

O impeachment no Estado democrático de direito brasileiro

Douglas Goveia Rechia¹

Resumo: Diante do processo que levou ao *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, foram suscitados debates acerca da natureza do juízo realizado pelo Senado Federal brasileiro nos crimes de responsabilidade, ficando nítida a necessidade de uma delimitação teórica acerca da espécie de julgamento levado a cabo, seja ele político, jurídico ou misto. Neste trabalho, pretende-se realizar, por meio da fenomenologia hermenêutica, uma análise crítica do processo histórico pelo qual o impeachment foi incorporado no país, bem como explorar as correntes que apontam a natureza do instituto no Brasil. Finalmente, tendo em vista o contexto político-institucional específico do Brasil, o presente artigo realiza um debate teórico a respeito do impeachment para que se encontre uma solução satisfatória aos parâmetros do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Impeachment; Estado Democrático de Direito; Natureza do impeachment.

¹ Mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPOL – UFPEL). Pesquisador pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil. ORCID: 0000-0003-0486-5266. E-mail: douglas_rechia@hotmail.com.

1. Introdução

O presidencialismo se caracteriza, dentre outras peculiaridades, pelo mandato fixo de um chefe de Estado eleito democraticamente a fim de exercer o poder Executivo durante um período de tempo que seja suficiente para a implementação de um conjunto de políticas. Por esta razão, espera-se que processos de *impeachment* de presidentes da República aconteçam tão somente em contextos de grave crise política.

Não é por acaso que o ano de 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, marcou a sociedade brasileira com a dramática sensação de excepcionalidade, acentuada pela grave recessão econômica e pelas convulsões sociais. Mais recentemente, o *impeachment* apareceu novamente no radar dos analistas enquanto uma alternativa diante das constantes e cada vez mais intensas crises políticas pelas quais o governo do atual Presidente, Jair Bolsonaro, vem passando desde o primeiro ano de seu mandato.

Ocorre que o instituto do *impeachment*, presente em todas as constituições já adotadas pelo Brasil, não foi efetivamente utilizado até muito recentemente, quando se deu o impedimento do presidente Fernando Collor de Mello em 1992. Até então, muito do que foi escrito sobre o processo de *impeachment* no Brasil sofria de um certo nível de irrelevância do ponto de vista prático, sendo que poucos autores após os trabalhos de Paulo Brossard e Pontes de Miranda vieram a se debruçar com alguma profundidade sobre o tema.

Em razão da conservação desse instituto no seio das instituições brasileiras ao longo de décadas e das mudanças políticas e institucionais verificadas após a última redemocratização vivenciada pelo país, importa agora confrontar configuração desse instrumento institucional com a nova ordem política inaugurada em 1988 e do seu contexto histórico numa perspectiva ampla.

Nesse sentido, note-se que a metodologia utilizada neste trabalho² foi a fenomenologia hermenêutica, entendida como uma busca por extrair o sentido de um objeto, neste caso o instituto do *impeachment* no Brasil, a partir de elementos históricos e culturais enraizados na experiência de evolução desse instrumento até os dias de hoje. Ferreira (2016) ilustra a atitude presente no processo hermenêutico referindo-se a ele como “falar da árvore, sem desocupar-se das raízes que a sustentam”, o que significa

² Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no GT 1 – Instituições e Comportamento político, no âmbito do I Seminário de Ciência Política da UFPel, realizado em 2019.

que, no campo do Direito “os textos não se suportam num grau zero, há sempre algo anterior que condiciona o texto e o intérprete (comunitariamente)” (FERREIRA, 2016).

Seguindo este princípio, buscou-se abordar o tema a partir de uma análise do desenvolvimento histórico do instituto do *impeachment* no intuito de se proceder à avaliação crítica daquilo que se tem afirmado como sendo a “natureza” do processo e julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República.

A pesquisa bibliográfica desenvolvida analisou como ponto de partida obras fundamentais como *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república* de Paulo Brossard de Souza Pinto e *Comentários à Constituição de 1946*, de Pontes de Miranda, ambos representantes de espectros opostos na discussão sobre a natureza do processo de *impeachment*, além de diversos outros autores, principalmente do campo do Direito, como José Afonso da Silva, Lenio Streck, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Marcelo Neves, os quais trazem contribuições para a compreensão e para o debate crítico acerca do tema. Este artigo adentrará as principais discussões acerca da natureza do processo de *impeachment*, com ênfase em contribuições advindas da literatura jurídica, onde esse debate tem alcançado maior destaque.

315

Para dar mais rigor à avaliação destas correntes, adotarei aqui conceitos de Ronald Dworkin sobre argumentos de princípio e argumentos de política, os quais serão brevemente explicitados antes que se chegue a uma conclusão final sobre a natureza do processo por crime de responsabilidade do presidente da República. Tais discussões deverão ser postas diante do cenário político-institucional do Brasil contemporâneo, estabelecendo-se como norte interpretativo a Constituição Federal de 1988 a fim de estabelecer qual corrente melhor se enquadra no seu paradigma.

Além desta introdução, o presente artigo se divide em mais quatro seções. A segunda seção foi destinada à realização uma abordagem histórica do *impeachment* e sua incorporação do Brasil. Na terceira seção, foi apresentado o debate sobre a natureza do instituto, ao passo que a quarta seção procurou enriquecer esta mesma discussão com o auxílio de uma análise do sistema político-institucional. Por fim, a última sessão é reservada para as considerações finais.

2. Histórico do *impeachment*: da Inglaterra até a Constituição brasileira de 1988

É unânime o reconhecimento de que o processo de *impeachment* presidencial possui suas raízes na Inglaterra medieval. Pinto (1965), em importante obra sobre o instituto, afirma que o *impeachment* inglês passou por longa jornada de lenta evolução, que se inicia entre os séculos XIII e XIV e vai até o início do século XIX, de modo que o percurso do instituto inglês “lembra certos tecidos que mudam de cor conforme o ângulo do qual são vistos e segundo a luz que sobre eles incida” (PINTO, 1965, p. 25).

Com base nas sanções impostas pelo processo de *impeachment* durante este período inicial, Pinto (1965) afirma que a natureza do instituto era eminentemente *penal* e visava punir crimes graves cominados em lei (PINTO, 1965). Decretada a acusação pela Câmara Baixa (RICCITELLI, 2006), a Câmara dos Lordes podia aplicar penas que iam “da destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte” (PINTO, 1965). Alexis de Tocqueville, em sua obra *Democracia na América* (2005), na qual compara as instituições democráticas norte-americanas com as europeias, destaca que no *impeachment* europeu – leia-se aqui o processo em uso na Inglaterra e na França – a Câmara Alta poderia aplicar todos os dispositivos do Código Penal.

316

Introduzindo o julgamento político em suas leis, os europeus quiseram atingir os grandes criminosos, quaisquer que fossem seu nascimento, sua posição ou seu poder no Estado. Para tanto, reuniram momentaneamente, no seio de um grande corpo político, todas as prerrogativas dos tribunais. O legislador transformou-se então em magistrado; pôde estabelecer o crime, classificá-lo e puni-lo. Dando-lhe os direitos do juiz, a lei lhe impôs todas as obrigações deste e obrigou-o à observância de todas as formas da justiça. Quando um tribunal político, francês ou inglês, tem por réu um funcionário público e pronuncia contra ele uma condenação, tira-lhe com isso suas funções e pode declará-lo indigno de ocupar outra no futuro; mas nesse caso a destituição e a interdição política são uma consequência da sentença, e não a própria sentença. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 122-123).

Pinto (1965) ressalta, no entanto, que com o passar do tempo o instituto passou a adquirir cada vez mais características políticas, admitindo inclusive a acusação por condutas que, em si, não constituíam crimes propriamente ditos, mas, sim, faltas consideradas “prejudiciais ao país” (PINTO, 1965), passando a se referir então às *condutas* que motivariam o impedimento como definidoras da natureza do instituto.

