents*, decisões tomadas no passado, voltadas para casos específicos e que ganham força de precedente a precedente).⁸ Observe-se que a lógica não é propriamente de consagração de um princípio geral, mas um convencimento pragmático em um método de casos. Não que o uso dos precedentes não possa recorrer a uma metódica de abordagem por regras. É possível que isto aconteça, mas também haverá um ponto de vista de estabelecimento de similaridades (STEVENS, 2018). Tanto é assim que precedentes evitarão um engessamento do sistema pelo uso de técnicas apropriadas: *distinguishing* (a caracterização de diferenças que evitam a aplicação do precedente), *overruling* (a superação do precedente por uma decisão judicial) e *override* (a superação do precedente por uma decisão legislativa).

O recurso a precedentes no contexto inglês chama a atenção para as peculiaridades de um sistema desprovido de constituição escrita. Há um envolvimento de uma noção complexa de constituição – a abarcar “contratos de domínio”, costumes, precedentes e atos do Parlamento – com a prática do *common law*. Mais do que isto, e em nome da ideia de um “governo limitado”, tornou-se tradição a remissão à expressão *law of the land*, que aparece no art. 39 da Magna Carta. Ela estaria associada à ideia romana de uma *lex terrae* (uma “lei da terra”), alterável apenas pela vontade parlamentar e contraposta a uma *lex regis* (uma “lei régia”) (LOUGHLIN, 2013, p. 39).

⁷ É o que se pode verificar em Leyland (2012, posição 1.379). Albert Venn Dicey (1835-1922), Professor em Oxford, foi um dos mais importantes juristas ingleses, tendo sido um dos responsáveis pela difusão da expressão *rule of law*. “A explicação de Dicey dominou por quase 100 anos e sua exegese “quase serviu como uma constituição escrita substituta”, dando sentido à miríade de convenções e outras normas desarticuladas que estruturam o sistema britânico de governo”. Tradução livre de: “The Diceyan explanation has held sway for over 100 years, and his exegesis has “almost served as a surrogate written constitution,” making sense of the myriad conventions and other unarticulated norms that structure the British system of government” (DELANEY, 2014, p. 551).

⁸ No século XVII, com seu influente trabalho, *Institutes of the Laws of England*, Edward Coke (1552-1634) foi responsável por defender o *common law* como um direito imemorial que, inclusive, era anterior aos normandos. William Blackstone (1723-1780), com seu *Commentaries on the Laws of England*, foi um dos primeiros a impulsionar as lições sobre os princípios fundamentais do *common law*.

4 SOBERANIA PARLAMENTAR E ACTS OF PARLIAMENT

A instalação do Parlamento inglês remete ao final do século XIII. Ele se manteve como instituição durante todos os séculos que se seguiram, atuando não só em prol da democracia liberal, mas também da monarquia e da oligarquia. Desempenhou e desempenha funções legislativas, consulares e judicantes.

A soberania parlamentar, é claro, não se deu apenas em um momento. As condições postas pela Magna Carta para o surgimento de um conselho de barões legitimador da atuação do rei não foram suficientes para possibilitar o que se firmou ao longo dos séculos: a ideia de uma *Crown in Parliament*, uma monarquia parlamentar (rei ou rainha em sua capacidade institucional), seria um pouco confusa nos séculos seguintes. No século XIV, pareceu útil unir os chamados *estates*, reuniões com senhores feudais para a discussão de questões financeiras, com os chamados *parlement*, a oitiva de petições por juízes indicados pelo Rei – daí a raiz da atividade judicante do Parlamento. Apenas no reinado de Edward III (1327-77) é que o Parlamento se torna, de fato, uma instituição (LOUGHLIN, 2013, p. 43). E será com o rompimento de Henrique VIII com o catolicismo, assim como com a submissão da Igreja ao Rei, que o Parlamento se tornará a instituição da vez. Os atos do Parlamento (*Acts of Parliament*) passam a ser a mais alta expressão do direito.

Pode-se perceber, portanto, que a evolução da soberania parlamentar dependeu mais da sua ligação com a monarquia do que propriamente do exercício, em uma fração de tempo definida, de um poder constituinte originário (DELANEY, 2014, p. 550). O Poder Legislativo se coloca não apenas na representação popular na *House of Commons*, mas na ideia de uma *Crown-in-Parliament* que pulveriza a autoridade legislativa na Coroa, na *House of Lords* (Câmara dos Lordes) e, é claro, na *House of Commons* (Câmara dos Comuns).

A conformação da soberania parlamentar deveu muito à luta entre monarquia e Parlamento. O desenho institucional só seria possível após diversos eventos históricos: a guerra civil (1642-1649), a execução de Charles I (1649), a formação da *Commonwealth* e do Protetorado de Oliver Cromwell (1649-1660), a restauração monárquica (1660) e os já narrados fatos relativos à ocupação do trono por William e Mary (1688) (LOUGHLIN, 2013, p. 45). E, por certo, seria o *Bill of Rights* que fundamentaria a autoridade do parlamento: ainda que o governo permanecesse nas mãos do Rei, os instrumentos de controle ficariam com o Parlamento. O governo representativo e responsável apareceria com a indicação de líderes parlamentares como ministros do Rei. Com o fortalecimento do partidarismo de *Whigs* e *Tories* no século XVIII e a consolidação das convenções constitucionais, os poderes de prerrogativa foram transferidos aos ministros que, de seu turno, tornaram-se responsáveis perante o Parlamento. De qualquer modo, a soberania parlamentar se tornaria um fato. Desde George I (1714-1727), nenhuma sanção real (*royal assent*) aos *acts of Parliament* foi negada. E se, no século XVIII, os teóricos políticos chamariam de *mixed constitution* (constituição mista) o equilíbrio entre Coroa e Parlamento, os séculos XIX e XX assistiriam ao predomínio da *House of Commons* (TOMBS, 2015, p. 316).

Diante desses fatos, o Parlamento moderno fez crescer paulatinamente o direito positivo britânico. Se o número de *bills* ou *acts* aprovados no Parlamento não avançou muito dentro do século XX, por outro lado, sua extensão e complexidade aumentaram. Entretanto, tal conjunto de dispositivos normativos vem na retaguarda do que se chama genericamente de *statutory instruments*, regulamentos aprovados pelo Executivo. Deixe-se claro, contudo, que o adjetivo *statutory* (o direito estatutário, em uma tradução simples), tende abarcar, em geral, normas positivadas, por oposição ao *common law* ou direito costumeiro.

5 O PARLAMENTO DE WESTMINSTER

A Constituição do Reino Unido reflete uma organização estatal. É preciso atentar para a organização das instituições, começando pelo próprio Parlamento. O Palácio de Westminster abarca, desde 1922, o Parlamento de Westminster, destinado a regular e legitimar a atuação governamental no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, ou seja, incluindo relações jurídicas na Inglaterra, Escócia, País de Gales (ou seja, a Grã-Bretanha) e Irlanda do Norte. Isto, contudo, com a ressalva do que se costumou chamar de *devolution powers*, ou “poderes devolvidos”, é dizer, algumas competências legislativas locais que retornaram aos legislativos daqueles Estados ao longo, principalmente, das últimas décadas.

O Parlamento de Westminster adota uma forma curiosa: por se originar no *King's Council* (Conselho do Rei), entende-se que sua composição abarca a Coroa (*The Crown*), a Câmara dos Comuns (*House of Commons*) e a Câmara dos Lordes (*House of Lords*) (BARNETT, 2002, p. 455). A democratização efetiva da *House of Commons* demorou séculos, acontecendo efetivamente apenas em 1928. Segundo o *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011, o Parlamento funcionava por um prazo máximo de cinco anos, a não ser que viesse a ser dissolvido antes disto. O *Dissolution and Calling of Parliament Act*, de 2022, revogou o *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011 e restabeleceu as prerrogativas da Coroa. O Parlamento é convocado e dissolvido por meio de uma Proclamação da Coroa (que não tem mais aqui um *prerogative power*, agindo simbolicamente), com o auxílio do *Privy Council*. Na prática, o Primeiro-Ministro busca uma dissolução em data que possa favorecer seu partido – contudo, isto pode ser antecipado por uma moção de confiança. Em termos de composição, no ano de 2015, a *House of Commons* contava com 650 representantes de diversas áreas do território britânico (*constituencies*).

