

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Faculdade de Direito**

**Programa de Pós-Graduação em Direito**

Lucas Azevedo Paulino

**PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO, CRISE POLÍTICA E AS  
CIRCUNSTÂNCIAS DO IMPEACHMENT**

Belo Horizonte

2021

Lucas Azevedo Paulino

**PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO, CRISE POLÍTICA E AS  
CIRCUNSTÂNCIAS DO IMPEACHMENT**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito – na Linha de Pesquisa intitulada “Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”

Área de Estudo: Teoria Constitucional, Direitos Humanos e Instituições Democráticas.

Orientadora: Professora Misabel de Abreu Machado Derzi

Coorientador: Professor Thomas da Rosa de Bustamante

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

P328p Paulino, Lucas Azevedo  
Presidencialismo democrático, crise política e as  
circunstâncias do impeachment [manuscrito] / Lucas Azevedo  
Paulino.-- 2021.  
334 f.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.  
Bibliografia: f. 316-334.

1. Direito constitucional - Brasil - Teses 2. Poder  
executivo - Teses 3. Presidencialismo - Teses 4. Processos  
(Impedimentos) I. Derzi, Misabel de Abreu Machado  
II. Bustamante, Thomas da Rosa de III. Universidade Federal  
de Minas Gerais - Faculdade de Direito IV. Título

CDU: 342.511.5



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

DEFESA DE TESE DE DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA  
BEL. LUCAS AZEVEDO PAULINO

Aos vinte e sete dias do mês de outubro de 2021, às 14h horas, na Plataforma ZOOM da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Professora Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (orientadora do candidato/UFMG); Professor Dr. Thomas da Rosa de Bustamante (coorientador do candidato/UFMG); Professora Dra. Vera Karam de Chueiri (UFPR); Professor Dr. Rafael Mafei Rabelo Queiroz (USP); Professor Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG) e Professor Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Tese de Doutorado do **BEL. LUCAS AZEVEDO PAULINO**, matrícula nº 2017650930, intitulada: **PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO, CRISE POLÍTICA E AS CIRCUNSTÂNCIAS DO IMPEACHMENT**. Os trabalhos foram iniciados pela Presidente da mesa e orientadora do candidato, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Misabel de Abreu Machado Derzi, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra à Profa. Dra. Vera Karam de Chueiri, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pela Profa. Dra. Vera Karam de Chueiri, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Rafael Mafei Rabelo Queiroz, Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Emilio Peluso Neder Meyer, Thomas da Rosa de Bustamante e Misabel de Abreu Machado Derzi. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito individual ao candidato, separadamente. Lançado o resultado, procedeu-se a apuração, tendo se verificado o seguinte resultado:

Professora Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (orientadora do candidato/UFMG)

Conceito: Aprovado (nota 100)..... *Misabel de Abreu Machado Derzi*

Professor Dr. Thomas da Rosa de Bustamante (coorientador do candidato/UFMG)

Conceito: Aprovado (nota 100)..... *T. Bustamante*

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Av. João Pinheiro, 100 - 11º andar - Centro - Belo Horizonte - MG - Brasil - 30130-180  
Fone: (31) 3409.8635 - E-mail: info.pos@direito.ufmg.br - https://pos.direito.ufmg.br



**FACULDADE DE DIREITO UFMG**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG**

Professora Dra. Vera Karam de Chueiri (UFPR) \_\_\_\_\_

Conceito: Aprovado (nota 100)..... *WVKaram*

Professor Dr. Rafael Mafei Rabelo Queiroz (USP)

Conceito: Aprovado (nota 100)..... *Rafael*

Professor Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG)

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS  
REIS:75326248620

Conceito: Aprovado (nota 100).....

Professor Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG)

Conceito: Aprovado (nota 100)..... *Emilio N Meyer*

A Banca Examinadora considerou o candidato APROVADO, com a nota 100 (cem). Nada mais havendo a tratar, a Professora Doutora Misabel de Abreu Machado Derzi, Presidente da Mesa e Orientadora do candidato, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Priscila Campos Silva, Servidora Pública Federal lotada no PPG Direito da UFMG, mandei lavrar a presente Ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto do candidato.

**BANCA EXAMINADORA:**

*Misabel de Abreu Machado Derzi*

Professora Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (orientadora do candidato/UFMG)

*Thomas da Rosa de Bustamante*

Professor Dr. Thomas da Rosa de Bustamante (coorientador do candidato/UFMG)

*WVKaram*

Professora Dra. Vera Karam de Chueiri (UFPR)



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

Professor Dr. Rafael Mafei Rabelo Queiroz (USP)

BRUNO PINHEIRO  
WANDERLEY REIS:  
75326248620

Assinatura digitalizada por BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS  
75326248620  
Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
Av. Getúlio Vargas, 312 - Sala 101 - Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMG - Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil  
Cidade: Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil  
UFMG - Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil  
UFMG - Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil

Professor Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG)

Professor Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG)

- CIENTE: Lucas Azevedo Paulino (Doutorando)

À Mayra, com carinho e gratidão.

## AGRADECIMENTOS

Com essa tese de doutorado, encerro uma fase de estudos e formação intelectual que se iniciou há quase trinta anos. Foram mais de sete anos de pós-graduação *stricto sensu* em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais, sendo desses, mais de quatro anos e meio no doutorado. Ao todo, mais de doze anos de vínculo institucional à UFMG, minha carinhosa *alma mater*, instituição de ensino que mais estive vinculado minha vida, responsável por fazer sair da caverna, expandir meus horizontes de conhecimento e redefinir minha forma de enxergar o mundo. Estive mais de quinze anos vinculado ao sistema público de ensino no Brasil, adicionando o Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa – o glorioso Coluni –, no ensino médio, que também foi responsável por abrir várias portas em minha vida. Sem contar os anos de ensino fundamental e infantil. Como um romance em cadeia, para me valer da metáfora de Ronald Dworkin, cada professor, cada amigo, cada familiar, cada aluno foram responsáveis por escrever uma página nos capítulos da minha trajetória e sou grato a todos que fizeram parte dela.

Gostaria de dedicar essa tese, sobretudo, ao povo brasileiro, que se comprometeu na Constituição de 1988 com um pacto democrático-social, que tem o compromisso, entre outros direitos, em financiar a educação pública de qualidade, do qual sou um filho orgulhoso, e aproveitei bastante a oportunidade a qual me foi concedida. Apesar de tão difamadas nesses tempos, a balbúrdia que as universidades brasileiras produzem no ensino, na pesquisa e na extensão fazem uma diferença substantiva na vida das pessoas. Por ter essa noção na prática, me comprometo a defender que mais pessoas tenham a mesma chance que tive.

No entanto, sob o risco de cometer injustiças ao esquecer alguém, tenho que manifestar gratidão especificamente aqueles que tiveram uma responsabilidade especial por eu concluir essa jornada.

Aos meus queridos pais, Mário e Lourdes, sou imensamente grato por sempre encorajarem meus estudos e investirem em minha formação. Sou privilegiado por ter nascido em uma família de professores, que sempre souberam dar o valor devido à educação, e não pouparam esforços em dar todas as condições para eu desenvolver minhas potencialidades. Além de tudo, eles são meus exemplos. Meu querido pai, professor universitário, que acaba de se aposentar, chegou ao mais alto nível de sua área, sendo titular e pesquisador com produtividade A1 no CNPQ. Minha querida mãe, que mesmo vindo de condições

socioeconômicas adversas em um país patriarcal que sobrecarrega as mulheres, também foi uma professora de educação básica dedicada e de excelência. Inspiro-me neles.

Ao meu irmão, Guilherme, sou grato sobretudo por segurar o rojão familiar nesses tempos que estive sobrecarregado profissional e academicamente. Além disso, por ser uma referência de advogado profissional e dedicado, que leva a sério a prática jurídica e é apaixonado pelo que faz.

A minha esposa Mayra, companheira de jornada há mais de quinze anos, sou grato por toda a cumplicidade e parceria que desenvolvemos juntos. Por ser uma referência de dedicação, disciplina e organização em tudo que faz, especialmente aos estudos. Por ser minha principal incentivadora na pós-graduação, mesmo quando eu não estava nos meus melhores momentos. Por compartilhar sonhos e projetos de vida juntos. Por toda a paciência e compreensão que teve nesse processo, e por ter lido atenciosamente esse trabalho. Por ter sido meu principal pilar de sustentação.

Ao Professor Thomas da Rosa de Bustamante, agradeço por ter sido um exemplo de orientador e acadêmico nesses mais de sete anos que estivemos em parceria na UFMG. Além do mais, por ser uma inspiração de professor que honra a universidade pública brasileira, ao ser um pesquisador de ponta, que sempre luta por aperfeiçoar cada vez mais a qualidade do Programa de Pós-Graduação. Por ser uma referência de intelectual público, engajado na defesa do Estado de Direito e da Democracia. Por ter acreditado no meu projeto desde o início e ter contribuído com diálogos, ideias, críticas e sugestões para aperfeiçoá-lo.

À Professora Misabel de Abreu Machado Derzi, por ter aceitado me orientar e ter me acolhido com generosidade, mesmo com minha pesquisa não sendo da sua linha de pesquisa principal. Por ser uma grande referência de jurista nacional, com grande contribuição intelectual para o desenvolvimento de sua área e, por isso, servir de orgulho e inspiração por eu ter a honra de dizer que fui seu orientado no doutorado. Pela luta por um Direito Tributário e Público sensível às injustiças sociais do Brasil.

Ao Professor Scott Mainwaring, por ter me concedido a oportunidade de ser pesquisador visitante no seu núcleo de pesquisa na Universidade de Harvard por seis meses no meu doutorado sanduíche. Pela generosidade em ter dialogado ativamente sobre meu projeto de doutorado, com críticas e sugestões. Essa experiência incrível me fez ampliar os horizontes do objeto da minha pesquisa, de dialogar com professores e pesquisadores de excelência, e ter acesso a referências de primeira qualidade. Além disso, abriu os olhos para como podemos desenvolver muito mais a pesquisa no Brasil, sobretudo se tivermos mais investimentos. Por outro lado, como conseguimos muito, mesmo nas condições adversas do sul global.

Aos Professores da Universidade Federal de Minas Gerais, pela oportunidade de aprender e me inspirar nesses mais de doze anos. Menciono especialmente que tive a oportunidade de dialogar sobre minha pesquisa e sobre o Direito Constitucional brasileiro: Emílio Meyer, Rodolfo Viana, Bernardo Fernandes, David Gomes, Bruno P. W. Reis.

A todos os colegas de trabalho da Câmara Municipal, aos quais escolho o Leandro Pereira para representá-los, por toda parceria e compreensão pela minha dedicação à pós-graduação e pelo período que tive que me licenciar para investir nos meus estudos.

A todos meus alunos da Universidade Federal de Viçosa, Florestal, e da Universidade Federal de Lavras, nas minhas primeiras experiências como professor substituto, por compreenderem que eu ainda estou no início da minha jornada como docente.

À CAPES por ter financiado a bolsa do meu doutorado sanduíche no exterior por seis meses, sem qual eu não teria tido a chance de usufruir de uma oportunidade inigualável.

A todos os amigos e amigas da pós-graduação e da graduação em Direito da UFMG, do Coluni, de Viçosa, de Belo Horizonte, do Twitter, pelos debates extraordinários e enriquecedores e também pelas oportunidades de diversão. Uma menção especial aos amigos do Movimento Acredito que toparam o desafio de lutar pela defesa da nossa democracia!

Isaac Newton teria dito que “se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes”. Essa frase é um lema que serve para todos acadêmicos. O conhecimento não se produz sozinho, mas é um empreendimento coletivo. A tese desenvolvida a seguir foi produto de diálogo com muitos professores, pesquisadores, seja pessoalmente, seja por vastas leituras. Sou grato a todos que cruzaram meu caminho nesse percurso e espero que minha pesquisa possa contribuir para avançar, ainda que modestamente, o conhecimento do Direito Constitucional brasileiro.

“The power of impeachment ought to be, like Goliath’s sword, kept in the temple, and not used but on great occasions.” English solicitor general in 1691

“Impeachment, that great guardian of the purity of the Constitution” Edmund Burke, 1770

“The most formidable weapon for the purposes of a dominant faction that ever was contrived (...) Impeachment has been an engine more of passion than justice.” From Thomas Jefferson to James Madison, 15 February 1798

## RESUMO

A presente tese de doutorado tem o propósito central de compreender o sistema de governo presidencialista e o instituto do impeachment em democracias constitucionais, com ênfase em contextos de crises políticas. Em uma perspectiva metodológica interdisciplinar, de teoria constitucional combinada com a escola institucionalista da ciência política, essa tese pretende desenvolver uma análise aprofundada dos pressupostos teórico-normativos, da história e do funcionamento empírico do presidencialismo e do impeachment. Com a preocupação tanto com os princípios que as instituições devem considerar, de um lado, como legitimidade democrática e estabilidade política, como com seus efeitos e consequências, por outro, essa pesquisa tem uma perspectiva normativa de nível intermediário, de engenharia institucional prescritiva sensível ao contexto de real funcionamento. Com base nesses parâmetros, constatou-se que há um distanciamento entre a normatividade constitucional sobre o impeachment e como ele tem sido utilizado politicamente para resolver crises políticas em contextos de instabilidade e impasses entre poderes em democracias presidencialistas multipartidárias. O presidencialismo democrático é definido pela separação de poderes entre executivo e legislativo, com a independência tanto da origem dos mandatos de seus membros como da sobrevivência. A única hipótese de destituição antecipada do presidente é pelo impeachment, que detém uma natureza jurídica de direito constitucional sancionador e só pode ser utilizado contra presidentes que cometem infrações constitucionais graves. No entanto, seu uso, na prática, mais flexível e politizado contra presidentes impopulares, que não conseguem manter boa relação com o legislativo, representa uma distorção das teorias do presidencialismo e do impeachment. Isso se deve à gênese histórica e tradição do instituto em modelos legislativos-dominantes, que desconsiderou o desenvolvimento de um sistema de partidos organizados, e confiou a responsabilidade do processo e julgamento em órgãos que funcionam de forma predominantemente partidária e parcial. Contudo, o impeachment é um procedimento assimétrico: parlamentares destituem indiretamente um presidente eleito diretamente. Caso não haja uma justa causa para julgar o presidente, há um problema de legitimidade democrática. Por essa razão, ao final, considera-se a necessidade de propostas de reformas tanto para aperfeiçoar o desenho institucional do impeachment, como de alternativas de remoção presidencial em contextos de crises políticas sem a existência de crimes de responsabilidade.