Com o tempo, forças modernizantes passaram a fazer uso do instituto como mecanismo de modificação das relações de poder entre a realeza e o parlamento, já que

o *impeachment* atingia os membros do ministério real (OUVERNEY, 2016). O *impeachment*, criado inicialmente para atingir um fim eminentemente penal e repressivo, estava abrindo caminho para a atuação de determinados grupos presentes no parlamento que visavam a obtenção de determinados resultados políticos, o que refletia o novo paradigma político de gradual limitação do poder real que vinha se consolidando até resultar, finalmente, no parlamentarismo que conhecemos hoje.

Conforme Pinto (1965), à época da incorporação do *impeachment* pela Constituição dos Estados Unidos, o instituto em uso na Inglaterra já havia passado por considerável expansão do seu viés *político* e, com isso, superado completamente o caráter criminal ao ter atingido sua forma “derradeira”, dando lugar, algum tempo depois, ao instituto da moção de desconfiança do parlamentarismo (PINTO, 1965). A Constituição norte-americana fixou “um instante da evolução institucional britânica, que prosseguiu e foi além da fórmula legislada” (PINTO, 1965, p. 32). O modelo de *impeachment* absorvido pelos Estados Unidos já não era mais de natureza criminal, mas, na visão de Pinto (1965), *essencialmente* político, tornando-se agora parte do *sistema de freios e contrapesos* (OUVERNEY, 2016) característico dos sistemas de governo presidencialistas.

317

Portanto, enquanto o *impeachment* na Inglaterra, em sua origem, atingia a autoridade e simultaneamente castigava o homem, nos Estados Unidos o *impeachment* passou a ferir apenas a autoridade e a retirá-la do cargo (PINTO, 1965), ficando atribuído à autoridade judicial o julgamento das eventuais infrações penais cometidas, mesmo que decorrentes dos mesmos atos que causaram o impedimento. Conforme Tocqueville (2005), a “finalidade principal do julgamento político, nos Estados Unidos, é, portanto, retirar o poder daquele que o utiliza mal e impedir que esse mesmo cidadão volte a possuí-lo no futuro” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 124).

Vale lembrar que, até hoje, nenhum Presidente dos Estados Unidos da América chegou a ser de fato destituído por meio de um processo de *impeachment* (RICCITELLI, 2006), embora processos de *impeachment* tenham sido aprovados no âmbito da Câmara dos Representantes contra três Presidentes³, todos eles sendo absolvidos no Senado. É

³ Andrew Johnson em 1868, Bill Clinton em 1998 e Donald Trump em 2019. Em 1974, Richard Nixon renunciou antes que pudesse sofrer o *impeachment*. PASLEY, James; ENGEL, Pamela; FRIAS, Lauren (2020). **Here are all the US presidents who have been impeached**. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/list-of-impeached-us-presidents-2019-12>. Acesso em: 16 de maio de 2020.

certo que as razões para tanto não repousam apenas nos dispositivos constitucionais relativos ao impedimento do presidente, sendo de diversas ordens os fatores que, em determinados momentos, podem pôr em ação um processo de consequências políticas tão gravosas (AMORIM NETO, 2016).

Atualmente, o instituto é largamente adotado pelas constituições dos países da América do Sul (ROTTA, 2019), a exemplo da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, e Uruguai, sem dúvidas em razão da significativa influência exercida pelos Estados Unidos na região.

No Brasil o *impeachment* foi adotado pela primeira vez durante o Império, quando poderia ser acionado contra Ministros de Estado, sujeitos a serem responsabilizados por “traição, por peita, suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, e por qualquer dissipação dos bens públicos” (PINTO, 1965).

Pinto (1965) enfatiza que, à época, o *impeachment* no Brasil possuía natureza eminentemente criminal, tal qual o velho modelo inglês, podendo levar o indivíduo condenado a sofrer penas significativamente gravosas, incluindo a pena de morte. O Imperador, no entanto, era isento de qualquer responsabilidade, a exemplo do que acontecia com os monarcas ingleses (RICCITELLI, 2006).

Desde o período imperial, o Brasil tipificou um conjunto de condutas passíveis de *impeachment* consideravelmente maior do que o modelo norte-americano, onde o presidente era e continua sendo passível de impedimento tão somente pelas condutas definidas como “*Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*” (ROTTA, 2019).

Por aqui, se passou a incluir um número de condutas ainda mais extenso no período republicano, passando estas a serem definidas por meio de lei especial – na época a Lei nº 30 de 8 de janeiro de 1892. Neste período, o *impeachment* no Brasil se adequou, pela primeira vez, ao modelo estadunidense (RICCITELLI, 2006) no que diz respeito a prever a condenação do agente culpado tão somente à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública. Desde então, o *impeachment* é um instrumento previsto em todas as constituições republicanas que o país possuiu, sendo hoje previsto na Constituição de 1988 e regulado pela Lei nº 1079 de 10 de abril de 1950.

Até a destituição de Fernando Collor de Melo em 1992 o Brasil não havia presenciado a aplicação prática do instituto do *impeachment* em sua história, de forma que autores como Brossard (1965) e Russomano (1976) chegaram a anunciar que sua concretização seria inviável. As destituições dos Presidentes Carlos Luz e Café Filho, ambas ocorridas no ano de 1955, foram casos atípicos em que a legislação pertinente não foi observada e os direitos de defesa dos acusados foram suprimidos⁴. Nesse sentido, o primeiro processo de *impeachment* autêntico no Brasil, entendido como um processo em conformidade com a legislação vigente no período, aconteceu apenas em 1992.

Ferreira Filho (2012), mesmo após o *impeachment* de Collor, afirmou que era ainda cedo para que fosse derrubada a tese de que o processo de impedimento se demonstrava impraticável e não passava de uma “peça de museu”. Segundo Ferreira Filho (2012), o caso Collor teria sido uma circunstância por demais excepcional e, acima de tudo, a maquinaria institucional a ser mobilizada para a destituição de um Presidente da República tornava por demais difícil que tal acontecimento viesse a se repetir tão cedo.

Esse ponto de vista não encontra mais amparo nos eventos históricos em andamento desde a redemocratização. Por este motivo, é necessário revisitar as discussões acerca deste instituto que, de certa forma, tem se revelado como um recurso institucional à disposição dos grupos representados no Congresso Nacional para a obtenção de resultados políticos.

3. A natureza do instituto no Direito brasileiro

Na linha majoritária da doutrina jurídica brasileira que versa sobre o assunto, tem predominado o entendimento de que o julgamento de um processo por crime de responsabilidade do Presidente da República é de *natureza essencialmente política*. Na maior parte dos casos, esta perspectiva assevera, dentre outras peculiaridades, que a Constituição atribui ao Senado (Corpo político) a competência para seu processamento e julgamento sob *critérios* eminentemente políticos. Neste campo do debate encontram-se

⁴ SENADO (2016). **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

autores como o próprio Pinto (1965), além de Carlos Maximiliano, Temístocles Cavalcanti⁵ e Silva (2012).

Cumprе assinalar que, em razão desta natureza política, a expressão “crime de responsabilidade” careceria de precisão técnica e científica para caracterizar as infrações que podem ensejar *impeachment*, como salienta Faver (2016) em parecer publicado na época do julgamento de Dilma Rousseff. Segundo Brossard “são infrações estranhas ao Direito Penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações políticas da alçada do Direito Constitucional” (PINTO, 1965, p. 56). Por esta razão, o autor sugere que a expressão “infrações políticas” estaria mais de acordo com a natureza das condutas que tornam o presidente da república passível de ser destituído.

Já Faver (2016) ainda destaca que a responsabilidade relativa a estas condutas se distingue da responsabilidade civil e penal, consistindo em uma responsabilização que é *político-administrativa*, podendo ainda assim coexistir ou não com aquelas outras (FAVER, 2016). Neste sentido, por não se tratarem de crimes propriamente ditos, tais infrações poderiam estar sujeitas a um juízo eminentemente político, sem prejuízo de posterior apreciação das consequências penais ou civis pelo juízo competente.