Já a Câmara dos Lordes (*House of Lords*), até 1999, contava com uma maioria de cargos ocupados pelo critério hereditário e uma minoria de cargos cujos ocupantes eram nomeados. Em 2015, abrigava com 26 *Lords Spiritual*, ou seja, membros representantes do clero, assim como *Lords Temporal*, é dizer, representantes seculares. Não há um número fixo de nomeados, sendo que, naquele ano, 781 membros do Parlamento tinham assento na casa. Cuida-se de órgão que também remete a um *King's Council* (Conselho do Rei), tendo recebido o nome de Câmara dos Lordes no século XVI. A nomeação dos membros cabe à Coroa Britânica, como o auxílio do Primeiro-Ministro ou da Comissão de Nomeações da Câmara dos Lordes (*House of Lords Appointment Commission*). Além das funções legiferante e de fiscalização, até 2009, a casa também exercia a função jurisdicional por meio do Comitê de Apelação da Câmara dos Lordes (*Appellate Committee of the House of Lords*) (STRECK, 2013, p. 354).

Os *Acts of Parliament* de 1911 e 1949 já haviam limitado sobremaneira o papel da Câmara dos Lordes, perdendo ela seu papel de “veto” para a maioria das matérias. Emendas parlamentares passaram a servir como conselhos para a Câmara dos Comuns e a chamada *Salisbury Convention* impediu emendas em propostas advindas do manifesto do partido do governo, lançado previamente às eleições.⁹ Seus poderes passaram a se restringir muito mais a atrasar deliberações ou dar publicidade a processos a fim de gerar algum constrangimento (DELANEY, 2016, p. 405).

6 UM EXECUTIVO PARLAMENTARISTA

O governo inglês, como se pode notar, é essencialmente parlamentar. Isto tem levado a que se diga que não há propriamente separação de poderes no Reino Unido,¹⁰ mas uma limitada

⁹ A *Salisbury Convention* apareceu no Governo trabalhista de Clement Atlee, entre 1945 e 1951, sendo resultante do trabalho de oposição de Lorde Salisbury na Câmara Alta. Cf. PARLAMENTO DO REINO UNIDO (2018).

¹⁰ “O segredo eficiente da Constituição inglesa pode ser descrito como a próxima união, a quase completa fusão dos poderes executivo e legislativo”. Tradução livre de: “The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers” (BAGEHOT, 2001, p. 11).

separação de funções com várias tarefas se sobrepondo (LEYLAND, 2012, posição 2.030). A partir do *Bill of Rights* de 1689, o controle das prerrogativas régias coube ao Parlamento. Isto é o que deu origem à chamada “constituição incomparável” (*matchless constitution*), em que um acordo de um governo *representativo e responsável* trouxe o Parlamento para o centro das atenções. Líderes parlamentares do partido com maior número de votos, encabeçados no gabinete (*cabinet*) do Primeiro-Ministro, desde então, passaram a ser os ministros da Coroa, recorrendo a um procedimento mais flexível que o *impeachment* para controlar a legitimidade ministerial: o voto de desconfiança. Com isto, estava formado um governo de gabinete que evitaria a hipertrofia do Executivo. Martin Loughlin (2013, p. 61) adiciona também a existência de uma burocracia de servidores públicos recrutados a partir de exames meritórios, a partir de 1854, como algo fundamental para um autocontrole do sistema.

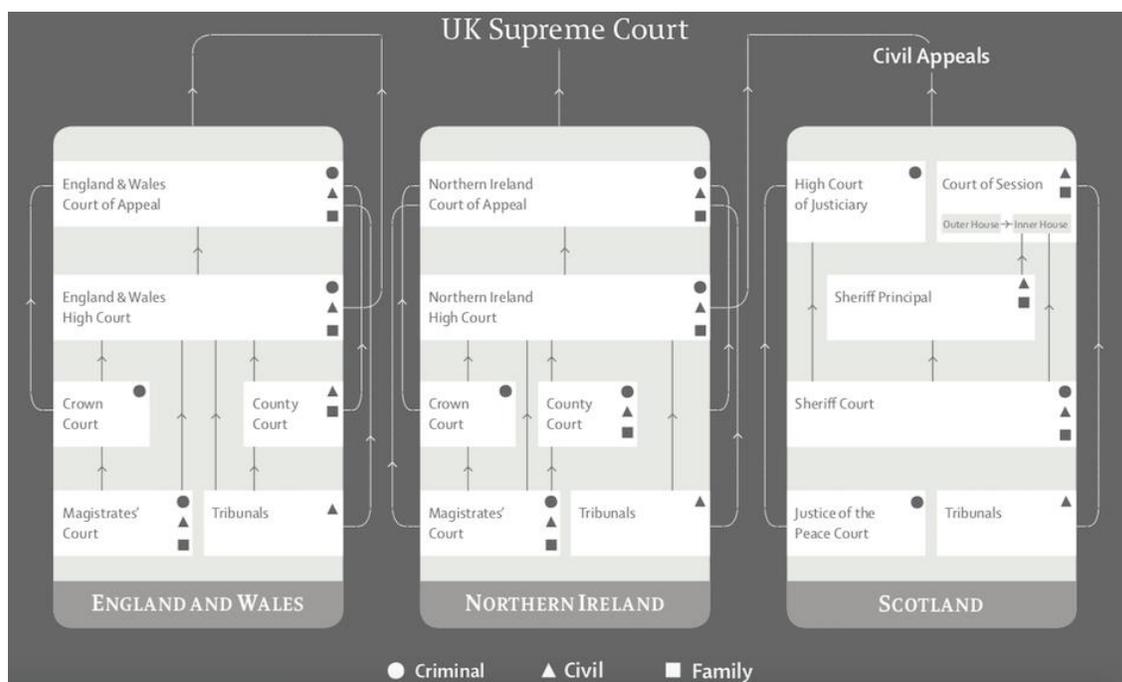
A partir dessa estrutura, seria possível falar em uma convenção de responsabilidade coletiva baseada em três fundamentos:

- a) *sigilo*, já que as deliberações executivas devem acontecer de modo fechado, postergando o debate aberto entre os membros;
- b) *unanimidade*, dado que os todos os membros do governo devem apoiar a decisão;
- c) *confiança*, uma vez que o governo deve ser apoiado pelo Parlamento e deve renunciar se perder um voto de confiança (LOUGHLIN, 2013, p. 61).

O protagonismo da soberania parlamentar se solidificou após anos de disputas. O *Bill of Rights* resultou em que o Parlamento não pode ser suspenso pela Coroa a não ser com seu consentimento; o aumento de tributos só pode ocorrer sob sua autorização; e, nenhum exército pode ser formado em tempos de paz sem seu consentimento. Apesar do poder real aparecer em todas as funções constitucionais (a Rainha abre cada sessão parlamentar a partir de seu trono na *House of Lords* e a justiça é provida por cortes reais), o tempo cuidou de afastá-lo do exercício cotidiano de funções governamentais. Além de normas estatutárias, como o *Act of Settlement* de 1701, convenções constitucionais e decisões judiciais limitaram o exercício do chamado *prerogative power* (LEYLAND, 2012, posição 2.057).¹¹

¹¹ Não se esqueça da fundamental importância que as chamadas *royal prerogatives* ainda detêm no constitucionalismo inglês atual. Elas envolvem competências da Coroa e do Gabinete, normalmente afetadas à chefia de Estado, como assinatura de tratados, declaração de guerra e celebração de paz, limitação da entrada de estrangeiros no país e atribuição de passaportes. Elas foram invocadas recentemente pela ex-Primeira Ministra Theresa May para defender que caberia ao Poder Executivo acionar o art. 50 do Tratado de Lisboa para dar início ao processo do *Brexit*. “A prerrogativa real envolve aqueles direitos da Coroa que se originaram nos privilégios monárquicos do arcaico *common law*, ao invés de uma concessão legal de autoridade pelo Parlamento. A prerrogativa real existe em virtude da tradição e do costume, não por um Código ou constituição oficialmente positivados e tem-se provado difícil elaborar um catálogo abrangente de poderes de prerrogativa”. Tradução livre de: “The royal prerogative comprises those rights of the Crown which originate in the archaic common-law privileges of the monarch rather than from a legal grant of authority by Parliament. The royal prerogative exists by tradition and custom, not by any officially written-down code or constitution, and it has proved difficult to give a comprehensive catalogue of prerogative powers” (DOUGLAS-SCOTT, 2016, p. 1.027).