Palavras-chave: presidencialismo, impeachment, democracia, separação de poderes

## ABSTRACT

This doctoral thesis has the central purpose of understanding the presidential system of government and the institute of impeachment in constitutional democracies, with an emphasis on contexts of political crises. Based on an interdisciplinary methodological perspective, of constitutional theory combined with the institutionalist school of political science, this thesis intends to develop an in-depth analysis of the theoretical-normative assumptions, the history and empirical functioning of presidentialism and impeachment. It is concerned both with the principles that institutions should consider, on the one hand, such as democratic legitimacy and political stability, as with their effects and consequences, on the other hand. In this endeavor, this research adopts a middle-level normative perspective, of prescriptive institutional engineering sensitive to the context of real functioning. Based on these parameters, it was found that there is a gap between the constitutional normativity on impeachment and how it has been used politically to resolve political crises in contexts of instability and impasses between constitutional powers in multiparty presidential democracies. Democratic presidentialism is defined by the separation of powers between the executive and the legislature, with independence from the origin of the mandates of its members and from survival. The only chance of early dismissal of the president is through an impeachment, the legal nature of which can be described as a constitutional law sanction that only can be justified when employed against presidents who commit high constitutional offenses. It has been used in a more flexible and politicized way, against unpopular presidents who fail to maintain good relations with the legislature. This practice represents a distortion both presidentialism and impeachment. This unwelcomed distortion is due to the historical origin and tradition of the institute in dominant-legislative models, which disregarded the development of a system of organized parties, and entrusted the responsibility for the process and judgment to bodies that operate in a predominantly partisan and, therefore, partial way. Nevertheless, impeachment is an asymmetric procedure: parliamentarians indirectly remove a directly elected president. If there is no just cause to try the president, there is a problem of democratic legitimacy. For this reason, in the end, it considers the need for reform proposals both to improve the institutional design of impeachment, as presidential removal alternatives in political crises contexts without the existence of impeachable offenses.

Keywords: presidentialism, impeachment, democracy, separation of powers

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Apresentação da tese e justificativa do tema .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Reflexões metodológicas: teoria e filosofia constitucional normativa em diálogo com o institucionalismo da ciência política .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 Recorte temático .....</b>	<b>31</b>
<b>1.4 Plano da tese .....</b>	<b>33</b>
<b>2 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PRESIDENCIALISMO .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1 O parlamentarismo como produto da história .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 O nascimento e evolução do presidencialismo nos Estados Unidos .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 A expansão do presidencialismo na América Latina .....</b>	<b>48</b>
<b>2.4 A expansão do presidencialismo no mundo .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5 O presidencialismo na história constitucional e política do Brasil .....</b>	<b>57</b>
2.5.1 O regime monárquico e a Constituição de 1824: entre o semi-absolutismo do Imperador e o parlamentarismo de facto .....	57
2.5.2 A origem do presidencialismo no regime oligárquico na Primeira República e na Constituição de 1891 .....	58
2.5.3 A Era Vargas e as Constituições de 1934 e 1937: constitucionalismo social, concentração de poderes presidenciais e autoritarismo .....	61
2.5.4 A origem do presidencialismo de coalizão na Segunda República e a Constituição de 1946: democracia, multipartidarismo e instabilidade política .....	63
2.5.5 A ditadura militar e as Constituições de 1967 e 1969: hipertrofia do Executivo, autoritarismo e violações sistemática de direitos humanos .....	68
2.5.6 A redemocratização, a Constituição de 1988 e o retorno do presidencialismo de coalizão, reformado .....	70
<b>3 PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO: ENTRE SEPARAÇÃO DE PODERES E SEPARAÇÃO DE PARTIDOS .....</b>	<b>83</b>
<b>3.1 Sistemas de governo e constitucionalismo democrático .....</b>	<b>83</b>

<b>3.2</b>	<b>Presidencialismo e democracia</b> .....	<b>85</b>
<b>3.3</b>	<b>Presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo: distinções teóricas e práticas</b> .....	<b>88</b>
<b>3.4</b>	<b>Presidencialismo e separação dos poderes</b> .....	<b>94</b>
3.4.1	O modelo clássico da separação de poderes: liberdade e Estado de Direito ( <i>rule of law</i> ).....	94
3.4.2	A defesa do hiperpresidencialismo na relação entre os poderes e o realismo neoschmittiano.....	97
3.4.3	A crítica ao hiperpresidencialismo e ao realismo neoschmittiano .....	102
3.4.4	Entre Madison e Schmitt: um paradigma realista, equilibrado e democrático da separação de poderes .....	105
<b>3.5</b>	<b>Para além da separação dos poderes: a separação de partidos</b> .....	<b>113</b>
<b>4</b>	<b>O PRESIDENCIALISMO EM FUNCIONAMENTO: ENTRE CONFLITO E COOPERAÇÃO</b> .....	<b>119</b>
<b>4.1</b>	<b>O diagnóstico pessimista: do pesadelo de Linz à difícil combinação de presidencialismo com o multipartidarismo</b> .....	<b>121</b>
4.1.1	Os perigos do presidencialismo: o pesadelo de Linz.....	121
4.1.2	A difícil combinação entre presidencialismo e multipartidarismo.....	125
<b>4.2</b>	<b>A virada institucional com o diagnóstico otimista: a possibilidade de coordenação e estabilidade no presidencialismo multipartidário</b> .....	<b>127</b>
<b>4.3</b>	<b>Os desafios das quedas presidenciais: a nova instabilidade presidencial</b> .....	<b>131</b>
<b>4.4</b>	<b>Síntese do presidencialismo em funcionamento: entre conflito e coordenação</b> ....	<b>133</b>
<b>5</b>	<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO IMPEACHMENT E A CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO NO BRASIL</b> .....	<b>136</b>
<b>5.1</b>	<b>Antecedentes históricos do impeachment: Reino Unido e Estados Unidos</b> .....	<b>136</b>
5.1.1	As origens do impeachment na Inglaterra .....	137
5.1.2	A adaptação republicana do impeachment dos Estados Unidos.....	139
5.1.3	Diferença do impeachment britânico e estadunidense .....	144
<b>5.2</b>	<b>A história do impeachment no Brasil: do Império à República</b> .....	<b>145</b>

5.2.1 O Impeachment no Brasil Imperial .....	145
5.2.2 O Impeachment no Brasil Republicano.....	146
<b>5.3 A configuração institucional do impeachment na Constituição de 1988.....</b>	<b>155</b>
<b>6 A CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO IMPEACHMENT ...</b>	<b>159</b>
<b>6.1 A doutrina bossardiana do impeachment: a defesa da natureza política do instituto.....</b>	<b>160</b>
<b>6.2 Natureza jurídico-penal do impeachment.....</b>	<b>163</b>
<b>6.3 Natureza político-administrativa do impeachment: o contraponto de Rafael Mafei</b>	<b>167</b>
<b>6.4 A natureza jurídica do impeachment no direito comparado norte-americano ....</b>	<b>173</b>
<b>6.5 O impeachment na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal .....</b>	<b>177</b>
6.5.1 A jurisprudência do STF na primeira República .....	177
6.5.2 A jurisprudência do Supremo na Segunda República de 1946. ....	180
6.5.3 O primeiro precedente sob a vigência da Constituição de 1988.....	180
6.5.4 Mandados de segurança do presidente Fernando Collor .....	182
6.5.5 ADPF 378 – o rito do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff..	186
6.5.6 Considerações gerais sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	192
<b>6.6 Nem político, nem criminal: o impeachment como instrumento jurídico de Direito Sancionatório-Disciplinar Constitucional .....</b>	<b>193</b>
<b>7 AS CIRCUNSTÂNCIAS JURÍDICAS DO IMPEACHMENT .....</b>	<b>204</b>
<b>7.1 Quando o impeachment deve ocorrer.....</b>	<b>204</b>
<b>7.2 Quando o impeachment não deve ocorrer .....</b>	<b>209</b>
<b>7.3 As infrações constitucionais passíveis de impeachment no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>212</b>
7.3.1 Crimes contra a Existência da União.....	214
7.3.2 Crimes contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação .....	215
7.3.3 Crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais .....	219

7.3.4 Crimes contra a segurança interna do País .....	223
7.3.5 Crimes contra a Probidade na Administração .....	227
7.3.6 Crimes contra a Lei Orçamentária e contra a Guarda e o Legal dos Dinheiros Públicos .....	237
7.3.7 Crimes contra o Cumprimento das Decisões Judiciárias.....	246
<b>7.4 Catálogo amplo e aberto de crimes de responsabilidade: a indeterminação jurídica como alvorada da política .....</b>	<b>247</b>
<b>8 AS CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS DO IMPEACHMENT .....</b>	<b>252</b>
<b>8.1 Fatores institucionais e extrainstitucionais que condicionam o impeachment .....</b>	<b>254</b>
<b>8.2 As circunstâncias políticas do impeachment no Brasil .....</b>	<b>265</b>
8.2.1 O modelo institucional legislativo-dominante, o sistema multipartidário fragmentado no Brasil e os mecanismos internos do impeachment no Brasil .....	265
8.2.2 As circunstâncias políticas do impeachment nos casos de Collor e Dilma.....	2715
8.2.2.1 O impeachment de Fernando Collor em 1992.....	255
8.2.2.2 O impeachment de Dilma Rousseff em 2016.....	258
<b>8.3 A gênese da politização do impeachment: um problema de desenho institucional que desconsidera a separação dos partidos e idealiza o papel do Senado .....</b>	<b>278</b>
<b>8.4 Um problema de legitimidade no julgamento do impeachment: a assimetria procedimental entre a origem e o término do mandato presidencial .....</b>	<b>282</b>
<b>9 POSSÍVEIS REFORMAS INSTITUCIONAIS PARA A REMOÇÃO PRESIDENCIAL .....</b>	<b>285</b>
<b>9.1 Aperfeiçoando o desenho institucional do impeachment.....</b>	<b>287</b>
9.1.1 Repensando o papel do vice na sucessão e a possibilidade de novas eleições .....	287
9.1.2 Ampliando o papel do Poder Judiciário no impeachment.....	290
9.1.3 Por que não um júri constitucional? .....	293
9.1.4 Diminuindo o poder de veto do presidente da câmara .....	300
<b>9.2 Crise política grave sem crime de responsabilidade.....</b>	<b>302</b>
9.2.1 Referendo revogatório ( <i>recall</i> ) .....	303
9.2.2 Convocação de novas eleições para Poder Executivo e Poder Legislativo.....	310

<b>10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>314</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>330</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação da tese e justificativa do tema

A presente tese de doutorado tem como objetivo central oferecer um diagnóstico teórico-institucional sobre o sistema de governo presidencialista, com ênfase em contextos de crises político-institucionais, e as circunstâncias jurídicas e políticas do impeachment. A hipótese central dessa pesquisa é que há um distanciamento entre a normatividade constitucional sobre o impeachment e a prática como ele tem sido utilizado politicamente para resolver crises políticas em contextos de instabilidade política e impasses profundos entre poderes legislativo e executivo, sobretudo em democracias presidencialistas multipartidárias. O impeachment, embora sua natureza jurídica seja de direito constitucional sancionador e deva ser utilizado primordialmente contra presidentes que cometem infrações constitucionais graves, na prática, tem sido utilizado de modo mais flexível (e abusivo), contra presidentes impopulares, indesejáveis e que não conseguem manter uma boa relação com o legislativo, em situações de ingovernabilidade. Por outro lado, presidentes que abusam do poder, mas conseguem manter boa popularidade ou uma boa relação com o parlamento, dificilmente serão responsabilizados e punidos. Essa distorção institucional teria sua gênese no desenho institucional do próprio impeachment, que confia a responsabilidade por todo o processo e julgamento em atores partidários e politizados, o que se agravaria em contextos de crise e polarização. Contudo, essa prática política, embora possa representar uma evolução em relação aos antigos golpes de estado, apresenta problemas graves de legitimidade democrática e constitucional. Propõe-se, desse modo, pensar o aperfeiçoamento de mecanismos institucionais de resolução de crises no presidencialismo, como o próprio impeachment, para mitigar a chance de abusos políticos.

O debate acadêmico sobre a instabilidade política de democracias presidencialistas multipartidárias e o papel institucional do impeachment ressurgiu no Brasil a partir de 2015, com a crise que culminou com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e, desde então, não cessou. Até hoje discute-se na sociedade e na academia se o processo foi legal e legítimo; voto de desconfiança de facto (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018); um jogo duro constitucional (*constitutional hardball*) (LEVITSKY, 2018); um abuso de poder legislativo (BENVINDO, 2016); ilegítimo (MAFEI, 2021); ou uma nova espécie de golpe de Estado, um golpe parlamentar (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017; KOZICKI, CHUEIRI, 2019; SOUZA NETO, 2020). O presidente Michel Temer, seu vice e sucessor, enfrentou duas

acusações criminais promovidas pelo Procurador Geral da República na Câmara dos Deputados em 2017, e, embora impopular, não foi condenado. O presidente Jair Bolsonaro, por sua vez, já foi acusado pelo cometimento de inúmeros crimes de responsabilidade em mais de uma centena de pedidos, mas os presidentes da Câmara nem sequer os apreciaram. Se entre meados dos anos noventa até 2014, a estabilidade política da democracia brasileira era considerada um fato consolidado, a elevada e duradoura turbulência institucional nos últimos anos coloca em xeque a qualidade de nossa democracia constitucional. Esse processo de turbulência política no Brasil já foi denominado por juristas como período de “forte estresse constitucional” (VILHENA, 2018), “democracia em crise” (SOUZA NETO, 2020) e erosão constitucional (MEYER, 2021).