De acordo com Pinto (1965), os integrantes do corpo político (o Senado) seriam mais capacitados a julgarem os atos e condutas de outros membros dos poderes políticos segundo critérios de *conveniência, utilidade e oportunidade* que, na perspectiva do ex-ministro do STF, escapariam à análise dos magistrados, acostumados a juízos pautados em critérios de estrita tipicidade (PINTO, 1965). Esta ênfase nos critérios ou na *motivação* da decisão proferida no julgamento por crime de responsabilidade do presidente da República é importante para este trabalho, pois se encontra na raiz das controvérsias sobre a dita natureza do *impeachment*.

Nas palavras de Pinto:

No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente. Sem escândalo, nem contradição, poderia ocorrer que ex-Presidente, despojado do

⁵ As menções a Carlos Maximiliano e a Temístocles Cavalcanti presentes neste artigo foram extraídas de citações de Rosah Russomano em sua obra *Dos poderes legislativo e executivo* (1976). Para mais informações sobre os autores, consultar a obra de Russomano, referenciada ao final do artigo.

cargo, mercê de condenação pelo Senado, viesse a ser absolvido pela justiça em processo criminal a que respondesse. (PINTO, 1965, p. 68)

Ainda assim, as Constituições brasileiras, desde o período imperial e, mais ainda no período republicano, carregam um rol de ilícitos políticos consideravelmente extenso e pormenorizado, o que sugere desde já a necessidade de *adequação típica* e não discricionariedade.

Pinto (1965) não encara tal característica com otimismo, ressaltando que são poucos os países que definiram em lei as infrações que ensejam o *impeachment* do modo como faz o Brasil. De acordo com o autor, o principal propósito do processo de apuração da responsabilidade do Presidente da República é proteger o Estado contra aquele que fez mau uso do cargo e prejudicou a nação, tornando-se incompatível com a função (PINTO, 1965). Tais atos prejudiciais à nação poderiam ser praticados de inúmeras e inimagináveis formas e, conseqüentemente, nem sempre poderiam ser definidos exaustivamente pela Constituição ou pela legislação ordinária.

Neste sentido, Pinto (1965) cita a opinião de Ferreira (1904), segundo o qual:

Seria melhor designar por uma fórmula genérica, abrangendo toda espécie de malversações, porque estas variam infinitamente de natureza e podem ser praticadas por um presidente da República, de tantas maneiras igualmente funestas à sociedade que qualquer especificação para o fim de serem punidas pecará por deficiente.

[...] se o que se teve em vista foi não excluir da devida repressão hipótese alguma que a reclamasse, chegar-se-ia com mais segurança a esse resultado abrindo aos dois ramos do Congresso um campo de apreciação mais largo e mais livre. (FERREIRA, 1904, p. 239 e 232, apud PINTO, 1965, p. 53)

Pinto (1965), escrevendo sobre a Constituição de 1946 – a Constituição de 1988 não difere neste aspecto – lembra que esta estabelecia no seu caput que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal [...]” estabelecendo em seguida “[...] e, especialmente, contra [...]” listando os atos passíveis de impedimento logo na seqüência. Conforme o autor, é como se os itens elencados na continuação do texto não fossem as únicas formas de se atentar, a nível de responsabilidade política, contra a Constituição, de modo que tal dispositivo abriria margem para uma enorme amplitude de atos pelos quais o presidente da República estaria sujeito a um processo de apuração da responsabilidade (PINTO, 1965).

Neste sentido, a destituição do Presidente da República, com base na Constituição, obedeceria a mesma liberdade existente no julgamento por “má conduta”, “mau desempenho do cargo” ou “*high crimes and misdemeanors*” como é instituído na Argentina e nos Estados Unidos da América (PINTO, 1965). A própria Lei nº 1.079/1950, conhecida como a Lei do *impeachment*, estabelece uma cláusula que, de acordo com o autor, dá larga margem para apreciação no juízo político, definindo que constitui crime de responsabilidade contra a administração “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”.

A tendência desta linha de argumentação, se levada às últimas consequências, é a possibilidade de um julgamento não apenas político, em razão das partes envolvidas e das suas consequências, mas, no limite, partidário e até discricionário, levando em conta todo o conjunto de ações, omissões, equívocos e táticas malsucedidas levadas a cabo por um determinado governo.

Neste sentido, o conjunto de acontecimentos e práticas indesejáveis do ponto de vista político verificados em um mandato presidencial podem, sem qualquer estranhamento, ser considerados razão suficiente para que o presidente seja removido do cargo, aproximando consideravelmente o *impeachment* do instituto da moção de desconfiança parlamentarista. O rol de crimes de responsabilidade elencados, tanto pela Constituição, como pelo texto da Lei do *impeachment*, poderia ser considerado como meramente *exemplificativo*.

Note-se que muitos apoiadores do impedimento da então presidente Dilma Rousseff, em linhas gerais, defenderam a teoria da “natureza eminentemente política” do instituto, de modo que entre os motivos que ensejaram seu processo estariam diversas razões, em sua maioria relacionadas a uma gestão percebida como inábil da presidente, fazendo muitas vezes referência a um *conjunto da obra*. A título de exemplo, vale citar emblemática fala do Senador Wilder Moraes, do PP de Goiás, expressa durante o julgamento de Dilma Rousseff e cujos argumentos foram reproduzidos por diversos outros parlamentares durante o julgamento:

Pelas razões do exposto, digo que votarei a favor do impeachment não só pelos crimes de responsabilidade descritos na denúncia, mas também

pelo conjunto da obra, que mostra que não existe mais qualquer condição de a Senhora Dilma Rousseff governar.⁶

Além disso, Pinto (1965) era um defensor da soberania do Senado na apreciação dos crimes de responsabilidade, não admitindo a possibilidade de que a decisão do poder legislativo pudesse ser objeto de recurso ao poder judiciário. Do seu ponto de vista, a natureza política do julgamento exige que apenas o corpo político possa apreciar o mérito do processo, podendo o judiciário, por meio do STF, intervir apenas de maneira excepcional e dentro de apertados limites em caso de contravenção a preceito constitucional, não podendo jamais interferir no mérito da decisão (PINTO, 1965).

Questão pertinente a ser posta diante dessa perspectiva é a possibilidade de que se cometam abusos e arbitrariedades impulsionados pelas paixões político-partidárias e animosidades recíprocas sabidamente existentes no contexto das casas legislativas. Pinto (1965) reconhece o dilema proposto, mas considera que, neste caso, “é preciso que se confie esse poder a alguém, indivíduo ou entidade coletiva” e ainda “[...] todo poder que a alguém se outorga traz em si a possibilidade de ser exercido com abuso”. Em síntese, é necessário que a alguém seja atribuída a prerrogativa de errar por último (PINTO, 1965) por uma simples razão:

A questão se resume, para Hare, em escolher entre a inteira irresponsabilidade do executivo e sujeitar sua conduta a uma corte que pode não ser imparcial. Obviamente, conclui, é preferível correr o risco de parcialidade no julgamento a consagrar a plena irresponsabilidade. (PINTO, 1965, p. 177)

Após essa exposição, cabe o seguinte questionamento: diante de um julgamento de mérito que beira a discricionariedade, possivelmente sujeito a modificações na conjuntura política e ao aparecimento de maiorias eventuais, somado à impossibilidade de interposição de recursos para que tal decisão seja eventualmente revisada, não se estaria dando ao Senado os poderes de um Tribunal de Exceção?

No debate acerca da natureza do *impeachment* existem ainda duas correntes que se distinguem da tese até agora majoritária. Nelas encontram-se aqueles que, no espectro oposto de Pinto, veem o *impeachment* como um processo *eminente*

⁶ SENADO (2016). **Parecer do Senador Antônio Anastasia**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia>. p. 585. Acessado em 18 de julho de 2017.

jurídico e até mesmo *penal*, como Pontes de Miranda (1960), Barbalho⁷ e, entre os autores contemporâneos, Neves (2015) que, em seu parecer, defende que o processo de impedimento tem “natureza jurídica e mesmo penal apesar de ter por objeto matéria política e envolver motivações políticas” (NEVES, 2015); e ainda os autores que sustentam que o *impeachment* possui um caráter *misto* ou *político-penal*, entre eles Lessa⁸ (PINTO, 1965), Lauro Nogueira e José Frederico Marques⁹ (RUSSOMANO, 1976).