7 A ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E O RECENTE FORTALECIMENTO DAS CORTES



Fonte: <https://www.supremecourt.uk/docs/supreme-court-and-the-uks-legal-system.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2019.

Como se pode denotar pelo organograma acima, a função de instância recursal final passou a caber à Suprema Corte do Reino Unido (*UK Supreme Court*), criada em 2009 em decorrência da aprovação do *Constitutional Reform Act* (Ato de Reforma Constitucional) de 2005. Em verdade, tais mudanças remetem a 1998, quando o *Human Rights Act* incorporou ao direito inglês as determinações previstas na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Não que boa parte destes direitos já não fosse garantida; a incorporação foi muito mais uma sinalização a mais no sentido de se abraçar a inserção na União Europeia (BARROSO, 2015, p. 14). No que tange especificamente ao Poder Judiciário, isto significou um avanço no sentido de se agregar um arremedo de controle jurisdicional de constitucionalidade nesse país: passou-se a permitir a chamada *declaração de incompatibilidade*, em que o juiz, diante de um caso concreto, provê decisão alertando o Parlamento para a necessidade de revisão de legislação contrária ao *Human Rights Act*.¹²

Há episódio histórico no constitucionalismo inglês em que já se utilizou um “protossistema” de controle jurisdicional de constitucionalidade. A *Court of Common Pleas* decidiu, em 1610, capitaneada por Sir Edward Coke, que o *common law* detinha precedência sobre os atos do Parlamento inglês. Cuidou-se do famoso *Bonham’s Case*, em que o médico que dava nome ao caso discutia a legitimidade do *Royal College of Physicians* para conceder licenças e fiscalizar o exercício da profissão de médico em Londres, com base no *College of Physicians Act* de 1553. Thomas Bonham teve seu pedido deferido por Coke ao argumento de que o *Royal College*

¹² O Relatório do Ministério da Justiça do Reino Unido de 2013-2014, apresentado ao Comitê Conjunto sobre Direitos Humanos do Parlamento informa que, desde 2000, quando o *Human Rights Act* entrou em vigor, das 20 declarações de incompatibilidade, 12 resultaram em alterações de legislação primária (parlamentar) ou secundária (delegada a órgãos específicos). Dentre os casos, aponte-se, por exemplo, *Bellinger v. Bellinger* [*House of Lords* (2003)], em que um transexual, após cirurgia de mudança de sexo masculino para feminino, sustentava a ilegitimidade do *Matrimonial Causes Act of 1973* (Lei das Causas Matrimoniais de 1973), Seção 11 (c), por não dispor a respeito de situações de mudança de gênero. O pleito foi reconhecido. Observe-se que em *Goodwin v. UK* (Recurso 28957/95), a Corte Europeia de Direitos Humanos já havia reconhecido a violação dos arts. 8º e 12 da Convenção Europeia de Direitos Humanos pela ausência de regulação da questão e que uma solução já havia sido provida com o *Gender Recognition Act 2004* (Lei de Reconhecimento de Gênero de 2004). Cf. REINO UNIDO (2013–14, p. 40).

of Physicians não detinha função jurisdicional e de que o ato do parlamento violava o *common law*. Já sabemos, contudo, que a soberania parlamentar iria se sobrepor por anos a fio a esta episódica decisão.

Para além da *declaração de incompatibilidade*, o *Constitutional Reform Act* de 2005 abriu espaço para uma ascensão do Poder Judiciário corporificada na Suprema Corte do Reino Unido. Esta iniciou seus trabalhos em 1º de outubro de 2009. Os chamados *Law Lords*, membros da Câmara dos Lordes que exerciam função judicante no momento da criação da Suprema Corte foram incorporados a este órgão, que não mais atribuiria a novos juízes títulos nobiliárquicos. Em 2015, a corte contava com 12 *Justices* (juízes ou, na nossa terminologia, ministros).

Uma importante discussão diz respeito à dimensão e à possibilidade do exercício do *judicial review*. Na tradição inglesa, o termo se refere muito mais à situação de reconhecimento da invalidade da legislação secundária em relação à legislação primária. Ainda assim, discute-se o papel proeminente que já vinha desempenhando a Câmara dos Lordes, por meio de sua função judicial, em invalidar inúmeros atos do governo britânico, como se deu em relação a diversas normas antiterrorismo durante a década de 2000 (DREWRY, 2011). Não houve ainda uma manifestação mais clara da Suprema Corte do Reino Unido nesse sentido. Desse modo, a *declaração de incompatibilidade* tem se mostrado como algo mais próximo do que se poderia chamar um *weak judicial review* (TUSHNET, 2009), se acaso tomemos o *Human Rights Act* de 1998 como parte da Constituição do Reino Unido. Não se pode desconsiderar que a declaração de incompatibilidade não afeta a validade do ato e não é vinculante para as partes do processo.¹³

De qualquer modo, foram mais comuns os casos de não aplicação de atos do Parlamento por contrariedade ao Direito Comunitário da União Europeia. Foi o que se deu no importante precedente de *R. v. Secretary of State, ex p Factortame Ltd.* (1991), em que a Câmara dos Lordes deixou de aplicar o *Merchant Shipping Act* por colisão com tratados da União Europeia. Para além da Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, incorporada domesticamente com o *Human Rights Act*, de 1998, é preciso acrescentar a complexidade hermenêutica que a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (adotada em 2000, efetivada pelo Tratado de Lisboa, de 2007, e sob efeitos em 2009) gerará para as instituições nacionais. É o que se apresentou em *Benkharbouche v. Secretary of State for Foreign Affairs* (2017), em que a Suprema Corte do Reino Unido decidiu que, em vista do art. 47 da Carta de Direitos Fundamentais, o direito a um remédio efetivo deveria abarcar um afastamento da imunidade da embaixada sudanesa em prol de uma devida proteção de uma funcionária demissionária (BOGDANOR, 2018, p. 25).

8 MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS

As mudanças que aconteceram durante o governo do ex-Primeiro Ministro Tony Blair, principalmente entre 1997 e 2005, talvez sejam aquelas que mais transformaram o constitucionalismo inglês desde o século XVIII. A respeito das alterações que se definiram sob o *Human Rights Act*, de 1998, é preciso lembrar de casos como *Thoburn v. Sunderland City Council*, de 2003, em que o *Lord Justice Laws* definiu o ato parlamentar como portador de uma qualificação constitucional, impedindo qualquer tipo de revogação implícita, é dizer, exigindo que o Parlamento explicitamente sobre ele se posicionasse caso decidisse por excluí-lo da ordem jurídica inglesa (DELANEY, 2014, p. 560). Esse tipo de alteração definiu também novas conformações

¹³ Veja-se: “(6) Uma declaração sob esta seção (“uma declaração de incompatibilidade”) – (a) não afeta a validade, contínua operacionalidade ou efetividade do dispositivo a respeito do qual é feita; e (b) não é vinculante para as partes do procedimento no qual é feita”. Tradução livre de: “(6) A declaration under this section (“a declaration of incompatibility”) – (a) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given; and (b) is not binding on the parties to the proceedings in which it is made.” Cf. REINO UNIDO (1998).

institucionais, já que os juízes ingleses passaram a uma situação em que se tornou fundamental interagir com a jurisprudência da *European Court of Human Rights*.