Esse fenômeno de instabilidade das democracias presidencialistas não é restrito ao Brasil. Além de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016) no Brasil, também sofreram impeachments ou declarações de incapacidade/abandono de cargo nas últimas décadas América Latina: Carlos Andrés Pérez (1993) na Venezuela; Abdalá Bucaram (1997) e Lucio Gutiérrez (2005) no Equador<sup>1</sup>; Raúl Cubas (1999) e Fernando Lugo (2012) no Paraguai; e Otto Pérez Molina (2015) na Guatemala<sup>2</sup>; Martin Vizcarra (2020) no Peru. Dois presidentes peruanos renunciaram antes do impeachment: Alberto Fujimori (2000) e Pedro Pablo Kuczynski (2018). A sul-coreana Park Geun-hye (2017) também foi outro exemplo de presidente destituída por impeachment recentemente, enquanto o presidente dos Estados Unidos Donald Trump foi julgado duas vezes pelo Senado, mas não foi removido. De 1985 até 2021, dezenove presidentes da América Latina tiveram o mandato interrompido de modo antecipado, seja por impeachment, declaração de incapacidade ou renúncia. Desses, apenas três vítimas de golpe de Estado no sentido clássico, por coação militar: Jamil Mahuad, Equador 2000; Manuel Zelaya, Honduras 2009; Evo Morales na Bolívia em 2019<sup>3</sup>.

As pesquisas do cientista político Aníbal Pérez-Liñán (2007, 2014, 2018 e 2020) têm demonstrado que o instituto do impeachment se tornou a expressão institucional de uma nova fonte de instabilidade política em parte da América Latina a partir da redemocratização na década de 80. Se até a década de 70, os golpes de estado eram o principal fenômeno de instabilidade, agora os impeachments preenchem esse espaço. No entanto, na visão do autor, em vez do colapso constitucional e da ruptura democrática, conforme ocorria anteriormente,

---

<sup>1</sup> Abdalá Bucaram e Lucio Gutiérrez tiveram seus mandatos interrompidos por declaração de incapacidade.

<sup>2</sup> Otto Pérez Molina e Carlos Andrés Pérez foram julgados pelo Poder Judiciário, diferente dos outros exemplos que foram julgados pelo Poder Legislativo.

<sup>3</sup> De acordo com Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018), até 2018 o número seria 16, sendo dois vítimas de golpe. Contudo, após a publicação do artigo, Pedro Pablo Kuczynski (2018) e Martin Vizcarra (2020) foram destituídos no Peru e Evo Morales sofreu um golpe de Estado na Bolívia (2019).

apenas o presidente é destituído e a democracia permanece. Segundo esse autor, se há a ocorrência de crise econômica, escândalo de corrupção, manifestações massivas nas ruas e perda de apoio no Congresso – esse último fator sendo o mais decisivo – é muito provável que um presidente seja removido do cargo, a despeito do motivo jurídico. O impeachment tem sido manejado em um sentido mais político que jurídico, dessa maneira, mais para resolver crises políticas e menos para conter abusos de poder graves, como uma espécie de voto de desconfiança *de facto*, culminando em um enfraquecimento do sistema presidencial, ou em uma “parlamentarização de fato” do presidencialismo. Reforça essa perspectiva sobre a instabilidade e as crises políticas do presidencialismo latino-americano vasta literatura apresentada, sobretudo, em estudos da ciência política, como na obra coletiva de Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet (2010), no artigo de Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018), dentre outros.

De acordo com Pérez-Liñán (2020), cerca de 30% de todos os líderes da América Latina entre 1900 e 2018 – aproximadamente 835 – foram destituídos contra sua vontade, sendo que 20% desses de modo inconstitucional. A história presidencial brasileira não é diferente: nossa democracia é marcada por ciclos de instabilidades e por presidentes removidos por golpes (João Goulart, 1964), suicídios (Getúlio Vargas, 1954) e renúncias (Jânio Quadros, 1961). O impeachment, sem dúvidas, representa um avanço em relação às rupturas antidemocráticas, inconstitucionais e violentas. De acordo com Rafael Mafei (2021), em pouco mais de trinta e três anos de vigência da Constituição de 1988, mais de trezentas denúncias por crimes de responsabilidade já tinham sido protocoladas na Câmara questionando condutas presidenciais, muitas pitorescas, outras envolvendo graves escândalos. Segundo Oscar Vilhena Vieira (2018), o impeachment teria sido usado como instrumento corriqueiro para fustigar governantes, muitas vezes como arma política. Contudo, o impeachment não é um instrumento constitucional adequado para remover a presidência em caso de crise política e econômica ou por dissolução do apoio no Poder Legislativo.

O impeachment constitui um instituto jurídico-constitucional de apuração da responsabilidade do Presidente da República por uma infração normativa de caráter e gravidade constitucional. Constitui em um poder disciplinar constitucional exercido pelo Poder Legislativo, que deflagra um processo jurídico-sancionatório, para apurar infrações jurídicas de envergadura constitucional cometidas pelo presidente. Tem por objetivo sancionar graves abusos de poder que colocam sob risco a ordem constitucional e democrática. Pode ser interpretado, inclusive, como um mecanismo institucional reativo de democracia militante, conforme sustenta João Gabriel Madeira Pontes (2020), para proteger uma república presidencialista democrática, contra um presidente que pretende erodir seus pilares

constitucionais e democráticos. É uma característica essencial do presidencialismo a separação dos poderes legislativo e executivo, com a independência de origem e sobrevivência de ambos. O presidente não depende, portanto, da confiança política do legislativo para sua sobrevivência como no parlamentarismo. O legislativo não pode destituir o executivo, a não ser por um motivo jurídico, pela constatação da prática de um ilícito constitucional. Por essa razão, interpretações que conferem primazia ao caráter político do impeachment estão equivocadas. Apenas após constatada uma infração constitucional grave que considerações de ordem política podem ser realizadas.

O impeachment constitui um procedimento constitucional de remoção de autoridade assimétrico: um órgão diferente do que elege é responsável pela destituição do mandato (PÉREZ-LIÑÁN, 2020). O povo diretamente elege o presidente e o legislativo indiretamente o julga e o depõe. Procedimentos simétricos, por sua vez, são aqueles nos quais o mesmo órgão que elege seria o mesmo que o depõe, como o voto de desconfiança no parlamentarismo (povo elege indiretamente parlamento, que escolhe o governo e o destitui), ou o *recall* (povo elege e destitui). Procedimentos constitucionais assimétricos, conforme sustenta Aníbal Pérez-Liñán (2020), seriam mais difíceis de justificar normativamente e mais sujeitos à contestação de abuso e ilegitimidade. O impeachment, para ter legitimidade constitucional e não representar um atentado contra a separação dos poderes e contra a soberania popular, deve, além de respeitar os procedimentos constitucionais e os direitos individuais, ter uma razão jurídica sólida e ser aplicado com um critério de integridade. Caso não haja uma justa causa bem demarcada, e seja instrumentalizado estrategicamente, pode ser concebido de forma abusiva e ilegítima.

Em função disso, o impeachment não deveria funcionar como o instrumento constitucional para resolver crises políticas, contra presidentes em situação de ingovernabilidade, sob o risco de ser utilizado indevidamente. Todavia, um problema que decorre disso é que não tem uma válvula de escape institucional nos sistemas de governo presidencialista para resolver as crises políticas graves ou impasses entre poderes. Paradoxalmente, em contextos de crises, a estabilidade almejada para o exercício do poder presidencial, e a inexistência de um mecanismo constitucional para esse momento muitas vezes contribui para uma instabilidade das instituições na prática, o que atentaria contra três pilares do Estado Democrático de Direito: a separação de poderes, a segurança jurídica e a legitimidade democrática. Sistemas de governo presidenciais, sobretudo em contextos de fragmentação partidária, estão mais vulneráveis ao uso abusivo e estratégico das fórmulas constitucionais, em um descompasso entre a normatividade pretendida pela Constituição – a estabilidade do cargo presidencial – e a realidade de como os sistemas de fato funcionam – a instabilidade e queda

dos presidentes em contextos de crise. Por essa razão, pretendemos demonstrar a necessidade de: (i) repensar o desenho institucional do impeachment para minimizar abusos de poder e (ii) considerar alternativas institucionais legítimas para resolver as crises no presidencialismo, quando ocorrem. Partindo-se do pressuposto de que o instituto do impeachment tem sido insuficiente ou vem sendo utilizado de modo inadequado para resolver crises políticas no presidencialismo, dois princípios fundamentais de governança democrática devem ser considerados nessas reflexões institucionais: legitimidade democrática e estabilidade política.

O valor de se pesquisar com profundidade o presidencialismo, o impeachment e outras formas institucionais de remoção do Presidente eleito, em um contexto de crise política, não é importante só para o presidencialismo do Brasil, mas comparativamente, tendo em vista que dois-terços das democracias existentes no mundo tem presidentes eleitos diretamente de alguma forma (SAMUELS; SHUGART, 2010, p. 5). Ademais, a tendência global é que as democracias que adotam sistemas presidenciais sejam multipartidárias, e mais da metade dos presidentes agora podem ser classificados como presidentes minoritários, de acordo com pesquisa recente de Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power (2018). Segundo esses autores, presidentes minoritários se esforçam para construir e manter funcionando uma maioria no Poder Legislativo, por meio de uma coalizão de governo entre diversos partidos – além do dele – compartilhando o poder, além de mecanismos como poderes de agenda legislativo e distribuição de emendas, para conseguir aumentar a probabilidade de terminar o mandato no poder e também para conseguir aprovar suas propostas. Para além da constatação da necessidade de o presidente se valer da caixa de ferramentas presidenciais à sua disposição para terminar o mandato e evitar quedas antecipadas, torna-se importante pesquisar, além disso, a própria configuração institucional da destituição presidencial.

Pensar em que autoridade política decidirá uma questão constitucional é, muitas vezes, a escolha mais significativa. É oportuno destacar, conforme relatam os constitucionalistas Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), que o debate a respeito da necessidade de um mecanismo constitucional de remoção do presidente antes do fim do seu mandato foi um dos mais longos e divisores de água na Convenção da Filadélfia de 1787, que só foi resolvido duas semanas antes da promulgação da histórica e influente Constituição americana. Os federalistas James Madison e Alexander Hamilton expressaram que pensar no órgão julgador do impeachment seria um dos maiores desafios na elaboração de uma Constituição americana. Na Convenção de 1787 foram propostos e considerados distintos arranjos institucionais para julgar um presidente, além da Câmara dos Deputados e Senado, a Suprema Corte, um fórum de juízes estaduais, o voto das Assembleias Legislativas e o voto dos governadores estaduais. No fim prevaleceu a

divisão do julgamento de modo bicameral pelo Congresso: com a Câmara acusando e o Senado julgando. Alguns dos delegados apresentaram a objeção de que esse mecanismo poderia ser mal utilizado pelo Congresso e poderia destruir a separação dos poderes. Contudo, venceu a ideia de que o impeachment seria uma ferramenta de controle político, inerente ao estado de direito, para coibir a tirania, a corrupção, o suborno estrangeiro e a traição. A matriz americana com dominância do legislativo foi replicada com a expansão do presidencialismo pelo mundo, sobretudo nas Repúblicas da América Latina.

Na Convenção da Filadelfia, Benjamin Franklin argumentou que se não fosse permitido o impeachment, o único recurso para destituir um presidente tirano e corrupto seria o homicídio (TRIBE; MATZ, 2018). O impeachment, para ele, seria uma forma mais civilizada de impor uma “morte política”, e nada além disso. No entanto, por muito tempo, a saída mais comum foram destituições violentas, inconstitucionais e golpistas, pela própria complexidade do procedimento institucional do impeachment, considerado obsoleto, antiquado e ineficaz por Paulo Brossard (1992) para seu fim de responsabilizar presidentes que cometessem abusos<sup>4</sup>, e por Rui Barbosa como um “tigre de palha” e “canhão de museu”. Contudo, agora o receio é que além de presidentes que abusam do poder não sejam responsabilizados, é que parlamentos abusem do impeachment para resolver crises políticas. Conforme os constitucionalistas Sanford Levinson e Jack Balkin (2009, p. 1801) afirmam, Nicolau Maquiavel ensinou que temos que estar conscientes para as possibilidades de crises quando projetamos uma Constituição, e pensar em formas institucionais de responder emergências, de modo que não demandem de líderes políticos que escolham entre Cila e Caríbdis: o desastre causado pela hiperfidelidade aos constrangimentos jurídicos ou a destruição do governo republicano pelo recurso à ilegalidade total.

Diante desse quadro, torna-se importante aprofundar os estudos e as pesquisas sobre o sistema presidencialista, suas crises, o instrumento do impeachment, e mesmo alternativas institucionais para lidar e resolver tais crises de modo menos traumático, quando ocorrem, de modo a, parafraseando Roberto Gargarella (2014), colocar o povo na sala de máquinas da Constituição. Desse modo, constitui-se tarefa imprescindível estudar o Direito Constitucional Comparado e a Ciência Política, a fim de compreender como é o real funcionamento do sistema presidencialista e analisar qual é o melhor arranjo institucional para resolver as crises políticas

---

<sup>4</sup> Essa crítica se devia porque nos primeiros cem anos de república no Brasil, quando Paulo Brossard (1992) escreveu a última edição da obra, no início de 1992, o impeachment – pela rigidez de suas normas e seus procedimentos – não tinha ainda funcionado para depor um presidente. Curiosamente, isso mudou no mesmo ano da publicação da edição derradeira da obra, com o impeachment do ex-presidente Fernando Collor. Fato que se repetiu em 2016, com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

nesses sistemas, em uma abordagem teórico-normativa, buscando garantir e preservar tanto a legitimidade democrática e a estabilidade política.