Admitindo-se a tese da natureza eminentemente jurídica do processo de apuração de responsabilidade do presidente da República, entender-se-á que o chefe do Executivo estaria protegido por todas as garantias processuais estabelecidas pelo Código de Processo Penal durante o processo de *impeachment* e, portanto, o órgão julgador, que é o Senado Federal, estaria obrigado a pautar sua decisão sob *critérios* estritamente jurídicos, como se estivesse exercendo uma apreciação de natureza criminal comum (NEVES, 2015). De acordo com Neves, o presidente, assim, deve estar protegido contra a atuação de maiorias eventuais no Congresso e, portanto, a salvo de uma possível destituição arbitrária.

Neste mesmo sentido já falava Barbalho¹⁰, citado por Pontes de Miranda em seus “Comentários à Constituição de 1946” (1960) acerca da proteção proporcionada pela natureza eminentemente jurídica do processo de *impeachment*:

JOÃO BARBALHO (Comentários, 216) pôs em relevo que, com essa técnica de determinar quais as classes de delitos, ‘saindo assim do vago em que nesta matéria se expressam outras Constituições, a nossa melhor garantiu o poder público e a pessoa do chefe da Nação’. E acrescentou: ‘Aplicou ao acusado o salutar princípio que se lê no seu art. 72, § 15, e no art. 1º do Código Penal. E tirou, quer à Câmara dos Deputados, quer ao Senado, todo o poder discricionário que nisto de outro modo lhes ficaria pertencendo. Deste feitio, ficou consagrado que o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não *absque lege* e por meras considerações de ordem

⁷ As menções a este autor provêm de citações feitas por Pontes de Miranda em seus *Comentários à Constituição de 1946* (1960). Para mais informações sobre João Barbalho, acessar a obra mencionada, referenciada ao final deste artigo.

⁸ As menções a este autor no presente artigo são trechos de votos proferidos pelo ex-Ministro do STF citados na obra de Paulo Brossard de Souza Pinto *O impeachment: aspectos da responsabilidade do presidente da república* (1965). Para mais informações sobre Pedro Lessa, acessar a obra de Pinto, referenciada ao final do artigo.

⁹ As menções a Lauro Nogueira e José Frederico Marques no presente artigo foram extraídas de citações de Rosah Russomano em sua obra *Dos poderes legislativo e executivo* (1976). Para mais informações sobre os autores, consultar a obra de Russomano, referenciada ao final do artigo.

¹⁰ Consultar Pontes de Miranda (1960).

política, quaisquer que sejam, mas por procedimento de caráter judiciário, mediante as investigações e provas admitidas em direito, e julgando *secundum acta et probata*. E de outro modo deturpar-se-ia o regime presidencial, podendo as câmaras, sob qualquer pretexto, demitir o presidente; dar-se-ia incontrastável predomínio delas. A posição de chefe da nação seria coisa instável e precária, sem independência, sem garantias'. (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 134)

Note-se que Barbalho extrai a natureza jurídica da análise das próprias infrações político-administrativas definidas pela legislação sobre o impedimento. Como consequência, por tratarem-se de infrações submetidas a julgamento que segue, em sua maior parte, os mesmos critérios do processo criminal comum, a expressão “crime de responsabilidade” não parece causar maiores estranhamentos, especialmente se for levada em conta a natureza *penal* das infrações elencadas pela Constituição e pela Lei 1.079/50.

Reitere-se que, nas Constituições brasileiras, tem-se mantido a tradição de tipificar detalhadamente as condutas denominadas de crimes de responsabilidade, o que, segundo Barbalho¹¹ e Pontes de Miranda (1960), constitui-se em uma melhor forma de se garantir o Chefe de Estado contra destituições arbitrárias e desprovidas de fundamentos na jurídicos. Tal constatação reforça, na perspectiva destes autores, a tese de que é predominantemente jurídica a natureza do instituto no Brasil.

No que diz respeito à alegada natureza *mista* do processo de *impeachment*, as palavras de Lessa¹², ex-ministro do STF, citadas pelo também ex-ministro Pinto (1965), vão nessa direção:

De que natureza é o ‘impeachment’? É na sua essência uma medida constitucional, ou política ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo. [...] O ‘impeachment’, pois, tem um duplo caráter, é instrumento heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder

¹¹ Consultar Pontes de Miranda (1960).

¹² Consultar Pinto (1965).

Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal. (LESSA, apud PINTO, 1965, p. 79-80)

O trecho acima, no entanto, se afasta da análise dos critérios utilizados durante o julgamento do presidente em um processo de *impeachment*, depositando maior ênfase em aspectos jurídico-formais que dizem respeito à competência para o julgamento e às consequências das penas.

O constitucionalista Ferreira Filho (2012) ao encontro da perspectiva de Lessa, observa que a imposição da pena de inabilitação à autoridade destituída do cargo tem natureza *sui generis* e que o processo de impedimento, portanto, não pode ser considerado meramente político, já que a absolvição do Presidente da república em relação à acusação por crime de responsabilidade gera o efeito de impedir que ele seja processado pela Justiça comum em decorrência da responsabilidade penal proveniente dos mesmos atos tipificados na categoria de crimes de responsabilidade. Mais uma vez, a natureza do instituto aqui não é associada ao tipo de julgamento realizado, mas às consequências da imposição da pena cabível em caso de *impeachment*.

O penalista Rosa (2016), por sua vez, em coluna publicada no site Consultor Jurídico, afirma que o *impeachment* é “julgamento de Direito Penal e, portanto, munido das garantias do devido processo legal, dentre eles o da correlação entre acusação e decisão”, colocando ênfase nos critérios decisórios.

No entanto, o autor admite, para além do critério jurídico, a existência de um critério *político*, ressaltando, em primeiro lugar, a necessidade de enquadramento da conduta ilícita e, ainda, enfatizando que o critério político “se dá quando no segundo momento, em que verificados os pressupostos legais da conduta imputada, o acolhimento da acusação depende de julgamento contextual de pertinência, ou não” (ROSA, 2016). A pesar de definir o processo de *impeachment* presidencial como penal ou jurídico, o autor acaba propondo um julgamento que, ao final, é híbrido ou misto.

O parecer redigido pelo Senador Antônio Anastasia¹³ acerca da denúncia por crime de responsabilidade da então presidente Dilma Rousseff foi alvo de nota crítica feita pelos professores Lenio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e

¹³ SENADO (2016). **Parecer do Senador Antônio Anastasia**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia¹⁴, na qual estes autores se opõem à menção que o parlamentar do PSDB de Minas Gerais faz à existência de “tipos abertos”, o que está relacionado a critérios decisórios igualmente “abertos”. Os autores, contrários à admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff, defenderam uma aplicação *taxativa* dos dispositivos da Lei 1.079 de 1950, visto que, embora a Constituição estabeleça no art. 85 um rol exemplificativo, deixa a tipificação completa e taxativa das condutas a cargo daquela lei infraconstitucional.

Exige-se, portanto, a comprovação do cometimento dos atos *previamente* elencados pela lei do *impeachment*, de modo que fica excluída a possibilidade de interpretação extensiva da legislação, bem como a conseqüente apreciação do “conjunto da obra” (fundamento de uma decisão com motivos políticos) sem que haja um compromisso com a demonstração da existência dos crimes de responsabilidade (fundamento de uma decisão com motivos jurídicos).

Tendo como base o que foi exposto até aqui, percebe-se que boa parte das considerações acerca da natureza do processo de impedimento se vinculam a uma determinada perspectiva sobre a decisão tomada pelas casas legislativas e, em especial, pelo Senado Federal enquanto órgão julgador do processo de *impeachment*. Esse critério de diferenciação parece mais útil do que uma análise pautada na mera conseqüência da pena ou na repartição formal da competência para o julgamento, a qual pouco tem a dizer sobre o tipo de decisão que é levada a cabo no julgamento do presidente e, conseqüentemente, sua natureza.