Mudanças importantes se deram em termos de soberania compartilhada com o ápice de um processo representado nos *devolution acts*: o *Scotland Act* (1998), o *Government of Wales Act* (1998) e o *Northern Ireland Act* (1998). A soberania do Parlamento de Westminster foi preservada desde o início do processo devolutivo, já que, pelo menos em tese, poderia haver revogação dos atos de devolução. As principais mudanças vieram com a possibilidade de que os parlamentos escocês e irlandês passaram a poder editar legislação primária. O País de Gales continuou com acesso apenas à legislação secundária. As mudanças foram sensíveis porque envolveram algum grau de atribuição que aproximou o Reino Unido, ao menos em parte, de uma federação – ainda que o sistema devolutivo impeça equiparação rígida. Importante nesse campo foi que o governo Blair estabeleceu referendos locais antes de iniciar o processo devolutivo. Esse foi o começo do processo que desaguou nas consequências de 2016 para esse passo da democracia representativa em direção à democracia popular. E não se esqueça que a Escócia inovou também, em 2014, ao realizar um referendo pela independência em relação ao Reino Unido que acabou resultando em um “não” (BBC, 2014).

A proposta de uma reforma judicial foi pobremente debatida antes do anúncio feito pelo então Primeiro-Ministro Tony Blair de que empreenderia alterações no Poder Judiciário. Ainda assim, ela visaria atender a uma série de decisões tomada pela Corte Europeia de Direitos Humanos questionando o modelo inglês de separação de poderes e a necessidade de modernização do Poder Judiciário (DELANEY, 2014, p. 570). Uma das mudanças mais impactantes, para além da criação da Suprema Corte do Reino Unido, veio com a transformação de competências do *Lord Chancellor*, figura que antes cumulava os poderes de chefia do Poder Judiciário, presidência da *House of Lords* e membro do gabinete. Dali em diante, ele exerceria apenas uma função correspondente a um Ministro ou Secretário de Justiça.

Todas essas alterações devem ser apreendidas globalmente. Delaney (2014, p. 575) levanta a questão de que, assim percebidas, elas colocam perspectivas de um “quase federalismo” em discussão, tendo o Poder Judiciário ganhado cada vez mais espaço para se posicionar sobre elas.¹⁴ Novamente, o caráter único do constitucionalismo inglês retorna à baila: a Suprema Corte do Reino Unido se coloca sobre os legislativos que advieram do processo devolutivo, mas não sobre o Parlamento de Westminster. Em *AXA General Insurance Ltd. v. HM Lord Advocate*, a Suprema Corte do Reino Unido, em certas passagens, assentou que, apesar da autonomia devolvida do Parlamento escocês (o chamado Parlamento de Holyrood), a Constituição britânica não permitiria abrir um conflito entre o *rule of law* e a soberania de Westminster, essa sempre prevalente. Esses e outros fatores empurram ainda o Parlamento inglês para função de promover uniformidade no âmbito da aplicação de direitos fundamentais no Reino Unido, apesar do *Human Rights Act* e apesar da Suprema Corte do Reino Unido. Ainda assim, Delaney (2014, p. 605) aponta que o governo multinível (ou quase federal) e a proteção de direitos ainda dariam espaço para maior protagonismo da corte. Veremos, a seguir, que, também no campo político, a Suprema Corte do Reino Unido se destacaria.

9 BREXIT

Em 23 de junho 2016, pesquisas indicavam uma vitória da permanência do Reino Unido na União Europeia por 52% a 48% (THE TELEGRAPH, 2016). Pouca diferença, mas o suficiente para uma cosmopolita Londres desacreditar o poder do interior da Inglaterra. A proposta de campanha do ex-Primeiro Ministro conservador David Cameron nas eleições de 2010 e 2015

¹⁴ Não se olvide do papel que uma corte constitucional ou uma suprema corte deve desempenhar em federações, julgando conflitos entre os entes parciais. Para uma leitura de posições diversas a esse respeito no federalismo americano, cf. YOO (1996).

repetiria referendo prévio ocorrido após a entrada do Reino Unido na União Europeia – a entrada se deu em 1973 e o referendo, em 1975. Para 2016, o *European Union Referendum Act 2015*, que sucedeu projetos legislativos anteriores fracassados, previa a realização da consulta popular até 31 de dezembro de 2017 (REINO UNIDO, 2015). Cameron, portanto, antecipou bastante a ocasião da verificação pela permanência (*remain*) ou abandono (*leave*). Foram 51,9% dos votos pela saída da União Europeia e 48,1% pela permanência. A certa surpresa na votação levou à queda de David Cameron e à ascensão de Theresa May ao cargo de Primeira-Ministra.

O primeiro aspecto a se destacar em relação à decisão popular é que não haveria, propriamente, uma tradição de soberania popular no constitucionalismo inglês. Questões centrais nunca dependeram de consulta popular. Assim, questionou-se, de um lado, se a decisão popular seria vinculante e, de outro, se a soberania popular se colocaria sobre a soberania da *Crown in Parliament*.¹⁵ O segundo aspecto diz com o questionamento de uma adequada formação da vontade democrática em tempos de mídias sociais, internet, *fake news* e *bots*. O diretor da campanha do *Leave*, Dominic Cummings, desenvolveu o que foi chamado de *Project Waterloo*, com o qual buscava-se persuadir quase nove milhões de pessoas dez dias antes do referendo com temas alarmantes: inundação do Reino Unido pela migração turca, custo para o Reino Unido de 350 milhões de libras esterlinas por semana em relação à União Europeia e possibilidade de que esse dinheiro fosse para o sistema público de saúde (*NHS*, o *National Health Service*) (MOORE, 2018, p. 127). No dia 29 de maio de 2019, Boris Johnson, ex-prefeito de Londres e ex-Secretário de Relações Exteriores de Theresa May, foi denunciado e convocado a depor em uma ação criminal perante cortes londrinas justamente por difundir as notícias referentes aos supostos gastos semanais de 350 milhões de libras esterlinas (QUINN, 2019).

Várias perguntas de índole constitucional apareceram logo após o referendo e não encontravam resposta imediata para uma questão premente. É claro que, nesse ponto, a ausência de disposições escritas na Constituição britânica deixava problemas em aberto. Como destacou Sionaidh Douglas-Scott (2016, p. 1.022), os questionamentos iam desde saber se acionar o art. 50 dependia de um ato do Parlamento, se deveria haver novo referendo para aprovar o acordo de abandono e qual era o papel das *devolved nations* (Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) no processo.

May teria como principal tarefa levar adiante o processo de acionamento e concretização do procedimento previsto no art. 50 do Tratado de Lisboa, invocado por um Estado-membro pela primeira vez na história.¹⁶ Nota-se pela redação daquele dispositivo que o Reino Unido já

¹⁵ “O direito constitucional do Reino Unido (a Escócia pode ser um problema diferente) não reconhece um princípio de soberania popular. Pelo contrário, a soberania é vista como assentada na *Crown in Parliament* e a política do Reino Unido é baseada na democracia representativa”. Tradução livre de: “UK constitutional law (Scotland may be a different matter) does not acknowledge a principle of popular sovereignty. Instead, sovereignty is seen as resting with the Crown in Parliament, and UK politics is based on representative democracy” (DOUGLAS-SCOTT, 2016, p. 1.021).

¹⁶ “ARTIGO 50.º

1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União.

2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do nº 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.

3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no nº 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.

4. Para efeitos dos nº 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

enfrentaria uma dificuldade inicial, uma vez que o comando expressa que a retirada da União Europeia será feita de acordo com as “normas constitucionais” domésticas. De qualquer modo, não era ignorado que a saída geraria um enorme impacto constitucional no Reino Unido e importantes efeitos institucionais na União Europeia. Some-se, ainda, o fato de que, por exemplo, na Escócia, a votação foi de 62% pela permanência. Os chamados *Devolution Acts*, contudo, não garantem àquele Estado qualquer decisão nem em assuntos externos, nem, especificamente, em relação à pertença à União Europeia. Ocorre que tal leitura simplista e positivista concorre com a visão de um processo complexo de estabelecimento de uma união no Reino Unido (para ser redundante) e com o fato de que o direito europeu se imiscuiu de forma profunda com o direito doméstico e a própria Constituição britânica. Daí que, em 2016, Douglas-Scott (2016, p. 1.038) já alertava para a possibilidade de que uma tentativa de imposição *tour court* de uma única visão sobre a Constituição do Reino Unido no processo do *Brexit* poderia resultar em uma crise constitucional.

Em 7 de dezembro de 2016, a *House of Commons* votou a favor do acionamento do art. 50 por uma maioria de 461 votos a favor e apenas 89 contra. A Câmara dos Comuns parecia estar alinhada com o resultado das eleições e abraçava a tese de Theresa May de que era seu gabinete que dispunha de *prerogative powers* para acionar o art. 50 do Tratado de Lisboa. Na linha de uma evolução da proeminência judicial na Constituição do Reino Unido, havia, contudo, uma Suprema Corte no caminho.