## **1.2 Reflexões metodológicas: teoria e filosofia constitucional normativa em diálogo com o institucionalismo da ciência política**

A presente pesquisa tem como objetivo central fazer um diagnóstico teórico-institucional robusto sobre o funcionamento do presidencialismo e do impeachment em democracias constitucionais, sobretudo em momentos de crises políticas. Para isso, buscará, em primeiro lugar, reconstruir a história e a teoria desse sistema de governo junto a esse instituto de como foram idealizados teoricamente e evoluíram sua prática no tempo. Em segundo lugar, dialogará com a literatura sobre o funcionamento deles na realidade geralmente estudada na ciência política: em situações de estabilidade e de instabilidade. Em terceiro lugar, terá como objetivo normativo refletir e prescrever sobre arranjos institucionais mais adequados e desejáveis para resolver as crises políticas no presidencialismo, com o fim de determinar quais as condições em que ele se poderia justificar, de modo a simultaneamente garantir e preservar os valores da legitimidade democrática e da estabilidade política. Por essa razão, essa pesquisa combina uma perspectiva interdisciplinar de Teoria e Filosofia Constitucional com o marco teórico da escola “institucionalista” da Ciência Política e da Teoria Política, para analisar o funcionamento das instituições políticas na realidade, de modo que seja sensível às regras e comportamentos próprios do jogo político, para depois prescrever melhores arranjos normativos. A preocupação com a estabilidade de uma ordem jurídica e de sua legitimidade democrática são questões centrais da teoria constitucional e política.

De acordo com Jürgen Habermas (2018, p. 419), no ambiente acadêmico nos acostumamos com a divisão do trabalho científico na qual a ciência política trata da democracia sob um ponto de vista empírico, enquanto a ciência do direito trata de temas relacionados ao Estado de Direito sob um ponto de vista normativo. No entanto, há uma conexão interna entre direito e democracia, na medida em que “a facticidade da imposição do direito pelo Estado se entrelaça com a legitimidade da força fundamentadora de um procedimento de positivação do direito que tem a pretensão de ser racional por estar fundamentado na liberdade” (HABERMAS, 2018, p. 421). O direito moderno, como instrumento da organização da dominação política, tem uma pretensão de legitimidade democrática. Diante desse quadro, torna-se imperioso tratar os temas circunscritos dentro do direito e da democracia tanto sob uma perspectiva normativa como empírica.

Para Habermas (2020, p. 39), as teorias da política e do direito desdobram-se em áreas que muitas vezes dialogam pouco entre si. Para o teórico, deve-se ter cuidado para não nos fixarmos em uma perspectiva disciplinar, para não nos perdermos, de um lado, em um idealismo jurídico ingênuo de abordagens normativas, que negligenciam o contato com a realidade social, ou, de outro, em um realismo político cínico de abordagens objetivistas das ciências sociais, que se esquecem das dimensões normativas essenciais do fenômeno jurídico e democrático, como justiça e legitimidade. Habermas defende que devemos nos manter abertos para diferentes perspectivas metodológicas e abordagens teórico-dogmáticas, de modo a superar as limitações de cada campo, e aproveitarmos da tensão produtiva na avaliação reconstrutiva tanto de uma ordem normativa quanto da sua respectiva facticidade social (SILVA; MELO; 2020, p. 21).

Em sentido análogo, John Rawls (2001) atribui quatro papéis fundamentais que a filosofia política pode desempenhar para uma cultura política de uma sociedade. Em primeiro lugar, a filosofia política deve refletir sobre conflitos políticos divisivos e como lidar com o problema da ordem e da estabilidade. Em segundo lugar, orientar como as pessoas pensam sobre a política e as instituições como um todo, e seus propósitos e objetivos centrais em uma determinada sociedade política histórica, e também como identificar fins racionais e razoáveis e como esses fins podem ser coerentes com uma concepção bem articulada de uma sociedade justa e razoável. Em terceiro lugar, exercer um papel de reconciliação, demonstrando como as instituições sociais, quando propriamente entendidas do ponto de vista filosófico, são racionais e foram desenvolvidas historicamente até atingir a forma racional do presente, o que poderia atenuar a raiva e frustração da sociedade contra elas. Em quarto lugar, um papel de utopia realista: sondando e explorando os limites práticos das possibilidades políticas. Para Rawls, deve-se vislumbrar como é possível uma ordem política decente no mundo real, isto é, um regime democrático razoavelmente justo. Diante do fato do pluralismo, quais são os princípios, os ideais, as condições históricas, que permitiriam uma sociedade justa e democrática? Consiste, portanto, tarefa fundamental da filosofia política refletir sobre instituições políticas, tanto enfrentando a questão da ordem e estabilidade em uma sociedade plural, como também sob a perspectiva de sua justificação racional e democrática.

Jeremy Waldron (2016), por sua vez, no seu livro *Political Political Theory*, destacou que filósofos e teóricos costumam dedicar grande atenção a questões de justiça e aos valores e ideais que norteiam sociedades políticas – como liberdade, igualdade e tolerância –, contudo, o estudo sobre instituições políticas teria sido negligenciado nas últimas décadas. Na obra, Waldron enfatiza a importância e o valor da Filosofia e da Teoria Política ao se estudar e refletir sobre processos políticos, instituições políticas e estruturas políticas. Waldron defende que

pensar sobre instituições é fundamental justamente porque discordamos em questões morais e políticas, e precisamos de estruturas e processos para regular e refinar como decidimos sobre as questões essenciais na qual divergimos razoavelmente. Para esse autor, precisamos encontrar mecanismos nos quais respeitamos um a outro em um ambiente em que só instituições podem proporcionar.

Adotando a perspectiva de Jeremy Waldron (2016) como referência teórica, pretende-se pesquisar sobre o funcionamento das instituições tanto do ponto de vista dos princípios e dos valores que elas possuem, como também dos efeitos e dos resultados que elas geram. Isto é, tanto por um ângulo normativo, como por um “consequencialista”. Uma teoria política sobre instituições políticas, para esse filósofo, deve levar em consideração distintas camadas para avaliação de instituições políticas, sendo sensível, por exemplo, a valores que devem estar presentes na equação – como democracia, dignidade, estabilidade, longevidade –, assim como ao funcionamento real delas. Desse modo, tem-se o propósito, na presente pesquisa, de desenvolver uma abordagem analítica profunda sobre a teoria e o funcionamento do presidencialismo e do impeachment para, ao final, pensar em desenhos institucionais que possam resolver as crises políticas do presidencialismo de forma menos traumática e mais legítima, criando uma estrutura de incentivos para que atores políticos busquem agir dentro das regras do jogo democrático e preservar a estabilidade política e a segurança jurídica, para assegurar a legitimidade democrática, de modo que nenhuma parte relevante do jogo democrático se sinta lesada ou vítima de um abuso de poder político; e que possam impactar inclusive no bem-estar social e no desenvolvimento de uma sociedade.

Nessa mesma linha, outra perspectiva metodológica sobre filosofia e teoria do direito que orienta a presente pesquisa é elaborada por Gerald Postema (2015). Para esse pensador, uma boa teoria do direito não busca apenas demarcar seus limites, de modo descritivo, como os filósofos analíticos do direito e os positivistas, nem tampouco deve ser puramente normativa e operar no campo das abstrações como jusnaturalistas, mas deve ser uma ciência sociável e integrar teoria e prática, nem subordinando a prática à teoria, nem a teoria à prática. Para esse autor, a teoria do direito é uma parte fundamental da filosofia política e foca em uma parte importante da vida prática. Em função disso, filósofos do direito não devem se isolar apenas em um reino disciplinar, mas devem adotar uma atitude mais pragmática ao refletir com responsabilidade sobre a prática no qual estão inseridos, e buscar uma efetiva colaboração com outras disciplinas levando em consideração as relações entre direito, moral, política e história. Conforme explicam Thomas Bustamante e Thiago Decat (2020), o método da teoria do direito para Postema deve ser reconfigurado para ser mais compreensivo, crítico, moralizado,

historicamente consciente, politicamente sensível, comparativo e empiricamente responsável, tendo em vista que a objetividade das análises jurídicas não é apenas um problema teórico, mas também uma preocupação política fundamental, na medida em que o direito reivindica legitimidade perante a sociedade.

Além do mais, Postema (2015) enfatiza que a filosofia do direito deve se engajar ativamente na reflexão sobre a história dos institutos jurídicos, uma vez que a prática jurídica tem uma vasta experiência no tempo. Para uma compreensão responsável do direito, torna-se necessário investigar e entender a trajetória do passado das práticas jurídicas até chegar no presente – de decisões, ações, precedentes, promulgações de normas e os argumentos presentes nos debates históricos no desenvolvimento dos conceitos e institutos –, porquanto isso ajudará a iluminar os entendimentos futuros. Para esse filósofo, deve-se buscar, dentro de suas circunstâncias históricas específicas, como foram desenvolvidos os conceitos jurídicos, as ideias e os argumentos teóricos relacionados a eles, e se engajar criticamente e filosoficamente a respeito desse histórico. Com base nessa visão historicamente sensível, buscaremos reconstruir, sobretudo, nos segundo e quinto capítulos, a origem e evolução do presidencialismo e do impeachment, respectivamente. No sexto, analisaremos o debate sobre a natureza jurídica do impeachment. Para, em seguida, refletir criticamente sobre a dogmática e a prática tanto do presidencialismo como do impeachment.

Sob o ângulo consequencialista, a presente pesquisa terá por referência também a ideia do cientista político Giovanni Sartori (1994) de que a tarefa de elaborar uma instituição constitucional é semelhante a uma atividade de um engenheiro e deve ser monitorada e sustentada com base em uma estrutura de incentivos. A visão não-consequencialista, para esse autor, ou seja, aquela exclusivamente normativa, justificada com base em fundamentos de justiça, não poderia garantir que sua promessa de paraíso eventualmente se torne um inferno. As Constituições, para Sartori, devem ser pensadas com um foco em como elas podem e devem funcionar. As Constituições devem ser pensadas para promover bons governos, isto é, aqueles que tem um desempenho responsável; e evitar maus governos – instáveis, incompetentes e ineficientes. De acordo com Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), com demasiada frequência, discussões de índole muito abstratas sobre o poder e seus limites não conseguem lidar com o fato de como o Direito Constitucional se desdobra em instituições de governo.

No entanto, conforme Dworkin (2006) defende, a análise consequencialista deve ser empreendida de forma subordinada aos princípios subjacentes ao direito, à justiça e à democracia. Ou seja, a presente pesquisa pretende adotar um “consequencialismo de

princípios”, buscando analisar os efeitos e as consequências das instituições a partir dos valores aos quais elas devem servir em um regime democrático.

James Madison (2003) no Ensaio nº 51 da obra “Os Federalistas”, no contexto da elaboração da Constituição americana, cunhou a célebre máxima de que se “os homens fossem anjos não precisariam de governos”. Madison tinha uma percepção, naquele momento, da necessidade de se prever instituições, de modo que os atores políticos se controlassem mutuamente, para conter os abusos gerados pelas paixões políticas. Os federalistas são inclusive considerados como uns dos primeiros institucionalistas, que se preocupavam com a importância das instituições para a estabilidade política. Como assevera o postulado consagrado “neoinstitucionalista”, corrente hegemônica de pesquisadores da ciência política e da ciência econômica na contemporaneidade, “instituições importam” (PERES, 2008). Instituições políticas impactam no comportamento dos atores políticos e condicionam os incentivos nos quais eles estão submetidos.

Para o desenvolvimento científico do Direito Constitucional brasileiro é fundamental o diálogo acadêmico com a Ciência Política. Em primeiro lugar, porque para o desenvolvimento de uma teoria normativa bem-sucedida sobre instituições é imprescindível apreender o contexto sobre o real funcionamento delas nas democracias contemporâneas. Conforme defendem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), a ampliação do conhecimento empírico é condição indispensável para se avançar na compreensão do funcionamento das instituições. De acordo com eles, apenas com um diagnóstico realista dos efeitos das instituições há base sólida para ensaios de engenharia institucional.

Em segundo lugar, para compreender como se dá o comportamento dos atores políticos em relação às instituições, para antecipar possíveis reações e usos estratégicos por parte deles, noções que a Ciência Política domina com muito mais expertise que os estudos de Direito Constitucional, sobretudo com a corrente do “novo institucionalismo” e “teoria da escolha racional” (FEREJOHN, PASQUINO, 2001; PERES, 2008; REIS, ARANTES, 2010)<sup>5</sup>. Em terceiro lugar, porque a ciência política também estuda instituições políticas e democráticas

---

<sup>5</sup> A tradição intelectual institucionalista, conforme destaca Adriano Pilatti (2019, p. 8), orienta-se pela perspectiva de que é possível encontrar explicações a partir dos condicionamentos organizacionais e procedimentais nos processos decisórios, no comportamento e nas definições das estratégias dos atores políticos e nos resultados do próprio processo político. Instituições importam: “afetam o comportamento dos atores, condicionam suas ações e suas expectativas sobre as ações de outros atores, de modo a induzi-los a adotar comportamentos estratégicos; por isso as características decisórias têm impacto significativo sobre o conteúdo das decisões (...) em síntese, o comportamento dos atores resulta da interação entre estruturas institucionais que os constituem e são por eles constituídas” (PILATTI, 2019, p. 8-9).

comparadas e inovações no campo político-constitucional. Então, o aprendizado pode ser recíproco entre essas duas áreas do conhecimento.

Conforme se demonstrará no capítulo três, a concepção tradicional da separação de poderes, de matriz madisoniana, se tornou insuficiente para teorizar o funcionamento na prática da relação entre Executivo e Legislativo. Por essa razão, a presente pesquisa adere ao entendimento de Bonifácio de Andrada (2020, p. 41) de que a sistemática da “separação de poderes com partidos”, que já consiste um campo proeminente de estudo na Ciência Política nacional, sobretudo na vertente institucionalista, tornou-se uma agenda de pesquisa relevante também no Direito Constitucional brasileiro. Concorde-se com Bonifácio de Andrada (2020, p. 46) que é necessário “contestar a ideia de uma separação de poderes formal, estática e estabelecida *ex-ante*. O diálogo com a ciência política permite revisitar a separação de poderes sob uma perspectiva mais dinâmica, diacrônica e pragmática”. Os capítulos quatro e oitavo, sobretudo, dialogam ativamente com a literatura da ciência política sobre o presidencialismo e o impeachment, respectivamente.