Por esse motivo, parece útil buscar apoio nos conceitos de “argumento de princípio” e “argumento de política” que Dworkin (2002) utiliza ao analisar as decisões judiciais. Conforme o autor, uma decisão tomada com base em argumentos de política é aquela que alegadamente “fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo” (DWORKIN, 2002, p. 129) e que podemos aqui associar ao tipo de julgamento descolado de critérios estabelecidos de forma fechada, prévia e estrita pela lei, conforme defendido por Pinto. Por sua vez, a decisão tomada com base em

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco (2016). **Breve Nota Crítica ao Relatório Anastasia: contra a admissibilidade do processo de impeachment por crime de responsabilidade da Presidente da República – Por Lenio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia**. Disponível em: file:///C:/Users/Douglas/Downloads/Breve_Nota_Critica_ao_Relatorio_Anastasi.pdf. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

argumentos de princípio é aquela que se justifica “mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo” (DWORKIN, 2002, p. 129-130) e segundo o autor, é o tipo de decisão característica do judiciário. Esta última forma de decidir encontra ressonância na defesa que Pontes de Miranda (1960) e Barbalho¹⁵ fizeram em prol de um processo de *impeachment* alicerçado em garantias jurídicas de proteção ao chefe do Poder Executivo.

Esta distinção é relevante porque, como salienta Andrade Neto (2010), nem mesmo as decisões do próprio poder judiciário estão isentas de concepções subjetivas sobre a realidade e da visão política do juiz (ANDRADE NETO, 2010). Embora a decisão do magistrado não possa ser *político-partidária*, ela não deixará de ser, de certa forma, política (ANDRADE NETO, 2010). Portanto, na discussão acerca do julgamento por crime de responsabilidade, a distinção trazida à tona por Dworkin (2002) é essencial pois desconstrói a ideia positivista tradicional segundo a qual seria não só devido como também possível um julgamento neutro por parte do judiciário enquanto o julgamento proferido por um corpo político (a Câmara ou o Senado) seria naturalmente político.

Nessa linha de compreensão, o caráter jurídico ou político de um processo de *impeachment* não se baseia numa pretensa natureza intrínseca do órgão responsável por proferir uma decisão, como parece pensar Pinto (1965) ao conceber o Senado Federal como uma instância destinada unicamente a fazer um julgamento com critérios políticos, ou para usar as palavras de Dworkin (2002), com base em argumentos de política. Aliás, como se reiterará mais adiante, os senadores, durante o processo de *impeachment*, estão exercendo uma função atípica que consiste em julgar.

Sendo assim, a distinção, entre um julgamento eminentemente jurídico, político ou misto reside tão somente na fundamentação da decisão, seja ela baseada em princípios (decisão jurídica), seja ela pautada por políticas (decisão política) ou ainda em ambos, não importando, em tese, qual será o órgão responsável por proferi-la. A existência de concepções subjetivas sobre moral pública por parte do julgador, bem como as eventuais consequências políticas do julgamento do presidente por crime de responsabilidade não serão levadas em consideração neste artigo, visto serem características inevitáveis de qualquer atividade pública.

¹⁵ Consultar Pontes de Miranda (1960).

4.0 *impeachment* diante do sistema político-institucional brasileiro

Para o enfrentamento hermenêutico da questão relativa à definição da natureza do instituto do *impeachment* do Presidente da República no Brasil, é necessário, em primeiro lugar, delinear teoricamente o papel exercido pela previsão constitucional da utilização de um processo de *impeachment*, cujas consequências são sabidamente gravosas e cuja instauração mobiliza uma ampla gama de mecanismos institucionais. Em segundo lugar, cabe inspecionar a realidade político-institucional específica do Brasil, com vistas a encontrar soluções minimamente satisfatórias ao seu contexto particular.

Antes de mais nada, ressalte-se que a apuração da responsabilidade dos governantes faz parte do conjunto de elementos de afirmação do Estado moderno em face do Estado absolutista (PINTO, 1965). Isto porque um regime democrático não exige apenas que o governo seja estabelecido por meio da eleição popular, mas impõe também que este governo seja exercido para atender aquilo que é do interesse do eleitorado (ANASTASIA; MELO, SANTOS, 2004).

329

O processo de *impeachment* do Presidente da República, tanto em sua primitiva configuração criminal como em sua modalidade contemporânea, cuja natureza já suscitou tantas disputas, possui esta relevante função de preservar o princípio da responsabilidade do governo dentro dos regimes democráticos. No entanto, parte da diferença entre o *impeachment* presidencialista e a moção de desconfiança dos países parlamentaristas reside na expectativa de *necessária excepcionalidade* com que o primeiro deve se manifestar na prática institucional de um sistema político.

Por essa razão, a legislação que trata do *impeachment* tende a consistir, igualmente, em uma garantia em favor do cargo de Presidente da República, de modo que o chefe do Poder Executivo seja responsabilizado apenas pelas condutas previstas pela Constituição do seu país. Em outras palavras, a existência de condutas típicas passíveis de *impeachment* na Constituição de um país contribui para que as destituições presidenciais por impedimento continuem sendo um evento excepcional. E nisto o Brasil não é diferente, possuindo ainda legislação especial que tipifica detalhadamente não só os crimes de responsabilidade bem como também o rito a ser adotado no respectivo julgamento.

Além disso, o papel garantidor da legislação acerca do *impeachment* dentro do contexto institucional brasileiro, como qualquer legislação de ordem processual com viés punitivo, é particularmente acentuado em razão do paradigma trazido pela Constituição Federal de 1988. Em seu artigo primeiro, a Constituição¹⁶ declara que o Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito”, tendo como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, de onde decorrem todos os direitos fundamentais, entre eles o direito ao devido processo legal, o princípio da presunção de inocência e o princípio do acusatório, todos ligados à defesa de direitos.

A respeito do novo paradigma constitucional instaurado no Brasil ao final do século XX, Streck (2016, p. 38) sustenta que “do modelo de constituição formal, no interior da qual o direito assumia um papel de ordenação, passa-se à revalorização deste, que agora possui um papel de transformação da sociedade”. Tal constatação é particularmente importante no sentido de que, se o paradigma constitucional de 1988 estatui o Direito como vinculante para toda a sociedade, e esta entendida em um sentido amplo, a comunidade política também deve ser compreendida por este princípio. Por esta razão, certos “conceitos como soberania popular, separação de poderes e maiorias parlamentárias cedem lugar à legitimidade constitucional, instituidora de um constituir da sociedade” (STRECK, 2016, p. 37).

Tem-se, assim, que até mesmo considerações que admitem critérios de discricionariedade poderão estar, em maior ou menor grau, estritamente limitados por normas constitucionais surgidas no contexto de uma carta magna que, para além de ser uma ordem jurídica meramente organizadora do Estado, é *dirigente* e vincula inclusive o poder político, o que se reflete também no processo de *impeachment* do Presidente da República.

Dessa forma, não há espaço, hoje, para um julgamento de processo de *impeachment* fundamentado em critérios puramente *políticos* no sentido que foi defendido por Pinto (1965) e em detrimento do viés jurídico, quando a própria Constituição Federal estabelece critérios eminentemente *jurídicos* que precedem e, mais do que isso, *condicionam* a apreciação política dos atos do Presidente. Nesse contexto, o processo de *impeachment* não pode tornar-se um instrumento de destituição com base

¹⁶ BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

tão somente na avaliação do que por vezes foi chamado de *conjunto da obra* em detrimento dos *fundamentos jurídicos* da apreciação.

Dito isto, para que se compreenda melhor as consequências dessa relação entre os poderes em um processo de *impeachment*, deve ser feita uma análise a partir das características específicas da sociedade e do sistema político brasileiros. Ressalta-se que alguns autores partem para uma crítica direcionada ao feito com o qual o *impeachment* foi adotado no Brasil, ressaltando que nosso país possui, em seu ordenamento, atributos que podem afetar negativamente o sistema político, particularmente em determinados contextos políticos e econômicos.