Em *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, a Suprema Corte do Reino Unido decidiu que o governo (ou o gabinete) não detinha a prerrogativa real de dar início ao processo de abandono da União Europeia e recusou-se a reconhecer que as *devolved legislatures* teriam que dar seu assentimento ao Parlamento de Westminster nesse processo (SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO, 2017). Vale observar que a Suprema Corte faz a afirmação conceitual na decisão de que os arranjos constitucionais ingleses evoluíram ao longo do tempo de modo pragmático e principiológico, combinando leis (*statutes*), eventos, convenções, contribuições acadêmicas e decisões judiciais (SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO, 2017, p. 14). Ao cabo, é aquela Constituição que abriga uma soberania parlamentar,¹⁷ nas palavras de Elliot, “muscularmente” defendida pela Suprema Corte, ainda que ela tenha sido contraditoriamente conservadora em relação aos poderes das *devoluted nations* (ELLIOTT, 2017, p. 5).

A decisão da Suprema Corte não criou problemas para o governo de May, que a cumpriu com a aprovação do *European Union (Notification of Withdrawal) Act*, de 2017, que recebeu a sanção real em 16 de março de 2017. No dia 29 de março de 2017, chegava a uma carta de Theresa May ao Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, invocando o art. 50 do Tratado de Lisboa. O recebimento da carta abria o processo de dois anos previsto no art. 50 para finalização dos acordos de saída. Em outras palavras, a previsão seria a de que tudo estivesse concluído em 29 de março de 2019. Em 8 de junho, é realizada uma eleição geral, em que May buscava consolidar apoio popular para levar adiante o processo. Seu Partido Conservador perde a maioria e ela se

5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.”

Para o texto completo do tratado, cf. UNIÃO EUROPEIA (2019).

¹⁷ “Durante o referendo, eleitores foram constantemente alertados para “devolver o controle” e restabelecer ao Parlamento a soberania em relação à União Europeia. Ainda assim, em qual sentido estar-se-ia “devolvendo o controle” ao Parlamento se o governo fosse capaz, usando de seus antigos poderes de prerrogativa, de dirigir todo o processo de abandono da União Europeia sem qualquer envolvimento parlamentar significativo? Isto seria extremamente antidemocrático e democracia foi o que parecia que o referendo possibilitaria”. Tradução livre de: “During the EU referendum, voters were constantly urged to ‘take back control’ and regain Parliamentary sovereignty from the EU. Yet in what sense would Parliament be ‘taking back control’, if the government were able, using its ancient prerogative powers, to manage the whole EU withdrawal process without any significant parliamentary involvement? That would be extremely undemocratic, and democracy is what we are told the EU referendum was about” (DOUGLAS-SCOTT, 2017, p. 2).

mantém no cargo com o apoio do Partido Democrático Unionista (*Democratic Unionist Party*) da Irlanda do Norte.

É aqui que uma crise política tem início. Vale, nesse sentido, recorrer à Elkins (2018, p. 53) e seu alerta para o fato de que uma *crise democrática* pode implicar uma *crise constitucional*, já que constituições devem, ao menos normativamente, aspirar regimes democráticos. Quando as tensões genuínas da democracia entre consenso e representação, consenso e efetividade, liberdade e igualdade, vão mal por problemas relacionados a competição, participação, direitos e liberdades civis, transparência, *accountability*, controle do executivo ou independência judicial, é hora de refletir sobre o que está em jogo. Vários desses fatores não parecem ir mal no Reino Unido: porém, a perpetuação de um *deadlock*, de um impasse em relação a como mediatizar consulta popular e representação parlamentar, indica problemas.¹⁸

Em 21 de setembro de 2018, a União Europeia consolidou uma série de negativas em relação a primeira tentativa de um acordo proposta pelo Reino Unido (STONE, 2018). Em 25 de novembro de 2018, porém, os representantes de 27 Estados no Conselho da Europa aceitam a proposta britânica (REINO UNIDO, 2018). O confronto no ano de 2019 dentro do Parlamento de Westminster iria acelerar de modo inédito a espiral da crise política. Em 15 de janeiro de 2019, pela primeira vez, a proposta do governo é rejeitada por 432 votos a 202. Em 12 de março de 2019, pela segunda vez, a proposta é rejeitada por 391 votos a 242; no dia 14 de março, o Parlamento autoriza uma requisição de extensão do prazo de dois anos. O Conselho Europeu defere uma extensão condicionada até 22 de maio de 2019.

A expressão “crise constitucional” ganhou repercussão quando, no dia 18 de março de 2019, o então Presidente (*Speaker*) da *House of Commons*, John Bercow, invocou uma convenção constitucional de 1604 (que teria sido repetida em 1864, 1870, 1882 e 1912) que impediria a reapresentação sucessiva de questões idênticas perante a casa parlamentar.¹⁹ A proposição não poderia nem ser a mesma, nem ser substancialmente a mesma (ELGOT, 2019). O governo de May, então, retirou da proposta uma declaração política vaga sobre como se dariam as futuras relações mercantis (REID, 2019). A terceira proposta foi também derrotada, no dia 29 de março de 2019 (data original do vencimento do prazo de dois anos), por 344 votos a 286. No dia 10 de abril de 2019, o Conselho Europeu concedeu nova extensão até 31 de outubro de 2019 ou no dia seguinte à eventual aprovação do acordo pelo Parlamento. Theresa May anunciou sua renúncia como líder do Partido Conservador para o dia 7 de junho de 2019 e o líder do Partido Trabalhista, Jeremy Corbyn, passou a defender a ideia de um segundo referendo (HENLEY, 2019).

Em processo interno de definição de um substituto para Theresa May, o Partido Conservador levou ao cargo de Primeiro-Ministro o controverso Boris Johnson. Sua medida mais drástica, e que levaria a uma aceleração da crise política, foi o aconselhamento à Rainha para que editasse de uma *prorogation* (prorrogação ou suspensão) do Parlamento a poucos dias do encerramento do prazo do *Brexit* perante o Conselho Europeu, é dizer, em 31 de outubro de 2019. A suspensão do Parlamento aconteceu em 8 de outubro de 2019. Johnson passou a ser questionado sobre a legitimidade do ato político, visto que ele parecia pressionar o Parlamento a levar adiante um *no-deal Brexit*, ou seja, um *Brexit* sem acordo com a União Europeia – mais radical e com perigosos efeitos.

A questão foi levada ao Poder Judiciário do Reino Unido. De fato, a *prorogation* demonstra uma atuação do Executivo sobre o Parlamento – sendo diferente de uma suspensão

¹⁸ Veja-se, por exemplo, que o banco de dados *Varieties of Democracy*, no quesito “democracia deliberativa”, apresenta um índice de ápice do Reino Unido situado em 0,9. Depois disso, e mesmo com o referendo de 2016, houve quedas importantes, chegando a 0,77 em 2018. Comparativamente, o índice brasileiro foi, em 2018, de 0,49, próximo ao índice de 0,52, de 1989, e longe do ápice de 0,82, de 2014. Cf. V-DEM (2019).

¹⁹ Thom Brooks, professor da Durham University, confirmou o relato de Bercow de que o *Guide to Parliamentary Practice*, publicado pelo assistente da Câmara dos Comuns Erskine May, em 1844, atestava a adesão a uma prática constitucional de não aceitar a propositura na mesma sessão legislativa de um projeto outrora rejeitado (BROOKS, 2019).

legislativa comum, a *adjournment*. Não se confunde com uma dissolução (*dissolution*), que demanda novas eleições gerais. A *prorogation* apenas marca o encerramento de uma sessão legislativa e permite que outra se inicie com um discurso do monarca. A origem do conceito está atrelada à participação da Coroa na convocação do Parlamento, criando uma saída para o desgaste de eleições gerais caso o monarca não desejasse que a casa se reunisse. Seu uso se desgastou e a participação da Rainha deveria ser, hoje, de conteúdo apenas cerimonial, segundo Fowkes (2015, p. 2).