Conforme defende José Arthur Castillo de Macedo (2014), há nos estudos do Direito Constitucional brasileiro certo “fetiche institucional”, com ênfase excessiva no Poder Judiciário e suas interpretações, que resulta em um esquecimento, ou, pelo menos, em um menor interesse em algumas instituições da nossa democracia constitucional, sendo o sistema de governo um desses “outros esquecidos”. De igual maneira, Pedro Duarte Pinto (2018) destaca a escassez de literatura jurídica no Brasil sobre os temas do Poder Executivo e o presidencialismo e a necessidade de estudar esse tema para otimizar os institutos existentes. Esse fenômeno não é restrito ao Direito Constitucional brasileiro, diga-se de passagem. Bruce Ackerman (2010) há dez anos criticou o foco exagerado do Direito Constitucional americano nos estudos da Suprema Corte, e a negligência nas pesquisas sobre aquele que seria atualmente o mais perigoso dos poderes – o Poder Executivo – e outros temas constitucionais graves. Por outro lado, para ciência política brasileira, especialmente para a corrente “neoinstitucionalista”, o presidencialismo e a relação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo são dos grandes temas da agenda de pesquisa, o que reforça a importância da interdisciplinaridade entre os dois campos do conhecimento.

Do mesmo modo, a produção dogmática teórico-crítica sobre o impeachment até recentemente ficou em estado de hibernação por um longo período após o impeachment do ex-presidente Fernando Collor no Brasil, conforme apontou Alamiro Velludo Salvador Netto (2016), salvo raras exceções, o que ensejou a escassez de textos dogmáticos profundos sobre o tema. Essa idiosincrasia sobre o “sonoro silêncio científica a respeito do objeto”, nas palavras

de Salvador Netto (2016), trouxe algumas incertezas, incompreensões e dúvidas sobre o instituto, sobretudo quando o tema despertou novamente na opinião pública, pela deflagração do processo da presidente Dilma Rousseff. Isso teria ensejado reflexões apressadas, muitas vezes, sem o rigor científico necessário. É interessante observar que Paulo Brossard (1992, p. 1), em sua obra clássica sobre o impeachment, já apontava sobre os desafios da compreensão desse instituto de responsabilização presidencial e como as “obscuridades, persistentes na doutrina, perturbam o sistema adotado, repercutem na jurisprudência e se refletem na legislação”. O constitucionalista gaúcho também se incomodava de como eram insuficientes as análises técnicas sobre esse importante capítulo do Direito Constitucional no Brasil, desde que fora instituído em 1891 e, como, em virtude disso, as mesmas incongruências vinham sendo reproduzidas pelas Constituições que se sucederam tanto a nível federal como estadual.

Cass Sunstein (2017) testemunha que durante muito tempo o impeachment era considerado um tópico pouco relevante nas aulas de Direito Constitucional dos Estados Unidos, uma nota de rodapé entre os reais temas de interesse da área, pouco trabalhado até mesmo em manuais do campo de estudo. Quando o debate sobre o impeachment de Bill Clinton incendiou o país, muitos professores, inclusive, ele, tiveram que se debruçar em textos antigos sobre o tema. Para ele, quando o povo não discute em algumas décadas sobre impeachment, isso não seria necessariamente um problema, na medida em que é um remédio de último recurso, e sinal de que os presidentes estariam desempenhando bem o seu papel, ou – ao menos – não muito mal.

Com efeito, a partir da deflagração do impeachment da presidente Dilma Rousseff, análises doutrinárias, jurídicas e políticas sobre esse fenômeno se multiplicaram no Brasil. De início, muitos trabalhos foram produzidos no calor do momento, em condições de tempo pouco adequadas, conforme salientou Rafael Mafei (2017), o que teria sido desfavorável à reflexão científica serena. Contudo, desde então, trabalhos científicos de fôlego – como artigos, livros, dissertações e teses – vem sendo desenvolvidos para abordar com mais distanciamento temporal e mais ponderação, em que pese a turbulência política no Brasil não ter dado tanta folga, com seus altos e baixos nos últimos anos. Nesse aspecto, destacam-se os livros dos professores Marcelo Galuppo (2016), Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017), as dissertações de mestrado de João Villaverde (2019) e Almir Megali Neto (2020), as teses de doutorado de Arthur Augusto Rotta (2019) e Bonifácio de Andrada (2020), e obra de fôlego recém-publicada pelo próprio Rafael Mafei (2021). Todos esses trabalhos abordam com profundidade o instituto do impeachment, e são fontes de referências e diálogo da presente pesquisa doutoral.

Coincidentemente, com a ascensão de Donald Trump ao poder e o receio que pudesse colocar em risco a democracia e a república estadunidense, assim como pelo impeachment contra ele deflagrado em 2019 e 2021, obras e artigos sobre o impeachment foram publicadas ou reeditadas de autoria de pesquisadores de Direito Constitucional e Ciência Políticas nos Estados Unidos, como as de Cass Sunstein (2017), Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), e a reedição das obras Charles Black Jr. (2018), por Philip Bobbitt, e Michel Gerhardt (2019).

Apesar das atenções estarem voltadas para esse importante tópico do Direito Constitucional nacionalmente e internacionalmente, algumas dúvidas e lacunas sobre os limites institucionais do impeachment persistem produzindo desacordos entre seus estudiosos. Um problema recorrente é a dúvida existente sobre a própria natureza jurídica ou política do instituto de responsabilidade, que vai impactar na autonomia do órgão legislativo para julgar e no grau de interferência do Poder Judiciário, por exemplo, que será foco de atenção no capítulo seis. De acordo com Alamiro Salvador Netto (2016), a excepcionalidade desse complexo procedimento - que muitas vezes dá ensejo ao esquecimento social de suas normas - constitui um repertório marcado pela insegurança jurídica e pela arbitrariedade de sua utilização. Em virtude disso, o impeachment consiste em um problema jurídico-dogmático, que será analisado com profundidade na presente tese a partir do capítulo quinto, tanto do ponto de vista jurídico como político, em busca das circunstâncias normativas que devem justificá-lo e das realistas que de fato o condicionam.

Pretende-se, portanto, realizar uma pesquisa de natureza transdisciplinar, uma vez que buscará coordenar conteúdos pertencentes a disciplinas e campos do conhecimento diferenciados: do Direito e da Teoria Constitucional, da Teoria e da Filosofia Política e da Ciência Política. A presente pesquisa buscará formular um diagnóstico do presidencialismo, primeiramente, e do impeachment, em sequência, analisando a história, teoria e funcionamento empírico desse sistema de governo e desse instituto de responsabilização. No último capítulo, a pesquisa terá uma dimensão de filosofia constitucional, já que terá a pretensão prescritiva de analisar possíveis arranjos institucionais racional e normativamente adequados para resolver melhor as crises políticas e simultaneamente garantir e preservar os valores da legitimidade e da estabilidade política no sistema presidencial. Todavia, torna-se importante destacar que será adotada uma perspectiva normativa de nível intermediário, conforme defendido por Conrado Mendes (2013) e Jeremy Waldron (2016), isto é, uma teoria constitucional-política pragmática de princípios, de engenharia institucional normativa sensível ao contexto de real funcionamento das instituições constitucionais de acordo com o Direito Comparado e a Ciência Política, de modo que além das instituições serem avaliadas por seus próprios valores de justiça e

legitimidade, também serão levados em conta seus possíveis efeitos e consequências no plano da realidade.

No que diz respeito ao Direito Constitucional Comparado, é importante esclarecer que o diálogo ocorrerá principalmente com teóricos, juristas e cientistas políticos estadunidenses e latino-americanos. Por ter sido o país formulador do sistema presidencial em sua Constituição por ter uma tradição bicentenária com esse sistema de governo, os Estados Unidos serão uma referência óbvia na comparação entre instituições constitucionais. Além disso, países da América Latina também adotam, em sua maioria, o sistema presidencialista, com inspiração na tradição norte-americana, assim como o impeachment, e estão sujeitos a crises políticas como o Brasil, por sua posição geopolítica do sul global, em situação de desenvolvimento.

### **1.3 Recorte temático**

Não será objetivo da presente pesquisa reabrir a discussão sobre qual sistema de governo seria normativamente mais adequado ou funciona melhor, isto é, seria mais ou menos resistente a rupturas de regime: presidencialismo, parlamentarismo e semi-presidencialismo. Esse debate teórico permeou boa parte dos debates das discussões da Ciência Política e do Direito Constitucional no século XX, inclusive foi um dos principais pontos de divergência na Assembleia Constituinte de 1987-88, que optou pelo presidencialismo, mas ainda abriu a decisão para os cidadãos brasileiros, diretamente, por meio de um plebiscito ocorrido em 1993, que confirmou a decisão, como demonstraremos no segundo capítulo. Pretende-se, no terceiro capítulo, apenas contextualizar o estado da arte na literatura do Direito e Teoria constitucional e da Ciência Política sobre as principais diferenças teóricas e sobre o funcionamento na prática entre os dois sistemas de governo. No entanto, o foco deste estudo será especificamente no sistema de governo presidencialista e o impeachment.

O que se busca na presente tese é “como fazer que o sistema presidencial funcione melhor”, na linha da obra de coordenada por Andrew Ellis J. Jesús, Orozco Henríquez e Daniel Zovatto (2009), em vez de considerar mudanças drásticas para o sistema presidencialista ou semipresidencialista. Pretende-se fazer um diagnóstico teórico e prático sobre o funcionamento desse sistema de governo, sobretudo em contextos de crises políticas, quando o impeachment geralmente é considerado pelos atores políticos e analisar quais mudanças progressivas ou ajustes graduais poderiam representar um melhor desempenho do sistema, em um contexto de crise política. Como sugerido por José Antônio Cheibub, Zachary Elkins e Tom Ginburg no artigo “Beyond presidentialism and parliamentarism” (2013), para compreender melhor a

relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo, em vez de se avaliarem características sistêmicas de sistemas de governo para atribuir relações causais de resultados políticos ou econômicos, deve-se avaliar atributos particulares e específicos dessa relação. Dessa maneira, o eixo central desta pesquisa será oferecer um diagnóstico teórico-normativo sobre o funcionamento prático do sistema de governo presidencialista e do impeachment, o que está possivelmente disfuncional, e o que seria necessário modificar, seja a compreensão hermenêutica, seja para contribuir com ideias sobre possíveis mudanças institucionais.

Apesar da ênfase institucionalista da presente pesquisa, não se desconsidera a importância do comportamento de atores políticos para garantir estabilidade política a uma determinada democracia. Conforme demonstra obra recente dos cientistas políticos Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñan (2013), analisando 20 países latino-americanos, para além de fatores conjunturais e estruturais, como de geopolítica e econômicos, e institucionais, as preferências normativas dos principais líderes políticos são muito relevantes para o sucesso, a manutenção ou colapso de um determinado regime democrático. Se os atores se comprometem normativamente com a democracia, e pacientemente aceitam derrotas, dificilmente o regime colapsa. Reforçam essa perspectiva Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), para quem garantias constitucionais não são suficientes para assegurar democracia, mas, além disso, são necessárias a tolerância mútua entre os adversários e a autocontenção para não abusar do poder. Essas normas implícitas que devem ser observadas pelos atores políticos são comportamentos indispensáveis para a manutenção de uma democracia constitucional.

De igual modo, Gerald Postema (2020), em sua teoria sobre o estado de direito (*rule of law*), argumenta que para o direito governar, contra a arbitrariedade e o abuso de poder, além de regras e instituições jurídicas formais para disciplinar o poder – como um sistema constitucional bem estruturado de *checks and balances* –, é fundamental o desenvolvimento de um *ethos* de fidelidade (*fidelity*) para que o poder seja exercido em conformidade com o direito. Mesmo um sistema institucional bem desenvolvido não elimina espaços de discricionariedade e essa deve ser exercida dentro dos princípios do estado de direito. A tese de fidelidade de Postema é uma ética que deve permear os membros de uma comunidade política: um conjunto de práticas, relações e compromissos recíprocos que devem existir entre governantes e cidadãos para todos observarem o direito em suas condutas. O ideal do *rule of law*, para esse autor, não seria apenas um modo distintivo de governança, mas também um modo de associação, no qual os membros de uma comunidade devem confiar ao mesmo tempo e tornar responsivo um ao outro perante o direito (*accountability*). No exercício do poder, esse *ethos* de fidelidade com o direito deve guiar a conduta dos agentes políticos também.

Instituições importam, mas não são suficientes. Para além de regras e instituições constitucionais adequadas, “agência” e “comportamento” dos atores – como a tolerância mútua e a autocontenção, de Levitsky e Ziblatt (2018), ou uma ética de fidelidade ao ideal de estado de direito (2020) de Postema –, fatores como cultura política, confiança interpessoal na sociedade, desenvolvimento econômico, nível de desigualdade, posição geopolítica também são relevantes para equação de estabilidade democrática ou instabilidade, que são pesquisados e discutidos por outros campos das ciências humanas. A presente tese reconhece sua limitação, insuficiência, incompletude e não adentraremos com profundidade nesses outros aspectos. O recorte específico será na teoria e prática de funcionamento das instituições constitucionais. Consideramos ser indispensável também repensar melhor as instituições constitucionais para absorver de forma menos traumática e mais legítima as crises políticas existentes.

#### **1.4 Plano da tese**

A tese está dividida em dez capítulos. Além da introdução e da conclusão, o desenvolvimento é repartido em oito capítulos: os três primeiros sobre o presidencialismo, os quatro seguintes sobre o impeachment e o último dedicado a possíveis reformas institucionais para a remoção do presidente. A primeira parte sobre o presidencialismo tem o propósito de traçar um diagnóstico do funcionamento desse sistema de governo, sendo cada um dos três capítulos correspondentes a um tipo de análise: histórica, teórica e política. A segunda parte sobre o impeachment tem o objetivo de fazer um diagnóstico sobre o impeachment, com capítulos sobre a história do instituto, sua natureza jurídica, as circunstâncias jurídicas e políticas de seu uso. Por fim, o último capítulo terá uma dimensão mais teórico-normativa, com base no direito comparado e em reflexões prescritivas, pretende analisar o aperfeiçoamento do impeachment, e outras possíveis hipóteses de remoção presidencial como o referendo revogatório e a convocação de novas eleições simultâneas para o legislativo e o executivo.