Acerca da Lei 1.079 de 1950, Ouverney (2016) conclui, em ensaio no qual versa sobre os processos de *impeachment* utilizados ao longo da história na Inglaterra, Estados Unidos e Brasil:

[...] uma legislação criada às pressas no início de 1950, por grupos liberais conservadores, especificamente para preparar um golpe parlamentar contra Getúlio Vargas, serviu como uma luva para as pretensões das articulações partidárias que levaram à destituição de Dilma Roussef, em 2016. Golpistas do passado facilitaram a ação de golpistas do presente (OUVERNEY, 2016, p. 111).

331

Isto acontece, segundo Ouverney (2016), por que a própria incorporação do instituto no Direito brasileiro, desde o período da República Velha, ocorreu de modo a possibilitar a supremacia do poder Legislativo sobre o Executivo, através de uma legislação que, no seu modo de ver, foi formulada para *facilitar* o enquadramento do presidente nos casos de crime de responsabilidade:

A ampliação do leque de atos que poderiam ser objeto de processos de impedimento do Presidente favorecia as forças políticas instaladas no Legislativo brasileiro na época, em especial, as elites agrárias dos estados, que dominavam os partidos regionais e as máquinas eleitorais em seus territórios. Essas elites buscaram instalar uma república federativa significativamente descentralizada em oposição ao regime vigente no império, e ainda diferente do que pretendiam os militares, que viam na centralização um requisito para a unidade nacional e o progresso do País. Assim, mecanismos de limitação do poder central, como o impedimento, eram vitais para os interesses dessas elites, em especial, pelo fato de que os primeiros anos da república foram conduzidos por presidentes militares. A importância que essas elites regionais atribuíam ao impedimento como mecanismo para frear possíveis avanços centralizadores do Presidente da República pode ser

vista através do senso de urgência que moveu a regulamentação do assunto no período pós-constitucional (OUVERNEY, 2016, p. 106).

Com base nessas considerações, Ouverney (2016) defende a necessidade de uma *readequação* do instituto, no intuito de se criar uma consistente blindagem ao Poder Executivo, para que seja possível barrar novas tentativas do ocorrido em 2016, que avaliou como um golpe parlamentar.

Segundo ele, a combinação entre um sistema político-partidário fragmentado, a crise econômica, o empenho de elites conservadoras na tentativa de tomar as rédeas do país e a existência de uma lei que, em sua opinião, é flexível no que tange ao enquadramento do Presidente da República nos casos de impedimento, tornou o terreno propício para a queda de Dilma Rousseff (OUVERNEY, 2016). Do seu ponto de vista, o atual quadro “[...] favorece a ação de grupos políticos instalados no Legislativo, interessados em tomar o poder pela via indireta, tornando constante a possibilidade de um terceiro turno eleitoral” (OUVERNEY, 2016, p. 111).

As colocações de Ouverney (2016) são pertinentes no sentido de ressaltar os impactos do contexto brasileiro de fragmentação político-partidária, crise econômica e grupos políticos supostamente interessados em alcançar o poder pela via indireta. Amorim Neto (2016) assim como Anastasia, Santos e Melo (2004) ressaltam tais dados característicos do sistema político brasileiro, atentando para o fato de que fragmentação partidária e crise econômica e social são importantes fatores que, somados, influenciam na instabilidade política, sendo ainda condições propícias para eventuais derrubadas prematuras de presidentes na América Latina.

Ferreira Filho (2012) já se pronunciava pela inconveniência da multiplicidade de partidos políticos no Brasil, afirmando que tal realidade traria problemas para a identificação da vontade popular, enfraqueceria o governo em razão da necessidade de coligações contraditórias e ainda estimularia a exacerbação das divergências ideológicas (FERREIRA FILHO, 2012).

Coincidência ou não, tanto o recente impedimento de Dilma Rousseff como o de Fernando Collor na década de noventa foram marcados por prévias dificuldades na formação ou manutenção de maioria sólida no Congresso Nacional (AMORIM NETO, 2016), por um pano de fundo de intensa crise política e econômica e por um clima de intensa *mobilização social*, que na época de Collor chegou a reunir partidos como PT,

PSDB, PMDB, diversos setores da sociedade e a grande imprensa em favor do *impeachment* (SALLUM JR; CASARÕES, 2011). Sallum Jr. e Casarões (2011) reconhecem ainda a existência de tensões institucionais intrínsecas ao presidencialismo brasileiro:

de um lado, o forte poder da Presidência da República e, de outro, um conjunto de instituições (reguladoras dos partidos, do sistema eleitoral e da federação) orientadas mais para a dispersão do poder, a fragmentação da maioria e a limitação do exercício do poder do que para a produção, por meio da engenharia institucional, de uma maioria governante compacta (SALLUM JR; CASARÕES, 2011, p. 173).

Estas tensões podem ser agravadas em situações de crise e, em conjunto com outros fatores, como a própria personalidade do chefe do Poder Executivo (SALLUM JR; CASARÕES, 2011), dar vasão a grupos interessados em encontrar, no arcabouço das instituições disponíveis, caminhos de chegada indireta ao Poder Executivo federal. Vale notar que este tipo de comportamento é baseado em motivações deliberadamente políticas, para não dizer partidárias.

Não obstante, convém lembrar que visões pessimistas em relação às “tensões” do modelo presidencialista brasileiro foram contestadas pelos estudos de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, os quais ressaltam a dominância e o sucesso legislativo dos governos presidencialistas no Brasil (LIMONGI, 2006). Segundo Limongi:

O exame da produção legal mostra que o presidente brasileiro não apenas controla a produção legal como também tem altas taxas de sucesso em suas proposições. Esses traços, usualmente associados a governos parlamentaristas, desmentem boa parte dos diagnósticos existentes acerca da paralisia governamental (LIMONGI, 2006, p. 238).

Esse bom funcionamento do presidencialismo brasileiro se deve à formação de uma coalizão estável de partidos responsáveis por garantir maioria ao Presidente da República, permitindo assim que ele implemente suas medidas legislativas (LIMONGI, 2006). Para conseguir essa maioria, são distribuídos cargos ministeriais e recursos financeiros controlados pelo Executivo em troca de apoio parlamentar sem o qual o governo não tem condições de governar (LIMONGI, 2006). Mais do que isto, a base parlamentar que é obtida nesses moldes acaba também sendo fundamental na construção daquilo que Aníbal Pérez-Liñán (2007) chama de escudo legislativo contra eventuais tentativas de *impeachment*.

Daí pode-se depreender que a negligência em tentar formar uma maioria sólida ou o progressivo desfazimento do bloco de apoio parlamentar podem ter consequências

dramáticas no decorrer de um mandato, para além da mera paralisia do governo. Nesse sentido, segundo Figueiredo e Limongi (2017), não haveriam “causas institucionais” para a crise que levou à queda de Dilma Rousseff em 2016, mas o que aconteceu foi, sobretudo, um uso estratégico dos mesmos meios institucionais pelos atores políticos interessados no seu impedimento.

Esse uso estratégico do *impeachment* no caso de Dilma Rousseff se aproxima da ideia de “jogo duro constitucional” de Mark Tushnet (LEVITSY; ZIBLATT, 2018). No chamado “jogo duro constitucional” (*constitutional hardball*), haveria uma espécie de uso inconstitucional das regras constitucionais de modo a não se observar as “regras não escritas” de reserva institucional e tolerância mútua, fundamentais no funcionamento da democracia. Esta é a opinião de Steven Levitsky sobre a queda de Dilma em 2016, expressada em entrevista concedida em outubro de 2018¹⁷.

Seguindo esse raciocínio, o enquadramento das manobras fiscais da Presidente como crimes de responsabilidade seria uma modalidade de uso “não parcimonioso” das regras, visto que à época muitos se questionavam sobre a efetiva gravidade de seus atos, de forma que os crimes de responsabilidade teriam surgido como um pretexto para o objetivo puro e simples de se efetuar uma troca de governo.