A Suprema Corte do Reino Unido interferiu novamente, agora para resgatar o sentido jurídico de uma *prorogation* (SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO, 2019).²⁰ Segundo a Corte, as sessões legislativas do Parlamento costumam durar um ano. O *Brexit* empurrou a casa legislativa para um período bem mais longo em vista da complexidade das questões envolvidas – a sessão legislativa mais longa em quatro séculos, tendo início em 13 de junho de 2017. Havendo prorrogação, não pode haver qualquer trabalho legislativo. O Governo, de seu turno, pode editar legislação delegada. Na decisão da Suprema Corte do Reino Unido, Lady Hale é explícita em dizer que não se sabe o que Boris Johnson, sem os membros do *Privy Council*, disseram à Rainha.

A decisão estabeleceu que a *prorogation* é mesmo uma prerrogativa real, usada segundo conselho do Primeiro-Ministro. Cabe a ele, portanto, considerar todos os relevantes interesses, inclusive do Parlamento, antes de submeter a questão à Rainha. E apesar de as cortes não poderem decidir questões políticas, elas enfrentam contendas jurídicas em processos políticos e têm exercido uma supervisão jurisdicional do Executivo por séculos. Adicione-se que a prorrogação impede a *accountability* ministerial perante o Parlamento, o que joga um fardo maior em cima dos ombros das cortes que, de qualquer modo, não estão impedidas de fiscalizar o Primeiro-Ministro pela mera existência do controle parlamentar.

A Suprema Corte do Reino Unido decidiu que um poder de prerrogativa (*prerogative power*) deve ter limites legais. Em vista do caráter não escrito da Constituição do Reino Unido, é preciso verificar quais princípios regem o poder de prerrogativa. Entre eles estaria, por exemplo, a impossibilidade de usar poderes de prerrogativa para privar pessoas de sua propriedade sem compensação. Dois princípios são específicos do caso. De um lado, a soberania parlamentar: a prorrogação não pode deteriorá-la. De outro, a *accountability* parlamentar: quanto mais tempo permanece suspenso o Parlamento, maiores as chances de um Executivo não controlado. E aí, o conselho de Johnson à Rainha soou muito mais como uma obstrução da atividade típica parlamentar. Ele atingiu os fundamentos da democracia. A Suprema Corte do Reino Unido declarou que o conselho foi nulo e sem efeito: o Parlamento não estaria, portanto, “prorrogado”.

Com o retorno ao funcionamento, houve apenas uma curta prorrogação entre 8 e 14 de outubro de 2019. Em 19 de outubro de 2019, pela primeira vez em oitenta anos, o Parlamento funcionou em um sábado e decidiu obrigar Boris Johnson a enviar uma carta à União Europeia solicitando uma extensão do prazo (que venceria em 31 de outubro) por três meses (ou seja, para 31 de janeiro de 2020), por meio do que ficou conhecido como *Benn Act* (em vista da autora do projeto, membro do Parlamento Hillary Benn) (REINO UNIDO, 2019). No dia 28 de outubro, o Parlamento foi dissolvido para a convocação de eleições gerais, que se realizaram no dia 12 de dezembro de 2019 e levaram a uma vitória esmagadora de Johnson. Sua eleição parece indicar um cansaço do eleitorado com as sucessivas crises políticas e a esperança de que o *Brexit* tenha um final. O Parlamento finalmente decidiu pela saída da União Europeia no dia 9 de janeiro de 2020, com uma data fixada para o dia 31 daquele mês e ano. O período de transição se estendeu até 31 de dezembro de 2020, quando ocorreu a saída formal da União Europeia.

A crise política não arrefeceu e, inclusive, se aprofundou com a pandemia de COVID-19. Boris Johnson permaneceu no poder até 6 de setembro de 2022. Foi sucedido pelo brevíssimo

²⁰ Curiosa é aqui a repetida atuação jurídica de Gina Miller, uma empresária nascida na Guiana que conseguiu que os dois casos chegassem à Suprema Corte do Reino Unido. Miller foi diversas vezes ameaçada pela internet e hoje vive sob a proteção de guarda-costas 24 horas (BBC NEWS, 2019).

governo de Liz Truss, que durou até 24 de outubro do mesmo ano; Rishi Sunak assumiu o poder em seguida, demonstrando a longevidade da crise política.

10 CRISE NA UNIÃO EUROPEIA

Há leituras variadas sobre o que ocorre no impasse britânico. Hestermeyer (2019) enxerga uma crise constitucional derivada da mudança de três paradigmas: primeiro, da soberania parlamentar para a soberania popular; segundo, do rompimento do tradicional bipartidarismo inglês, com divisões intrapartidárias cada vez mais acentuadas; terceiro, do protagonismo do governo para se engajar em tratados para o maior envolvimento parlamentar no processo de ratificação. Delaney (2018, p. 192) é mais cética em relação à integração do Reino Unido a uma crise democrática ou constitucional (e, principalmente, global), sustentando que o problema é mais bem localizado na ambivalência do Estado em relação à União Europeia e a obstáculos do sistema de Westminster.

As diversas propostas de acordo empurraram o Reino Unido para inúmeras crises políticas. Talvez o ponto mais saliente era o que ficou conhecido como *backstop* (um escudo), uma cláusula que evitaria a criação de uma fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte. A aprovação do acordo pelo Parlamento nos termos desenhados por Boris Johnson não incluiu o *backstop*, ou seja, será possível a criação de uma fronteira alfandegária que poderá ter efeitos sobre os tipos de acordos comerciais que o Reino Unido poderá fazer no futuro sem maiores compromissos com a União Europeia. Além disso, a fronteira pode reascender disputas políticas históricas, algo que potencialmente pode gerar novas crises políticas – uma crise constitucional talvez não se descortine tão facilmente (SKOUTARIS, 2019).

Os desafios colocados pela mudança de paradigma já assinalada de uma democracia representativa para uma democracia popular são enormes. Retorna aqui o caráter de unicidade de uma democracia constitucional que seguiu o caminho da não codificação. Assim, os próprios partidos políticos, também testados pela alteração paradigmática, acabaram por percorrer o caminho difícil dos referendos para obter legitimidade. A democracia direta, então, acabaria por possibilitar instabilidade constitucional. Seria possível, pois, para Delaney (2015, p. 211), apostar em uma renovação constitucional para o Reino Unido.

Falar em crise da democracia no contexto europeu é algo que importa em diferentes níveis de análise. No primeiro nível, há a questão da crise no interior dos Estados-membros. No segundo nível, deve-se refletir sobre o que uma crise da democracia pode importar para uma união supranacional. Hailbronner (2018, p. 278) sustenta, ainda, que é preciso diferenciar entre crise de legitimidade e crise da democracia europeia e dos princípios constitucionais que a embasam. Três grandes crises têm alimentado problemas de legitimidade e relativos à democracia constitucional: a crise do débito fiscal, a crise migratória e a ascensão do nacionalismo de ultradireita. Lidar com tais crises tem criado embaraços para levar adiante o modelo europeu social.

Seguindo a ascensão da terceira onda democrática, o que se passa a observar nos anos 1990 e 2000 é uma gradativa erosão da estrutura constitucional que protege direitos humanos, separação de poderes, independência judicial e democracia. Todas essas mudanças têm ocorrido sem uma ostensiva rejeição do constitucionalismo e da democracia. É curioso que Hailbronner (2018, p. 280) faça a paradoxal reivindicação de que, de fato, não podemos ler crise como desordem ou “inquietação popular” e, ao mesmo tempo, sustente tão ostensivamente que húngaros não têm se mostrado descontentes com o processo democrático e tenham reafirmado sua sustentação do projeto de Victor Orbán, classificado por ele mesmo como o de uma “democracia iliberal” (TÓTH, 2014). O FIDESZ, seu partido político, rejeitou aceitar a derrota nas eleições de 2002 e, em 2010, após um controverso processo constituinte, diminuiu as possibilidades de que a oposição pudesse convocar referendos (HALMAI, 2018, p. 253). Apesar de se tratar de instrumentos jurídicos

utilizados pelo partido dominante, eles minam chances de que a democracia constitucional possa funcionar adequadamente sobre uma base normativa que controle o poder político.