O segundo capítulo “*Origem e evolução histórica do presidencialismo*” tem por finalidade reconstruir a evolução histórica do presidencialismo, desde a sua origem nos Estados Unidos, sua expansão para a América Latina e no mundo, assim como o seu desenvolvimento específico no Brasil. Dedicaremos uma atenção especial ao caso brasileiro, identificando como o presidencialismo se adaptou institucionalmente desde a República Velha até a Nova República, bem como os dilemas que o sistema político multipartidário impõem ao funcionamento desse sistema de governo, com destaque para os períodos democráticos, especialmente de 1988 em diante. O objetivo desse capítulo consiste em fazer uma

contextualização histórica sobre o funcionamento desse sistema de governo na prática, em diálogo, especialmente, com pesquisadores de ciência política, para identificar como o aprendizado histórico já demonstrou que esse regime de governo, ao mesmo tempo, que gerou concentração de poder e ciclos de instabilidade política, já houve uma preocupação em aperfeiçoamentos institucionais para garantir mais estabilidade, capacidade de governança e legitimidade democrática.

Por sua vez, o terceiro capítulo “*Presidencialismo democrático: entre separação de poderes e separação de partidos*” tem por finalidade compreender a configuração teórica e normativa desse sistema de governo. Será analisada a relação do presidencialismo com a democracia, quais são seus elementos e características definidores, sua distinção com os sistemas de governo parlamentarista e semipresidencialista, as diferentes interpretações teóricas sobre o princípio da separação dos poderes, e também a importância de equacionar a interpretação desse sistema de governo com o sistema partidário. O objetivo central desse capítulo consiste em buscar uma compreensão teórica adequada do presidencialismo democrático; a melhor concepção de separação de poderes que concilie a proteção de liberdades fundamentais e do Estado de Direito em uma perspectiva realista com a necessidade de efetividade governança para políticas públicas; assim como uma visão realista e atualizada do funcionamento dos poderes políticos distintos e sua relação com o sistema partidário, como isso afeta as chances de governabilidade ou não, de sobrevivência ou não. Ao contrário da visão de separação de poderes tradicional, o presidencialismo deve ser entendido como um sistema de separação de poderes com partidos.

A partir dessa ideia de que o presidencialismo funciona dentro da dinâmica de partidos nacionais organizados, o quarto capítulo “*O presidencialismo em funcionamento: entre conflito e cooperação*” visa analisar o funcionamento desse sistema de governo politicamente, especialmente a partir da ótica literatura de ciência política comparada, como se está associado a instabilidade ou estabilidade de regimes de governo, ou se operaria em conflito ou em coordenação. Em primeiro lugar, será analisado “o pesadelo de Linz”, o receio manifestado inicialmente por esse cientista político e compartilhado por outros sobre “os perigos do presidencialismo” de provocar instabilidade política e até ruptura constitucional, pois quando se chega a uma situação de impasse entre o executivo e o legislativo, não há um mecanismo fácil de resolver tal situação. Em segundo lugar, a crítica de autores como Scott Mainwaring, que sustenta que o risco na realidade seria da associação entre sistema político multipartidário fragmentado e o presidencialismo. Em terceiro lugar, as pesquisas que reorientaram as expectativas sobre a possibilidade de coordenação entre Legislativo e Executivo em um regime

presidencialista multipartidário, mesmo em cenários desfavoráveis, por meio da construção de coalizões de governo, como Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, trazendo estabilidade ao sistema. Em quarto lugar, o funcionamento do presidencialismo em contextos de crises políticas e econômicas, perspectiva trazida por cientistas políticos como Aníbal Pérez-Linán, com as quedas presidenciais, e o impeachment como novo fenômeno de instabilidade na América Latina. Por fim, desenvolveremos uma síntese, de que o presidencialismo pode funcionar com estabilidade, mas isso é mais um objetivo do que um resultado necessário, dependente de uma série de fatores. Em contextos de crise e instabilidade política, o impeachment pode ser ativado.

No entanto, o impeachment deveria ser utilizado politicamente? Os quatro capítulos seguintes visam responder esse questionamento.

O quinto capítulo *“Antecedentes históricos do impeachment e a configuração constitucional do instituto no Brasil”* tem o objetivo de reconstruir brevemente os principais pressupostos, preocupações e argumentos que estiveram por trás do desenvolvimento do impeachment: para que essa ferramenta constitucional foi elaborada? Demonstraremos sua origem na Inglaterra e sua utilização na luta do parlamento com a monarquia por responsabilização dos atos do reino. Em seguida, a recepção e adaptação republicana do instituto nos Estados Unidos, com a preocupação de conter graves abusos de poder. Posteriormente, como foi a recepção do instituto no Direito Constitucional brasileiro, primeiro no Império, depois na República e sua posterior evolução institucional até chegarmos na configuração institucional do instituto atual na Constituição de 1988.

Em sequência, o sexto capítulo *“A controvérsia sobre a natureza jurídica do impeachment”* busca reconstruir os argumentos por trás de um dos principais dilemas teóricos do instituto – sua própria natureza institucional. Demonstramos os principais argumentos para quem sustenta que o impeachment teria natureza jurídica mais política, ou mais penal; demonstrando tanto os argumentos clássicos, sobretudo a doutrina de Paulo Brossard, como os modernos. Para fins comparativos, trazemos o debate da natureza jurídica no direito comparado estadunidense. Analisamos, ademais, a jurisprudência do impeachment no Supremo Tribunal Federal e os *leading cases*. Por fim, sustentamos que a melhor compreensão do instituto é a que o define como como instituto jurídico de Direito Sancionatório-Disciplinar Constitucional, afastando a concepção predominantemente política. Nessa parte, está uma contribuição diferenciada do enquadramento teórico do instituto à luz do que geralmente se vê na doutrina e na jurisprudência pátrias.

Diante da compreensão jurídico-constitucional do instituto, o sétimo capítulo *“As circunstâncias jurídicas do impeachment”* visa demonstrar quando o impeachment deve

ocorrer juridicamente – por graves abusos de poder contra a ordem constitucional e democrática – e quando não deveria ocorrer – por desacordos de política, más decisões incompetência. Dentro desses pressupostos, analisamos as infrações constitucionais passíveis de impeachment no Brasil: os crimes de responsabilidade previstos no art. 85 da Constituição e na Lei 1.079/50. Com base no critério da gravidade proposto por Rafael Mafei (2017), e a filtragem constitucional, analisamos os parâmetros hermenêuticos que tais ilícitos devem ser interpretados. Essa é uma contribuição analítica inédita nas pesquisas recentes sobre o impeachment. Poucos pesquisadores vão a fundo na análise sobre cada crime de responsabilidade. Após essa análise detida, questionamos os principais problemas da técnica legislativa da tipificação dos crimes de responsabilidade na lei especial, e como alguns tipos vagos e abertos ou normas acessórias abrem margem para elevada discricionariedade política. Propõe-se, por fim, possíveis reformas e atualizações sobre a regulação do impeachment.

O oitavo capítulo *“As circunstâncias políticas do impeachment”*, em diálogo com a literatura de ciência política, tem por objetivo analisar os principais fatores institucionais e extrainstitucionais que condicionam o impeachment, isto é, como o impeachment ocorre na prática. Esse é o capítulo central da hipótese da tese: demonstramos como a prática política do impeachment não só no Brasil, mas em democracias comparadas, se distancia da teoria constitucional do impeachment elaborada nos capítulos anteriores. A origem disso estaria na própria fórmula do impeachment, que tem origem na matriz legislativo-dominante americana, que desconsiderou o desenvolvimento de partidos políticos nacionais e idealiza o papel do Senado. Argumentamos que isso gera um problema de legitimidade-constitucional quando utilizado de modo predominantemente político.

Diante desse problema, no nono capítulo *“Possíveis reformas institucionais para a remoção presidencial”* especulamos normativamente como seria possível, em primeiro lugar, aperfeiçoar o desenho institucional do impeachment, para minimizar chances de abusos de poderes, e incentivar um julgamento mais jurídico e imparcial, e menos politizado e partidarizado, mas ao mesmo tempo com preocupações de legitimidade democrática. Em segundo, quais alternativas poderiam existir caso uma democracia presidencialista estivesse diante de uma crise política grave, mas o presidente não tivesse cometido nenhum crime de responsabilidade. O objetivo, nesse caso, é considerar uma válvula de escape para se evitar saídas inconstitucionais e violentas, como golpes de estado, ou o uso abusivo do impeachment.

Por fim, o décimo capítulo desenvolve as conclusões deste trabalho.

## 2 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PRESIDENCIALISMO

A origem do presidencialismo como sistema de governo tem como marco histórico a Convenção da Filadélfia, em 1787, nos Estados Unidos, na ocasião da elaboração da Constituição americana. A primeira onda de adoção do presidencialismo ocorreu nos países latino-americanos, no século XIX, após conquistarem sua independência, com a exceção do Brasil que, inicialmente, permanece como monarquia até o Decreto nº 01 de 1889, quando se instaura, também aqui, uma república presidencialista. A segunda onda de expansão desse sistema de governo sobreveio no processo de descolonização, em meados do século XX, de países da África e da Ásia. Finalmente, a terceira onda se deu com o fim e a consequente desintegração da União Soviética, no final do século XX (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

De acordo com os Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), o presidencialismo surge como uma alternativa tanto à forma de governo monárquica (absolutista ou constitucional), quanto ao sistema de governo parlamentarista (republicano e monárquico). Para eles, esse sistema de governo pareceria mais adequado especialmente aos países enfrentando complexos desafios de construção de uma nação independente e de desenvolvimento. No entanto, antes de se consolidar uma República mais democrática e com poderes equilibrados e harmônicos, tem se notado em países que adotam constituições presidencialistas, como um efeito colateral, a emergência de governos autoritários e ditatoriais.

Por outro lado, conforme demonstram pesquisadores de ciência política, também houve um aprendizado histórico para aperfeiçoar as instituições do presidencialismo, de modo a garantir mais capacidade institucional ao presidente para ter mais efetividade na governabilidade, de um lado, e aumento de controle institucionais aos poderes legislativos e judiciário, de outro, para conter eventuais excessos de concentração no presidente. A ideia do presente capítulo é contextualizar a história do presidencialismo e seus desafios, problemas, dilemas e também os avanços já ocorridos para aprimorar esse sistema de governo, seja comparativamente, seja no Brasil, onde dedicaremos um destaque especial.

Antes de se aprofundar mais especificamente na história do presidencialismo, afigura-se necessário distinguir como aconteceu a evolução histórica do parlamentarismo, ainda que brevemente, tendo em vista que esse último surgiu anteriormente e, conforme destaca Paulo Bonavides (2011, p. 317), as lições do quadro político da Inglaterra estiveram presentes como referência aos constituintes norte-americanos.

## 2.1 O parlamentarismo como produto da história

O parlamentarismo, segundo Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 232), resulta de um longo e gradual processo de desenvolvimento histórico das instituições políticas em países europeus, com destaque à Inglaterra, considerado o berço desse sistema. Conforme elucida o jurista paulista, o sistema de governo parlamentar não foi criado por nenhum teórico, tampouco foi constituído em virtude da mobilização de um movimento político premeditado e determinado, mas suas características foram se definindo incrementalmente e progressivamente durante muitos séculos.

De acordo com Paulo Bonavides (2011, p. 342-3), duas fases se distinguem na história do sistema parlamentar:

(...) a das lutas para a formação do governo representativo em face de uma monarquia de tendências não raro absolutistas, e que vai desde o século XIII ao século XVII, e a das ocorrências pacíficas, mas profundamente modificadoras, que se desenrolam na vida política inglesa, durante o século XVIII, quando a Inglaterra testemunha, como principal efeito da Revolução liberal de 1688, a passagem, menos de um século depois, daquele regime representativo, ainda tímido e modesto, à sua variante mais aprimorada; a forma parlamentar, na qual fielmente se espelha a influência já preponderante e inabalável das duas casas legislativas: a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes.

As raízes embrionárias do sistema parlamentarista se encontram nos conselhos existentes para resolver as disputas entre reis com nobres feudais e eclesiásticos, na Inglaterra, datando ainda do período medieval, como o que culminou na elaboração da Carta Magna de 1215, que estabelece os primeiros direitos dos aristocratas em face do monarca<sup>6</sup>. A Carta Magna permitiu aos barões ingleses algum compartilhamento de poder no sistema de governo, e previu que a autoridade do monarca seria exercida por meio de conselhos com a participação dos aristocratas para garantir a paz e a segurança do reino (LOUGHLIN, 2010, p. 245-6). Esses conselhos reais se ampliam nos séculos seguintes e passam a ser denominados *parlamentum*, deixando de ter apenas uma função consultiva para assumir um papel mais proeminente de aprovar legislação. Não obstante, essa instituição ainda permanece passiva e enfraquecida diante das monarquias absolutistas (LEYLAND, 2012, MORAES, 2004).

Marthin Loughlin (2010, p. 243) afirma que apesar do parlamento ser retratado geralmente como farol da democracia liberal, no início foi usado mais como ferramenta de governo da monarquia e da oligarquia. Na evolução do Estado inglês, o parlamento não foi

---

<sup>6</sup> Conforme Cristiano Paixão e Renato Bigliuzzi (2011, p. 37) afirmam, a Magna Carta não foi um documento precursor das constituições modernas, mas um contrato pactuado entre reis e barões, uma espécie de carta compromisso, que fazia parte da tradição feudal.

tratado primariamente como símbolo de liberdade, mas como um mecanismo de exercício do poder estatal. De acordo com Loughlin (2010, p. 246), a instituição do parlamento ocorre como um instrumento de governança da realeza, no século XIV, em virtude da necessidade de discutir questões financeiras gerada por guerras contra potências estrangeiras. O parlamento, inicialmente, era uma sessão plenária e pública do conselho real, ou seja, um evento, não uma instituição.