No que diz respeito a aspectos legais propriamente ditos, nem todos identificam a Lei do *impeachment* como um problema para nosso ordenamento jurídico, a exemplo de Pontes de Miranda (1960). Nesse sentido, Streck, Cattoni e Bahia (2016) destacam que, conforme o texto da Constituição, a lei 1.079 de 1950 exige a previsão taxativa dos crimes e do julgamento, não cabendo “interpretação extensiva e analógica dos crimes completamente definidos pela lei especial prevista no parágrafo do art. 85” (STRECK; CATTONI; BAHIA, 2016), sob pena de violação do princípio da reserva legal, excluindo-se, assim, a possibilidade de tipos abertos.

No entanto, na busca por uma resposta adequada ao contexto brasileiro, este artigo inclina-se por uma solução que reside mais no âmbito da interpretação e na formulação da decisão que incidirá na aplicação do *impeachment* do que na

¹⁷ FERRAZ, Ricardo (2018). **Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

reformulação de suas regras¹⁸. Reitera-se que, tendo em vista o presidencialismo que possuímos hoje, o contexto social complexo em que vivemos e o marco paradigmático estabelecido pelo constitucionalismo dirigente em 1988, é preciso estabelecer respostas minimamente aplicáveis ao contexto institucional que o Brasil possui, com o intuito de se enfrentar as eventuais crises do sistema com maior segurança e garantir a estabilidade de nosso regime democrático.

Embora muitos autores tenham defendido, no período da redemocratização após a Ditadura Militar, a adoção de um sistema parlamentarista, o Brasil tem, desde o advento da República, optado pelo presidencialismo e, portanto, reúne em um único cargo as funções de chefe de Estado e chefe de governo. Nesse contexto político-institucional, é particularmente temerário que a estabilidade de uma instituição da importância da Presidência da República esteja sob ameaça permanente de paralisação, desestabilização e destituição prematura, resultantes de crises sociais e econômicas.

Embora o *impeachment* tenha sido criado para ser utilizado de maneira excepcional, ressalta-se que desde o ano de 1990, durante o governo Collor, até o pedido que culminou no impedimento de Dilma Rousseff, 132 pedidos de *impeachment* já haviam sido interpostos na Câmara dos Deputados brasileira, embora apenas 2 tenham sido aceitos¹⁹. Desde Collor, nenhum presidente governou o país sem ter sido alvo de pedidos de impedimento. Além disso, segundo Rotta (2019), a América do Sul registrou, desde 1985 até 2018, 20 interrupções presidenciais, sendo a maioria delas por *impeachment* ou sob ameaça de impedimento (ROTTA, 2019) o que é um número relativamente alto sob uma perspectiva comparada.

Estatísticas tão elevadas podem indicar uma potencial e indesejável fragilização ou desestabilização do presidencialismo brasileiro diante da hipótese de aceitação ampla e irrestrita da teoria da natureza eminentemente política do *impeachment* por parte de nossos parlamentares e atores institucionais como um todo. Isto porque nos momentos em que as crises convulsionam o país, os ânimos políticos se acirram no

¹⁸ Uma solução voltada para a modificação das regras do jogo do *impeachment* presidencial pode ser encontrada na tese de doutorado de Arthur Rotta, intitulada “Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de *Impeachment* em 77 países”, defendida em 2019.

¹⁹ MADEIRO, Carlos (2015). **De 132 pedidos de impeachment desde Collor, ação contra Dilma é a 2ª aceita**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/03/de-132-pedidos-de-impeachment-desde-collor-acao-contra-dilma-e-2-aceita.htm>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

legislativo e na sociedade, o que abre caminho para a exacerbação de forças com potencial para desestabilizar as instituições²⁰.

Por essa razão, é preciso que se assentem alicerces jurídicos suficientemente sólidos para que seja possível interromper, em momentos de crise, as eventuais quebras das regras do jogo, que em última instância podem significar ruptura constitucional, colapsando o império do Direito.

Em outras palavras, parece que o sistema político institucional brasileiro possui, de fato, condições que podem, diante de uma politização excessiva de um julgamento que dispense critérios jurídicos bem delineados, dificultar ainda mais o exercício dos próximos governos e tornar nosso regime democrático ainda mais vulnerável a ataques advindos de forças políticas hostis às instituições democráticas que se aproveitem de uma eventual paralisia e fracasso de nosso sistema representativo (AMORIM NETO, 2016).

Na discussão sobre a natureza do processo de *impeachment*, as soluções ventiladas pelo presente trabalho inclinam-se a uma alternativa que reforce a *natureza mista do impeachment*, visto que não parece ser possível excluir completamente a apreciação política, natural e admissível dentro de um julgamento conduzido por um órgão político, desde que rigorosamente delimitada pelos critérios jurídicos.

Por esta razão, acertada parece a perspectiva defendida por Rosa (2016) ao conceber dois momentos distintos de apreciação da conduta do presidente, onde a análise conduzida por critérios de conveniência e oportunidade política só se dará após a verificação da devida adequação típica dos atos praticados pelo mandatário da Presidência da República.

Como salientou o constitucionalista Clève (2012), o parlamentar, durante o julgamento do *impeachment*, está a exercer, naquele momento, a função atípica de julgar, devendo agir de forma análoga ao juiz, julgando conforme as provas produzidas e o ordenamento jurídico aplicável, não podendo sequer estar sujeito a eventuais diretrizes partidárias em sua livre apreciação do caso (CLÈVE, 2012).

²⁰ Para Sergio Abranches (2015) o presidencialismo de coalizão é um sistema que sofre de uma propensão à instabilidade de alto risco, especialmente em razão de conflitos entre o Executivo e o Legislativo. Para o autor, os riscos geram não apenas crise de governabilidade, mas também podem levar ao limite de “ruptura”.

Para que esteja de acordo com o paradigma do Estado Democrático de Direito, qualquer mecanismo institucional a ser utilizado para a obtenção de resultados políticos em nosso país deve sê-lo sob a ótica do respeito e proteção ao texto constitucional e da efetivação de todas suas garantias. O *impeachment*, da mesma forma, deve ser encarado como ferramenta de manutenção da ordem democrática estabelecida em 1988, seja pela sua função como proteção do Estado, seja pelo seu viés de garantia ao Presidente da República contra eventuais discricionariedades.

5. Considerações Finais

Com base nas discussões levantadas ao longo deste trabalho, pôde-se concluir que o *impeachment* do presidente da república, como instituto que pode levar à destituição do agente político que exerce, ao mesmo tempo, a função de chefe de governo e chefe de Estado, reveste-se de caráter excepcional. Deve, portanto, consistir, simultaneamente, em uma espécie de proteção ao próprio Estado contra o mau exercício da função presidencial, como também em uma garantia ao ocupante do cargo em face de eventuais destituições desprovidas de fundamento jurídico prévio.

O mandato fixo do presidente, seguindo esta lógica, só deve ser interrompido em razão de atos particularmente graves cometidos pelo presidente, distinguindo-se assim da espécie de mandato do Primeiro Ministro nos sistemas parlamentaristas, cuja permanência no cargo pode, diante da falta de sustentação política do parlamento, ser colocada em xeque por meio de moção de desconfiança, sem que isso gere uma crise mais grave no âmbito das instituições democráticas.

Nesse sentido, a defesa de uma natureza mista do processo de *impeachment* parece se adequar melhor não apenas ao percurso histórico da evolução institucional do *impeachment* no Brasil como também à Constituição Federal de 1988. Em que pese seu paradigma dirigente e a supremacia do Direito sobre fatores como a política, pode-se lembrar a opção feita pelo próprio constituinte originário atribuir ao Senado Federal o julgamento do Presidente da República nos casos de crimes de responsabilidade. Se fosse da vontade da Constituição o estabelecimento de um critério puramente jurídico para o julgamento desses crimes, o texto constitucional teria atribuído a competência do

juízo ao Poder Judiciário, para que se evitasse ao máximo, assim, as considerações de ordem política, o que não é o caso.