Também curioso é o fato de que Hailbronner (2018, p. 281) retire o *Brexit* de uma maior crise da democracia europeia, já que ele estaria previsto em tratados. Ocorre que, como ela mesma reconhece, a decisão foi insuflada pelos mesmos movimentos de ultradireita nacionalista que causam uma das crises europeias por ela descrita e por meios digitais que são um problema universal da má formação da vontade democrática.

A democracia europeia é diretamente atingida pela crise fiscal na medida em sua solução passa a depender mais de Executivos nacionais e da Comissão Europeia do que dos órgãos legislativos domésticos e supranacionais. Lidar com as crises fiscais levou a criação de uma estrutura permanente que envolveu novos órgãos e institutos como o *European Stability Mechanism*, o fortalecimento do Conselho Europeu (que passa, inclusive, a opinar sobre orçamentos nacionais) e o fortalecimento do *European Central Bank*, alterações promovidas em um contexto curiosamente lido por parte da literatura como o de uma “mutação constitucional” (TUORI e TUORI, 2014). A crise migratória é também sugestiva, pelo menos no que respeita às situações domésticas, já que países que enfrentam sérios problemas constitucionais são aqueles que mais se opõem aos fluxos exacerbados por guerras – veja-se os casos da Polônia e da Hungria. A crise migratória também atingiu a mútua confiança e a solidariedade que reinava entre Estados-membros, demandadas principalmente em vista da exigência de cumprimento de normas de direitos humanos que aqueles laços demandam.

O avanço da extrema direita pode parecer mais indiretamente relacionado com uma crise da União Europeia. Hailbronner (2018, p. 289) detalha, contudo, que a condução de uma “democracia iliberal” que distorce a independência judicial e o *rule of law* pode trazer consequências danosas para confiança mútua. Afinal de contas, no mínimo, pode parecer mais interessante para um europeu que ele esteja em um país em que a confiança na estabilidade institucional é maior do que naquele seu de origem. Não é por outra razão que Ginsburg e Huq (2018, p. 9) elencam em seu teste de bom funcionamento da democracia, além de eleições livres e justas e do asseguramento de liberdades de manifestação e associação, estabilidade, previsibilidade e publicidade incorporadas no *rule of law*.

Outro olhar de diagnóstico pode ser feito a partir da falha institucional da União Europeia em evitar a ascensão de políticas e candidatos não liberais: as eleições de 26 de maio de 2019 para o Parlamento Europeu são um importante sinal nesse campo. Veja-se, pois, que os resultados apontaram 34% de votos para o partido da *Liga* na Itália, 23,3% para o Partido de Le Pen na França (POLITICO, 2019), 33,3% para o *Brexit Party* de Nigel Farage no Reino Unido (ELGOT e MASON, 2019), 45% para o *PiS* na Polônia e 52,3% para o *FIDESZ* na Hungria (POLITICO, 2019). E haveria instrumentos para lidar com a ascensão de pautas não liberais na União Europeia, como a estrutura da Comissão Europeia sobre *rule of law*, que pode sancionar países violadores de exigências básicas daquele princípio (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Os importantes números alcançados pela extrema-direita não conseguiram, contudo, ofuscar o apoio dos que creem no projeto europeu. Dos 751 assentos, pelo menos 506 devem ser ocupados por apoiadores da União Europeia, restando 245 cadeiras para os eurocéticos de ultradireita e ultraesquerda (ROSSI, 2019).

CONCLUSÕES

A Constituição do Reino Unido apresenta uma série de importantes tarefas a serem enfrentadas por integrantes de instituições e pelo próprio povo britânico. Verificou-se ao longo deste artigo que a soberania parlamentar ainda é uma regra de ouro em uma democracia que se consolidou apesar da monarquia. República, *rule of law*, governo limitado e direitos individuais foram conquistas do histórico constitucionalismo inglês que não parecem ter um horizonte claro de afetação, não obstante o início de um refluxo mundial na terceira onda democrática. A questão

é que, diante de uma constituição não codificada, situações de alto impacto institucional e político, como é o caso do *Brexit*, criam problemas novos que podem demandar soluções via processos não tão exíguos. As demandas de um mundo em transformação acelerada podem não esperar o encaminhamento de respostas gestadas em processos históricos demorados e, de fato, empurrar o Reino Unido para uma crise que pode se tornar constitucional. Não se esqueça que a saída da União Europeia pode desfazer a união britânica tal qual a conhecemos: o Parlamento de Holyrood acaba de publicar um ato permitindo um novo referendo até 2023 para que a Escócia decida sobre sua independência novamente (BROOKS, 2019).

Se algumas análises refutam colocar o Reino Unido e o processo do *Brexit* no movimento de ascendência de crises constitucionais e democráticas, é preciso, contudo, resgatar um dado apontado por Zachary Elkins (in GRABER, LEVINSON e TUSHNET, p. 58). Democracias são construídas lentamente, mas são destruídas em um processo muito rápido. A ascendência democrática, em média, demora o dobro se comparada à descendência democrática. É claro que se poderia fazer a afirmação irônica de que, no caso britânico, de qualquer modo, ainda poderíamos esperar muito, dado o processo longo de confirmação das instituições. Mas, como apontado, em uma era de aceleração de fatos e mudanças, todo o cuidado é pouco.

O artigo procurou, sem pretensão de exaurimento, descrever importantes aspectos que caracterizam a Constituição britânica como *matchless*, incomparável. Ainda assim, ela é um dos melhores exemplos de que uma constituição não é apenas um apanhado de disposições escritas ou positivadas. Constituições são formas de ação política, pautam e definem o modo como as democracias contemporâneas irão mediatizar as tensões que lhes são inerentes no transcurso do tempo. Para o caso inglês, haja tempo. Ainda assim, é preciso repetir, a espiral que colocou as instituições inglesas sob uma pressão inédita por meio do *Brexit* chama a atenção para o fato de que é preciso considerar cuidadosamente os ruídos e obstáculos postos no curso de um projeto constitucional. Talvez a expressão “crise constitucional” não seja a mais adequada para o Reino Unido, já que as instituições, ainda que lentamente, tem apresentado respostas. Não se pode refutar, contudo, que se trata de uma crise política duradoura e mesmo de uma crise democrática. E, então, decifrar uma crise pode ser importante, sim, para debelá-la.

Pode-se inferir, desse modo, que as noções de crise política e crise democrática se aproximam. Uma crise política talvez seja um fenômeno recorrente em quaisquer processos democráticos. Respostas imediatas e consensos não são facilmente obtidos em sociedades complexas – ainda mais tendo em perspectiva um passado quase que imemorial. Crises democráticas indicam a insatisfação com o modelo político democrático e podem ser reveladoras de um processo desgastante de sucessivas crises políticas que não terminam com respostas propiciadoras de estabilidade. Uma crise constitucional exige que as instituições constitucionais sejam enfrentadas, combatidas ou mesmo ignoradas: um primeiro-ministro que se recusa a deixar o cargo ou uma decisão de uma corte constitucional solenemente ignorada. De qualquer modo, os conceitos de crise política, crise democrática e crise constitucional possuem pontos de contato.

REFERÊNCIAS

ARLIDGE, Anthony; JUDGE, Igor. *Magna Carta Uncovered*. Oxford e Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BARNETT, Hilaire. *Administrative and Constitutional Law*. 4ª ed. London e Sydney: Cavendish Publishing, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BBC. Scottish referendum: Scotland votes 'No' to independence. *BBC News*, 19 set. 2014, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441>. Acesso em: 27 mai. 2019.

BBC NEWS. Gina Miller: Who is Campaigner Behind Brexit Court Cases? *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37861888>. Acesso 10 dez. 2019.

BOGDANOR, Vernon. *Brexit and Our Unprotected Constitution*. London: The Constitution Society, 2018.

BROOKS, Thom. As a professor of law, I am convinced John Bercow's Brexit decision is correct. *The Independent*, 19 mar. 2019, <https://www.independent.co.uk/voices/brexit-vote-deal-john-bercow-theresa-may-parliament-delay-a8829296.html>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BURKE, Edmund. *Reflections on the French Revolution & Other Essays*. London and New York: J.M. Dent & Sons, E.P. Dutton & Co., 1951.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHOUDHRY, Sujit. Will democracy die in darkness? Calling autocracy by its name. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sandford. TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crises?* New York: Oxford University Press, 2018, p. 571-584.