A partir do final do século XIV, conforme explica o publicista britânico, o parlamento adquire um grau de permanência e começa a transformação do evento em uma instituição, deixando de estar convocado ao bel-prazer da coroa como um encontro unicameral, para se tornar duas casas com procedimentos estabelecidos, com seus membros gozando de alguns poderes e prerrogativas, que vai gradativamente se separando do conselho privativo do rei. Inicialmente, o parlamento era formado pela união entre uma corte alta de justiça com um corpo encarregado por responsabilidades de tributação e representativas. No século XIV já se forma o bicameralismo no parlamento, gênese da Casa dos Lordes e Câmara dos Comuns. O papel do parlamento se alterou de um órgão judicial para um fórum legislativo e político, a partir do gradual reconhecimento que petições individuais continham queixas comuns. Contudo, mesmo com sua institucionalização, sua agenda era controlada pelos conselheiros do monarca e sua sobrevivência dependia de sua utilidade como instrumento do poder real. Portanto, não emergiu nos seus primórdios como um corpo em oposição à Coroa. Outra característica do parlamento é que esse órgão não tomava parte ativa das questões de Estado, mas apenas consentia nas decisões da realeza. Além disso, a autoridade representativa dos seus membros garantia que as decisões dos membros do parlamento vinculariam seus constituintes. No período medieval, a experiência parlamentar era essencialmente um mecanismo de governança efetiva, não um instrumento democrático. Os representantes do parlamento, por sua vez, estavam mais relacionados com o feudalismo do que como uma expressão de soberania popular. O parlamento britânico, no período medieval, serviu mais para promover o estado nacional para além da centralização monárquica, forjando um senso de unidade nacional, do que como um mecanismo constitucional de organização estatal e divisão de poder (LOUGHLIN, 2010, p. 247-9).

De acordo com Martin Loughlin (2010, p. 251), o poder do parlamento se enfraqueceu no século XV na condução dos assuntos do governo, quando a instituição perde parte dos trabalhos judiciais, e diminui a regularidade das sessões parlamentares. Apenas com a crescente necessidade de receita do governo monárquico por suas ambições expansionistas, o parlamento volta a ganhar força novamente já na transição do século XV para o XVI. O status do parlamento dependia das ambições das políticas da coroa pois era visto como uma instituição

representativa que controlava o orçamento. Contudo, segundo explica o jurista inglês, durante as mudanças promovidas no período da Reforma protestante, é que o parlamento consolida seu papel como uma assembleia representativa forte dentro de um regime monárquico centralizado. O Rei Henrique VIII, em sua disputa contra a autoridade do papa na Inglaterra, utilizou sua autoridade real plena como rei no parlamento (*King-in-Parlament*), de forma instrumental, para retirar prerrogativas jurisdicionais da Igreja, declarar o rei como chefe da Igreja na Inglaterra e eliminar privilégios medievais. Paradoxalmente, quando Henrique VIII consolida a supremacia da monarquia, também ocorre o reconhecimento da plena competência do parlamento para produzir legislação dotada da mais elevada autoridade. A partir da Reforma, portanto, a legislação produzida pelo parlamento adquire uma centralidade no moderno Estado inglês. Sendo assim, o rei passa a exercer sua autoridade de forma institucional, por meio do parlamento.

Com efeito, segundo Alexandre de Moraes (2004, p. 19-20), a origem do parlamentarismo institucional moderno transcorre no final do século XVII, com a ascensão do parlamento com a vitória política obtida em face do poder real nos conflitos e guerras do período, notadamente com a Revolução Gloriosa de 1688 e com a proclamação do *Bill of Rights* de 1689. É desse momento a consagração dos poderes do parlamento, a divisão institucional de poderes entre esse e a monarquia, além da afirmação de direitos fundamentais<sup>7</sup>. Os eventos que se sucederam entre 1688-1689 podem ser considerados, de acordo com Cristiano Paixão e Renato Bigliuzzi (2011, p. 87), como o primeiro momento constitucional inglês, que consagrou a soberania do parlamento, assim como estabeleceu, limitou e demarcou ativamente os poderes do monarca e da legislatura, de forma escrita.

Conforme observa Martin Loughlin (2010, p. 261), o desenvolvimento do estado parlamentar após 1689 tem sua gênese no período anterior de intensa luta por um governo responsável, inclusive com o uso do impeachment, no qual se reivindicava a redução de práticas governamentais corruptas e arbitrárias. O parlamento, embora fosse hostil à Coroa, não detinha muitos instrumentos de controle. Após a Revolução Gloriosa, o parlamento adquire poderes de

---

<sup>7</sup> De acordo com o constitucionalista britânico Peter Leyland (2012), o *Bill of Rights* não pode ser visto como uma declaração de direitos no sentido moderno, porque não se preocupou em definir os direitos dos cidadãos de forma geral. Todavia, foi importante para estabelecer certos fundamentos do constitucionalismo moderno. Esse documento histórico confirmou que era ilegal que a Coroa decretasse e executasse leis, aumentasse tributos, ou mantivesse um exército em tempos de paz sem o consentimento do parlamento. Além disso, estabeleceu que um parlamento livremente eleito deveria se reunir regularmente, bem como reconheceu formalmente prerrogativas a essa instituição legislativa, tais como: direito à liberdade de expressão dos membros do parlamento e o direito de definir seus procedimentos sem limitação ou interferência da Coroa ou das cortes.

escrutínio à ação governamental e mais mecanismos de fiscalização para restringir o poder da monarquia.

Posteriormente a isso, as instituições políticas inglesas evoluem incrementalmente nas décadas e séculos que se seguem: a consolidação do poder das duas casas que representam o parlamento – a Câmara dos Lordes, de índole aristocrática, e a Câmara dos Comuns, representando povo –, bem como a expansão gradual do direito ao voto e do direito à participação política, especialmente na Câmara dos Comuns; a transferência do Poder Executivo para o gabinete parlamentar em detrimento da monarquia, que perde o poder de governo gradualmente até restar apenas a função de chefia do Estado; a introdução do voto de desconfiança; dentre outras. No século XVIII, o estado parlamentar se aprimora constitucionalmente para exercer o princípio do governo representativo e responsável.

O parlamento se racionaliza no Reino Unido e na Europa, deixando de considerar apenas as convenções da tradição, para contar com cada vez mais regras escritas e, sobretudo nos países da Europa Continental, passa a subordinar a atividade política às normas jurídico-constitucionais no século XIX (MORAES, 2004, p. 21)<sup>8</sup>. De acordo com Alexandre de Moraes (2004, p. 22), “o surgimento e o desenvolvimento do parlamentarismo representaram o desafio de acomodar um Poder Executivo forte e vigoroso dentro de um enquadramento das regras da lei e controle por um órgão colegiado e representativo”. Segundo Moraes, os delegados norte-americanos foram fortemente influenciados pelo paradigma parlamentar britânico, além das demais estruturas da monarquia constitucional inglesa, mas se desviaram dele, de modo significativo, na criação de seu inédito e engenhoso regime de governo, conforme veremos adiante.

## 2.2 O nascimento e evolução do presidencialismo nos Estados Unidos

O sistema de governo presidencialista, diferentemente do parlamentarista, não é proveniente de um longo e gradual processo de elaboração. Embora nenhuma obra ou autor tivesse, anteriormente, previsto suas características e proposto sua implementação, pode-se

---

<sup>8</sup> O Reino Unido não tem até hoje um texto escrito sistematizando sua Constituição. Segundo Peter Leyland (2012) a Constituição é oriunda de um processo de evolução histórica, que as regras que vieram a existir foram acumuladas como uma resposta às circunstâncias, no qual leis e convenções foram incorporadas a partir de eventos significativos. A Constituição do Reino Unido, embora tenha como princípio fundamental da Constituição a doutrina da soberania do parlamento, compreende uma diversidade de fontes, tais como: legislação parlamentar (*statute law*), direito jurisprudencial (*common law*), convenções constitucionais, o direito da União Europeia (embora o Reino Unido esteja lidando neste momento com os feitos do desligamento dessa entidade supranacional em virtude do *Brexit*), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, doutrina jurídica, o direito e os costumes do parlamento, e as prerrogativas reais.

afirmar com segurança que o presidencialismo foi concebido na Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 (DALLARI, 2007, p. 240). Esse sistema de governo é fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes americanos reunidos na Filadélfia, os “pais fundadores”<sup>9</sup> da democracia americana, que definiram as características essenciais que marcaram seu desenvolvimento nos Estados Unidos e sua difusão e adoção, com inúmeras variações e adaptações, em outras regiões do mundo: o presidente é eleito com um mandato definido, que é independente da legislatura ou outro corpo representativo nacional, além da função do presidente como chefe de estado e chefe de governo (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

Os delegados da Convenção da Filadélfia de 1787 tinham duas principais preocupações na criação de seu sistema de governo em virtude das experiências antecedentes que haviam vivido tanto no período colonial britânico, como nos anos de independência após a Revolução Americana de 1776. Em primeiro lugar, a necessidade de prevenir que o presidente se tornasse um poder tirânico e opressivo – pela lembrança que tinham do monarca britânico e dos governadores coloniais, que assim se tornaram ao abusarem sucessivamente do poder, o que inclusive deflagrou a Revolução de Independência – ou que virasse um demagogo sujeito aos caprichos das massas. Em segundo, evitar a ineficiência dos poderes executivos criados pelos Estados após a Declaração de Independência ou dos problemas gerados pela ausência de um poder executivo na Confederação (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012). Eles almejavam um presidente que fosse forte o suficiente para executar as leis e exercer freios ao legislativo, mas não tão forte para se tornar um déspota (MILKIS; NELSON, 2016).

De acordo com Mark Tushnet (2009), após a independência, as antigas colônias, agora denominadas estados, se constituíram como uma confederação jurídica em 1777, que entrou em vigência em 1781. Os Artigos da Confederação criaram um órgão legislativo, mas nenhum executivo-chefe, o que tornou a condução de assuntos militares e estrangeiros particularmente oneroso. O financiamento das operações do governo nacional se mostrou impossível, conforme elucidada o constitucionalista americano, na medida em que a legislatura da confederação não tinha nenhum poder de impor tributos. Ademais, o poder nacional não tinha poder para exigir o cumprimento das obrigações internacionais perante os estados, o que poderia criar embaraço diplomático para a nova nação. Essas dificuldades levaram os estados a convocarem uma convenção, inicialmente para emendar os artigos da Constituição, que depois se tornou a elaboração de uma nova Constituição. Consoante salientam os cientistas políticos americanos

---

<sup>9</sup> Tradução livre para “founding fathers”.

Sidney Milkis e Michael Nelson (2016), uma década após a Declaração de Independência, o receio da tirania de um poder executivo persistiu entre os líderes americanos. Contudo, os problemas que atormentaram a Confederação americana, com os fortes legislativos estaduais e o fraco governo legislativo da Confederação ensinaram algumas lições, sobretudo a necessidade de um executivo efetivo.

Diante desses desafios, os fundadores do Estado norte-americano, sob a influência de Montesquieu, adotaram um sistema de tripartição de poderes, de modo que o executivo deveria ser independente do legislativo e do judiciário, para que esses exercessem os freios e contrapesos e impedissem a concentração de poder em um único ente de governo, buscando se resguardar contra os perigos da tirania. Na origem do constitucionalismo americano, conforme assevera Laurence H. Tribe (2000, p. 7), está a ideia de fragmentação e descentralização do poder no exercício da autoridade governamental, como forma de preservação da liberdade. Acumulação centralizada de poder nas mãos de qualquer pessoa ou grupo significaria tirania. Por essa razão, para proteger a liberdade dos indivíduos, dividiram e separaram os poderes tanto verticalmente, nos eixos de autoridade federal, estadual e local; como horizontalmente, entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O único ponto de divergência dos “pais fundadores” da democracia americana com Montesquieu, como bem notado por Dallari (2007, p. 241), é que o pensador francês quando trata do poder executivo, defende que ele deve permanecer nas mãos de um monarca. Entretanto, a ideia central desse pensador era a de que o executivo deveria ser atribuído a um órgão unipessoal, e não havia na época outro exemplo de órgãos unipessoais que não fossem os reis. Segundo Paulo Bonavides (2011, p. 317), a figura do presidente seria uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles traduziram na imagem presidencial, mas com mandato limitado e responsável por seus atos<sup>10</sup>.

Por sua vez, visando minimizar os riscos da ineficiência, dotaram o presidente de capacidade de tomada decisão, energia e legitimidade popular (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012). O desafio proposto pelo constitucionalismo americano, de acordo com Laurence H. Tribe (2000, p. 631), foi o de acomodar um vigoroso Poder Executivo dentro de uma moldura de Estado de Direito. O problema fundamental do governo – o de como uma comunidade se torna um império do direito, não de homens – incomodou os fundadores da

---

<sup>10</sup> Sidney Milkis e Michael Nelson (2016), na descrição sobre os debates na Convenção da Filadélfia, afirmam que o federalista Alexander Hamilton chegou a defender a reprodução do sistema político inglês, com um executivo escolhido para com mandato vitalício. A única distinção seria a de que este não seria hereditário, mas escolhido politicamente. Contudo, essa ideia foi amplamente rechaçada pelos convencionais.

democracia americana na questão de como mesmo um extraordinário poder executivo poderia ser regido pelo direito e responsável perante ele. Por esse motivo, criaram um poder executivo forte, com competências e atribuições suficientes para ser efetivo, ao mesmo tempo que estabeleceram uma série de contrapesos institucionais no legislativo e no judiciário.

Os delegados da convenção constitucional americana James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, publicaram artigos de jornais no Estado de Nova York para defender a ratificação da Constituição americana contra as objeções dos críticos, posteriormente reunido na obra “Os Federalistas”, documentos históricos que foram reconhecidos como a teoria política articulada por trás do movimento constitucionalista americano (TUSHNET, 2010). Nesses artigos, argumentaram que a construção de uma República com a união dos treze Estados recém-independentes seria necessária para garantir a segurança, a paz e a liberdade, contra as ameaças estrangeiras, as hostilidades domésticas, o faccionismo e a insurreição<sup>11</sup> (HAMILTON, 2017).