Ainda assim, a Constituição e a lei 1.079 de 1950 especificam uma série de condutas passíveis de *impeachment*, indicando a necessidade inafastável de se observar critérios estritos de tipificação, sem o que o julgamento será necessariamente improcedente. E é razoável que seja assim, de modo que o processo de apuração da responsabilidade política do presidente da República não seja conduzido simplesmente pelas animosidades decorrentes das paixões políticas dos parlamentares, e para que se garanta a estabilidade do cargo mais importante de República. Faria sentido, portanto, que a apreciação da conveniência política da destituição fosse levada a cabo tão somente após a análise da adequação típica das condutas pelo órgão competente.

A atribuição de uma natureza mista ao processo de *impeachment* provém da constatação de que a competência do Senado Federal como órgão julgador não se dá por acaso, de modo que dificilmente se espera que um julgamento da alçada do Poder Legislativo (e não do Judiciário) afaste completamente critérios políticos.

Mas também é necessário evitar a fragilização do cargo presidencial em face de um Congresso extremamente fragmentado e de um contexto social de crise econômica e política. Em um eventual contexto que reúna todos estes fatores, o enfraquecimento do Presidente da República em face do poder legislativo pode se tornar terreno fértil para a desestabilização e a paralização dos governos, reféns das maiorias circunstanciais parlamentares.

A desestabilização do Poder Executivo pode ser prejudicial para o sistema como um todo, tendo em vista as prerrogativas constitucionais atribuídas ao chefe do Poder Executivo nacional e o seu papel na estruturação e estabelecimento de políticas públicas. Para que a democracia se materialize, no contexto do presidencialismo, é necessário não apenas que os poderes existam como órgãos distintos uns dos outros, mas que exista o equilíbrio necessário entre eles. Mais ainda, é necessário que este equilíbrio entre os poderes possibilite a execução das políticas de governo, com o objetivo de concretizar os objetivos da Constituição.

Assim, o *impeachment*, como parte do sistema de freios e contrapesos do presidencialismo, não pode ser um fator de desequilíbrio em favor das movimentações políticas do Congresso Nacional, mas, antes, um instrumento de proteção do Estado

contra os abusos graves, devidamente tipificados em lei, cometidos pelo chefe do Executivo. O reconhecimento da natureza mista do processo de *impeachment*, neste sentido, parece contribuir para a manutenção do equilíbrio das instituições democráticas brasileiras.

A título de conclusão deste artigo, a reflexão sobre o eventual impedimento do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, não pode perder de vista os aspectos jurídicos do processo de julgamento por crime de responsabilidade, sob pena de se tornar um processo de natureza puramente política, o que aqui foi refutado com inadequado em nossa ordem constitucional. A análise jurídica prévia da gravidade e adequação típica dos atos cometidos pelo Presidente da República são condição prévia para que, após juízo de conveniência e oportunidade política, o mandatário seja removido do cargo.

Referências

ABRANCHES, Sergio Henrique. **Crises Políticas no Presidencialismo de Coalizão**. Disponível em: <<https://sergioabranched.com.br/politica/118-crisis-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Fundação Unesp Ed., 2004.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 de julho de 2020.

BRASIL, **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em 21 de julho de 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária e impeachment**: estudo de caso. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan.-abr. 2016.

FERRAZ, Ricardo (2018). **Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em: 21 setembro 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** - 38 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Rafael Fonseca. **Internacionalização da Constituição: Diálogo hermenêutico, perguntas adequadas e bloco de constitucionalidade.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, nov. 2017.

MADEIRO, Carlos (2015). **De 132 pedidos de impeachment desde Collor, ação contra Dilma é 2ª aceita.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/03/de-132-pedidos-de-impeachment-desde-collor-acao-contradilma-e-2-aceita.htm>>. Acesso em 21 de julho de 2020.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas.** – Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adanauer Stiftung, 2006.

_____. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 52, p. 43-54, dez. 2016.

340

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Tradução Renato Aguiar. 1ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 237-257.

NEVES, Marcelo (2015). **Parecer.** Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

OUVERNEY, Assis Mafort. Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 98-113, Dez 2016.

PASLEY, James; ENGEL, Pamela; FRIAS, Lauren (2020). **Here are all the US presidents who have been impeached.** Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/list-of-impeached-us-presidents-2019-12>>. Acesso em 16 de Maio de 2020.

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

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., 1965.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ª Edição revista e aumentada. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à Brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. Barueri, SP. Minha Editora, 2006.

ROSA, Alexandre Morais da (2016). **O julgamento do impeachment da presidente Dilma virou juízo final?**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-15/limite-penal-julgamento-impeachment-dilma-vice-juizo-final>>. Acesso em 18 de julho de 2017.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países**. 2019. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

RUSSOMANO, Rosah. **Dos poderes legislativo e executivo**. Rio de Janeiro: Imprensa, 1976.

SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o Processo**. *Lua Nova*, São Paulo, 82: 163-200, 2011.

SENADO (2016). **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

_____. **Parecer do Senador Antônio Anastasia**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia>>. Acesso em 18 de julho de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 34ª Edição. MALHEIROS EDITORA LTDA. – São Paulo, 2012.

SORDI, Jaqueline (2017). **Confira quem são os autores dos pedidos de impeachment contra Temer**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2017/05/confira-quem-sao-os-autores-dos-pedidos-de-impeachment-contra-temer-9800308.html>>. Acesso em 21 de novembro de 2017.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco (2016). **Breve Nota Crítica ao Relatório Anastasia: contra a admissibilidade do processo de impeachment por crime de responsabilidade da Presidente da República – Por Lenio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia (2016)**. Disponível em:

<file:///C:/Users/Douglas/Downloads/Breve_Nota_Critica_ao_Relatorio_Anastasi.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

STRECK, Lenio Luiz (2016). **Rumo a Norundi, a bordo da CDI - Constituição Dirigente Invertida**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-27/senso-incumom-rumo-norundi-bordo-cdi-constituicao-dirigente-invertida>>. Acesso em 21 de novembro de 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. **A democracia na América**. Tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Impeachment in the Brazilian Democratic State with Rule of Law

Douglas Goveia Rechia

Abstract: In face of the process that led to the impeachment of President Dilma Rousseff in 2016, questions about the judgment nature made by the Brazilian Federal Senate on the crimes of responsibility were raised, making clear the need for a theoretical delimitation on the kind of judgment carried out, whether it is political, juridical or mixed. This paper aims to produce, through hermeneutic phenomenology, a critical analysis of the historical process by which the impeachment was incorporated in the country, as well as to explore the currents that point to the nature of this institute in Brazil. Finally, given Brazil's specific political-institutional context, this paper presents a theoretical debate on impeachment to find a satisfactory solution to the parameters of the Democratic State with the Rule of Law established by the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Impeachment; Democratic State with Rule of Law; Nature of impeachment

El *impeachment* en el Estado Democrático de Derecho Brasileño

Douglas Goveia Rechia

Resumen: En vista del proceso que llevó a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, se suscitaron debates sobre la naturaleza del juicio llevado a cabo por el Senado federal brasileño en los delitos de responsabilidad, dejando en claro la necesidad de una delimitación teórica sobre el tipo de juicio realizado, ya sea político, legal o mixto. En este trabajo, se pretende llevar a cabo, a través de la fenomenología hermenéutica, un análisis crítico del proceso histórico por el cual se incorporó el *impeachment* en el país, así como explorar las corrientes que apuntan a la naturaleza del instituto en Brasil. Finalmente, en vista del contexto político-institucional específico de Brasil, este artículo lleva a cabo un debate teórico sobre el *impeachment* para encontrar una solución satisfactoria a los parámetros del Estado de derecho democrático establecido por la Constitución Federal de 1988.

Palabras clave: *Impeachment*; Estado Democrático de derecho; Naturaleza del *Impeachment*.

Recebido em 18 de dezembro de 2019
Aprovado em 06 de agosto de 2020