COMISSÃO EUROPEIA. *Rule of law framework*. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en. Acesso em: 30 mai. 2019.

DAVIS, G.R.C. *Magna Carta*. London: British Museum, 1963.

DELANEY, Erin. Brexit Optimism and British Constitutional Renewal. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sandford. TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crises?* New York: Oxford University Press, 2018, p. 191-214.

DELANEY, Erin. Judiciary Rising: Constitutional Change in the United Kingdom. *Northwestern University Law Review*, v. 108, n. 2, 2014, p. 543-606.

DELANEY, Erin. Stability in Flexibility: A British Lens on Constitutional Success. In: GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz. *Assessing Constitutional Performance*. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 393-420.

DIAMOND, Jared. *Upheaval: Turning Points for Nations in Crisis*. New York, Boston, London: Little, Brown and Company, 2019.

DOUGLAS-SCOTT, Sionhaidh. Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution. *Modern Law Review*, v. 79, n. 6, 2016, p. 1.019-1.040.

DOUGLAS-SCOTT, Sionhaidh. Brexit and the British Constitution: An Update on Sionhaidh Douglas-Scott 'Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution'. *Modern Law Review*:

The MLR Forum, 2017, <https://www.modernlawreview.co.uk/brexit-british-constitution/>. Acesso 29 mai. 2019.

DREWRY, Gavin. The UK Supreme Court – A Fine New Vintage, or Just a Smart New Label on a Dusty Old Bottle? *International Journal for Court Administration*, p. 1–14, 2011. <https://www.iacajournal.org/articles/60/galley/42/download/>. Acesso em: 29 mai. 2019.

ELGOT, Jessica. Brexit: John Bercow rules out third meaningful vote on same deal. *The Guardian*, 18 mar. 2019, <https://www.theguardian.com/politics/2019/mar/18/brexit-john-bercow-rules-out-third-meaningful-vote-on-same-deal>. Acesso em: 29 mai. 2019.

ELGOT, Jessica. MASON, Rowena. May laments 'very disappointing' EU elections as voters take Brexit revenge. *The Guardian*, 27 mai. 2019, <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/27/eu-elections-tories-and-labour-savaged-as-voters-take-brexit-revenge>. Acesso em: 27 mai. 2019.

ELKINS, Zachary. Is the Sky Falling? Constitutional Crises in Historical Perspective. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sanford. TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crises?* New York: Oxford University Press, 2018, p. 49-66.

ELLIOTT, Mark. “The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle (April 13, 2017)”. *Cambridge Law Journal*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 23/2017. <https://ssrn.com/abstract=2952331>. Acesso 28 mai. 2019.

J Finn, *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law* (New York and Oxford, Oxford University Press, 1991).

FOWKES, James. Prorogation of the Legislative Body. In: GROTE, Rainer. LACHEMANN, Frauke. WOLFRUM, Rüdiger. *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

GARDNER, John. Can There Be a Written Constitution? *Oxford Legal Studies Research Paper No. 17/2009*. <https://ssrn.com/abstract=1401244>. Acesso em: 27 mai. 2019.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2018.

GROGAN, Joelle. Right Restriction or Restricting Rights? The UK Acts to Address COVID-19. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/right-restriction-or-restricting-rights-the-uk-acts-to-address-covid-19/>. Acesso em: 29 set. 2020.

HAILBRONNER, Michaela. Beyond Legitimacy: Europe's Crisis of Constitutional Democracy. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sanford. TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crises?* New York: Oxford University Press, 2018, p. 277-294.

HALMAI, Gábor. A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sanford. TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crises?* New York: Oxford University Press, 2018, p. 243-256.

HENLEY, Jon. Brexit weekly briefing: May resigns and Tories and Labour are savaged at EU polls. *The Guardian*, 28 mai. 2019, <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/28/brexit-weekly-briefing-may-resigns-tories-and-labour-savaged-at-eu-polls>. Acesso em: 29 mai. 2019.

HESTERMEYER, Holger. Disastrous Stability: Brexit as a Constitutional Crisis. *Verfassungsblog*, 2019, <https://verfassungsblog.de/disastrous-stability-brexit-as-a-constitutional-crisis%ef%bb%bf/>. Acesso 29 mai. 2019.

HIRSCHL, Ran. *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

LEVITSKY, Steve. ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown, 2018.

LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analyses*. 2ª ed. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2012.

LOUGHLIN, Martin. *The British Constitution: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MCIILWAIN, Charles. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press, 1947.

MOORE, Martin. *Democracy hacked: political turmoil and information warfare in the digital age*. London: Oneworld, 2018.

POLITICO. EU election results country by country. *Politico*, 29 mai. 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-election-results-2019-country-by-country/>. Acesso em: 30 mai. 2019.

QUINN, Benn. Boris Johnson to appear in court over Brexit misconduct claims. *The Guardian*, 29 mai. 2019, <https://www.theguardian.com/politics/2019/may/29/boris-johnson-appear-court-eu-referendum-misconduct-claims>. Acesso em: 29 mai. 2019.

REID, David. Theresa May loses crucial vote on her Brexit deal for a third time. *CNBC*, 29 mar. 2019, <https://www.cnn.com/2019/03/29/brexit-theresa-may-loses-crucial-vote-on-her-deal-for-a-third-time.html>. Acesso em: 29 mai. 2019.

REINO UNIDO. *European Union Referendum Act 2015*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>. Acesso em: 29 mai. 2019.

REINO UNIDO. *European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/26/enacted/data.htm>. Acesso 10 dez. 2019.

REINO UNIDO. *Human Rights Act 1998*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/section/4>. Acesso em: 28 mar. 2018.

REINO UNIDO. *Responding to human rights judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government response to human rights judgments 2013–14*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf. Acesso em: 29 mai. 2019.

REINO UNIDO. *Withdrawal Agreement and Political Declaration*. 2018.

<https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>. Acesso em: 29 mai. 2019.

ROSSI, Clóvis. Voto na Europa equivale a novo 'milagre'. *Folha de S. Paulo*, 27 mai. 2019, <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2019/05/voto-na-europa-equivale-a-novo-milagre.shtml>. Acesso em: 28 mai. 2019.

SCHMITT, Carl. *Political Theology*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

SKOUTARIS, Nikos. 'Our Precious Union': The Backstop and the Constitutional Integrity of the UK. *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/our-precious-union-the-backstop-and-the-constitutional-integrity-of-the-uk/>. Acesso em: 29 set. 2020.

STEVENS, Katharina. Reasoning by precedent—between rules and analogies. *Legal Theory*, v. 24, n. 3, 2018, p. 216-254.

STRECK, Lenio. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2013.

STONE, Jon. All the times EU has said 'no' to Theresa May's Chequers Brexit trade plan. *The Independent*, 21 set. 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-brexit-theresa-may-plan-trade-deal-chequers-tusk-leaders-macron-a8548516.html>. Acesso em: 29 mai. 2019.

SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO. *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*. Julgamento de 24 de janeiro de 2017. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>. Acesso em 29 mai. 2019.

SUPREMA CORTE DO REINO UNIDO. *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*. Julgamento de 24 de setembro de 2019. <https://edition.cnn.com/2019/09/24/uk/uk-supreme-court-parliament-judgment-in-full/index.html>. Acesso em 10 dez. 2019.

THE TELEGRAPH. How right or wrong were the polls about the EU referendum? *The Telegraph*, 27 jun. 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/eu-referendum-how-right-or-wrong-were-the-polls/>. Acesso 29 mai. 2019.

TOMBS, Robert. *The English and their history*. New York: Alfred Knopf, 2015.

TÓTH, Csaba. Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. *The Budapest Beacon*, 29 jul. 2014, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>. Acesso em: 30 mai. 2019.

TUORI, Kaarlo. TUORI, Klaus. *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

TUSHNET, Mark. *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*.

https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 29 mai. 2019.

V-DEM. *Country Graph*. <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>. Acesso em: 30 mai. 2019.

YOO, John. The judicial safeguards of federalism. *Southern California Law Review*, v. 70, 1996, p. 1.311-1.406.