Para atingir esses propósitos, a definição de um executivo unipessoal vigoroso foi considerada imprescindível para garantir um poder central que mantivesse a união e coesão das antigas colônias, assim como a segurança geral. A nova estrutura de organização do Estado e dos poderes proposta pela Constituição norte-americana pretendia conciliar federação com presidencialismo. Buscavam tornar todos os Estados integrantes da soberania nacional, em um governo central forte, personificada na figura central do presidente como chefe da nação, ao mesmo tempo que se conjugava com mecanismos institucionais que preservavam a autonomia local, como a previsão de competências legislativas e administrativas, bem como a representação dos estados no Senado (MORAES, 2004, p. 25).

De acordo com Sidney Milkis e Michael Nelson (2016), na abertura dos debates na Convenção da Filadélfia havia muita incerteza sobre como o Poder Executivo seria constituído. O “Plano da Virgínia”, elaborado por James Madison, que serviu de base para as discussões constituintes, era muito vago sobre a estrutura básica do executivo nacional, não definindo quais poderes esse órgão teria, tampouco a duração do mandato, ou se seria unipessoal ou plural. Apenas no decorrer dos debates, os delegados discutiram, criaram e definiram as características e atribuições do Poder Executivo, paradigma que posteriormente iriam inspirar diversos países pelo mundo, como o Brasil.

Em primeiro lugar, seguindo a sugestão de James Wilson, delegado do Estado da Pensilvânia, contra as propostas de um executivo colegiado (como um comitê de três pessoas),

---

<sup>11</sup> Ver sobretudo Ensaios 1 a 10 da obra “Os Federalistas”.

prevaleceu a ideia de um executivo centrado em uma única pessoa, uma vez que teria mais vigor e energia para agir, além de ter maior possibilidade de ser responsabilizado por incompetência abusos de poder, em detrimento da responsabilidade difusa que pairaria diante um órgão plural. Em segundo lugar, ao contrário da sugestão inicial de Madison, que previa que o legislativo teria poder para indicar o executivo, os delegados acolheram a sugestão de Wilson de que seria necessário manter os poderes executivo e legislativo o mais independente possíveis, com a origem do primeiro distinta do segundo, embora não tenham acatado sua proposta de eleição no voto popular, e terem optado pela criação de um colégio eleitoral para definir sua eleição, com delegados eleitos pelos estados. No que se refere à duração do mandato, não obstante terem surgido distintas propostas – prevendo a extensão de três até sete anos, com ou sem reeleição –, definiram que seria de quatro anos, com possibilidade de reeleição sem limites, porque traria um bom incentivo para que o presidente fizesse um bom governo, visando a renovação do mandato<sup>12</sup> (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012; MILKIS; NELSON, 2016).

Os delegados da Convenção da Filadélfia definiram ainda o nome do ocupante do cargo do Executivo como presidente, criaram o cargo de vice-presidente, a sucessão em caso de vacância, remuneração, a incompatibilidade com outros ofícios e o procedimento de responsabilização, denominado impeachment (que será tratado com detalhes nessa pesquisa a partir do capítulo cinco). Ainda enumeraram os poderes e competências do cargo, tais como: o poder de veto sobre a legislação, o qual pode ser superado pelo Congresso; o poder de celebrar tratados; o papel de comandante-chefe das forças armadas; o poder de indicar embaixadores, autoridades e juízes, com confirmação do Senado; o poder de perdoar, dentre outros (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

Segundo Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), após a promulgação da Constituição americana, duas concepções divergentes sobre o papel institucional do presidente e o escopo de seus poderes entraram em disputa: de um lado, a visão do federalista Alexander Hamilton de que o presidente deveria ser o líder de um governo nacional vigoroso, dotado de todos poderes necessários, inclusive implícitos; de outro, a perspectiva do republicano Thomas Jefferson, com a finalidade de tornar o papel do governo nacional mais circunscrito e limitado, notadamente o do presidente.

---

<sup>12</sup> Apenas com a Emenda XXII à Constituição americana, ratificada em 1951, que restringiram a possibilidade de um presidente ser eleito a no máximo dois mandatos, após Franklin Delano Roosevelt ter sido eleito para três. O líder da Guerra da Independência Americana, general George Washington, foi o primeiro presidente dos Estados Unidos e exerceu apenas dois mandatos. Isso criou um costume que foi seguido até a presidência de Franklin Roosevelt.

No Ensaio nº 70 de “Os Federalistas”, Hamilton (2017) sustenta a necessidade de um Executivo enérgico e vigoroso como marca de um bom governo republicano, porque seria essencial para a proteção da comunidade política contra ataques internacionais, para a estável administração das leis, para assegurar a liberdade contra tentativas de faccionismo e anarquia. Nesse mesmo artigo, defende a necessidade de um Executivo unitário, contra propostas de Executivo plural, pela capacidade de tomar decisões com prontidão e agilidade, além de ser mais responsável pelas decisões tomadas, tanto politicamente como juridicamente.

Como Thomas Jefferson foi eleito presidente em 1800, sua concepção triunfou inicialmente, e marcou um longo ciclo de prevalência do Congresso americano sobre a presidência no decorrer do século XIX. No entanto, durante esse século, muitas mudanças ocorreram no exercício da presidência, tal como o papel central que os partidos adquiriram para organizar a política e a luta pela retomada de prerrogativas pelo presidente, o que preparou o terreno para transformações do papel institucional do presidente do século XX e reconfigurou a relação entre poderes com o protagonismo do poder executivo. Isso ocorre em virtude do aumento da conexão e responsabilidade do presidente com o eleitorado diante de um contexto de expansão gradual da cidadania, no qual o presidente é visto como representante geral da nação e passa agir para atender às crescentes expectativas dos cidadãos, sobretudo as demandas de índole social e econômica, prevalecendo a concepção hamiltoniana (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012). Nesse sentido, um dos principais exemplos no âmbito jurídico-institucional, conforme elucida Laurence Tribe (2000, p. 633-4), é da Suprema Corte no caso *Myers v. United States*<sup>13</sup>, que acolheu a tese de Hamilton na qual os poderes enumerados do Executivo na Constituição são meramente exemplificativos, não taxativos, e que o presidente teria poderes inerentes ao exercício da chefia do Executivo.

Com a “Progressive Era”, que vai de 1880 a 1920, segundo Mark Tushnet (2009), observa-se o crescimento da capacidade administrativa do governo nacional, com uma modernização e racionalização da burocracia, e a atuação conjunta do Executivo Federal e o Legislativo para regular e intervir na economia, embora enfrente resistência do Judiciário, que estabelece limites na regulação estatal com base no princípio da liberdade econômica, da famigerada “Era Lochner”. Todavia, após a Grande Depressão, iniciada a partir da crise de 1929, há a transformação definitiva do paradigma, com as medidas adotadas pelo New Deal de Franklin D. Roosevelt a fim de recuperar a economia americana, que conseguem vencer a resistência judicial e consagra um poder ainda maior do aparato executivo americano. No

---

<sup>13</sup> 272 U. S. 52, 118 (1926)

período posterior à Segunda Guerra Mundial, conhecido como “*Great Society*”, o executivo americano agiu para consolidar os direitos civis de minorias e expandir o papel do Estado em políticas sociais. Embora a presidência Reagan tenha agido para minimizar o papel do Estado na economia, inaugurando um paradigma menos intervencionista, do ponto de vista do Poder Executivo, a trajetória de expansão de poderes não se modificou, e a presidência americana chegou ao século XXI como um superpoder não apenas doméstico, mas mundial, parafraseando Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012).

Como bem notado por Laurence Tribe (2000, p. 631), em que pese os fundadores da República americana, com receio dos riscos de tirania baseado na experiência dos excessos da Coroa inglesa, terem idealizado um papel mais modesto para a presidência, na prática o papel exercido por esse chefe de poder se agigantou, ganhando uma centralidade na própria relação com os demais poderes. Isso decorre do fato que o presidente é tanto uma pessoa, como uma instituição, eleito por todo o país – ao contrário dos demais poderes –, além de ser responsável por ser a voz e aspiração de todas as pessoas, administrar o país internamente, e representá-lo externamente. Segundo Tribe, conquanto teoricamente os três poderes sejam iguais, um seria “mais igual” que os outros na prática: com o Congresso e a Suprema Corte proeminentes na teoria constitucional, e o Presidente na realidade constitucional.

Nos anos setenta, o influente historiador americano Arthur M. Schlesinger Jr. (1973) cunhou a expressão “presidência imperial” para criticar e descrever o fenômeno de que o Poder Executivo americano estaria fora do controle e excedendo os limites constitucionais, com a expansão dos poderes de guerra e de ação unilateral não apenas na esfera internacional, mas também no âmbito doméstico.

Constitucionalistas, como Bruce Ackerman (2010), reforçam essa preocupação com a ampliação desmedida dos poderes discricionários da presidência em contextos de emergência e como isso ameaçaria a tradição constitucional americana, representando um declínio das instituições políticas republicanas. Escrevendo no contexto logo após a Guerra ao Terror deflagrada pelo governo do presidente George W. Bush, Ackerman (2010) demonstra como nas décadas após Arthur Schlesinger Jr. soar o alarme, os poderes emergenciais e unilaterais do presidente se ampliaram ainda mais, para agir muitas vezes ilegalmente, com o respaldo da autoridade dos militares e da burocracia jurídica da Casa Branca, que estaria cada vez mais politizada por indicações de oficiais de confiança do governo. Reivindicando a legitimidade do mandato popular, e atento às pesquisas de opiniões, os presidentes usam muitas vezes do carisma e da conexão direta com a população, sob o pretexto de uma crise, para justificar decisões profundamente problemáticas ou antijurídicas.

Por outro lado, constitucionalistas como Eric Posner e Adrian Vermeule (2010), compreendem que o fortalecimento e a centralidade do Poder Executivo seriam o novo paradigma e teriam superado a tradição do liberalismo-legalista, de matriz *madisoniana*, que defenderia uma versão contida do Poder Executivo, pelos constrangimentos constitucionais e pela estrutura institucional de separação dos poderes, como exigência do Estado de Direito (*rule of law*). Pelas demandas domésticas e internacionais contemporâneas, tanto econômicas como de segurança nacional, o Estado administrativo moderno, como definem, seria centrado no Poder Executivo e não seria realmente limitado pelo Legislativo e pelo Judiciário, mas controlado pela política, pela reeleição e por pesquisas de opinião. Arrogando-se de um realismo derivado da teoria política de Carl Schmitt, defendem a inevitabilidade da ação do Poder Executivo em contextos de crise, além de sua maior capacidade institucional, por meio de poderes emergenciais e unilaterais na velocidade e com a eficiência que os problemas demandariam<sup>14</sup>.

### 2.3 A expansão do presidencialismo na América Latina

A primeira expansão do sistema de governo presidencialista ocorreu na América Latina, no século XIX. Entre os anos de 1809 e 1830, os países latino-americanos conquistaram suas independências dos poderes coloniais da Espanha e Portugal e adotaram, sob inspiração da Constituição dos Estados Unidos, o republicanismo como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo, salvo poucas exceções<sup>15</sup>. De acordo com Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), os líderes políticos dos primeiros processos constituintes nos países latino-americanos admiravam os norte-americanos tanto pelo sucesso político quanto pelo progresso econômico. Por essa razão, o republicanismo e o presidencialismo gozavam de bastante prestígio entre eles. Segundo os constitucionalistas

---

<sup>14</sup> Nesse debate sobre poderes emergenciais, ainda teria uma posição intermediária, como a representada por Sanford Levinson e Jack Balkin (2010), que reconhecem a necessidade de poderes emergenciais em contextos de crise, mas que esses devem ser previstos constitucionalmente e bem regulamentados legalmente. O fenômeno que eles definem como ditadura constitucional (*constitutional dictatorship*) estaria presente em Repúblicas desde Roma e, na linha do pensador florentino Nicolau Maquiável, é melhor quando as Repúblicas regulam juridicamente situações de exceção e emergência, do que agir extraconstitucionalmente e ilegalmente. Afirmando que no contexto americano, a maior parte das vezes, o Congresso concedeu os poderes emergenciais demandados pelo presidente. Embora na presidência Bush ele tenha tentado extrapolar em algumas áreas sem requerer aprovação congressual. Apesar de ser apontado o perigo representado pela expansão unilateral dos poderes presidenciais, como Ackerman, reconhecem a necessidade de sua existência em casos de crises, desde que controlados institucionalmente por outros poderes.

<sup>15</sup> Além do Brasil, que se tornou uma espécie de monarquia constitucional entre 1822 e 1889, o Haiti entre 1811 e 1820, e o México em dois períodos - entre 1822 e 1823 e entre 1864 e 1867 - também experimentaram curtos períodos monárquicos (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

mexicanos citados, cópias e traduções da Constituição americana de 1787, bem como da obra “Os Federalistas”, circularam e foram as principais fontes de conhecimento sobre o constitucionalismo estadunidense. Além do mais, diplomatas e agentes norte-americanos desempenharam um papel significativo na influência do constitucionalismo do seu país sobre os líderes latinos<sup>16</sup>.

A introdução do presidencialismo na América Latina não ocorreu sem nuances e variações da fórmula norte-americana. Conforme pontua o constitucionalista argentino Roberto Gargarella (2014), geralmente há uma visão estereotipada de que o constitucionalismo latino-americano teria uma vocação para importar direito estrangeiro, como ao reproduzir o paradigma dos Estados Unidos, ou, ainda, a imagem de um continente dominado por caudilhos autoritários e personalistas, que submetem arbitrariamente às Constituições aos seus caprichos. Isso, de acordo com ele, acaba por obscurecer a diversidade de projetos jurídicos e ideias em disputas, os desafios bem próprios da região, sua complexidade histórica, assim como os distintos desenhos institucionais existentes<sup>17</sup>. Durante muito tempo se desvalorizou o paradigma constitucional latino-americano, como se fosse um arremedo da experiência constitucional estadunidense, desconsiderando o fato de que muitos dos processos de constitucionalização na região foram bastante sofisticados (AVRITZER et al, 2017, p. 8).

Apenas no século XIX foram 103 constituições em dezesseis países, segundo Gargarella (2014), desde a primeira Constituição de 1811 na Venezuela até o final do centenário. Conforme explica o autor, o momento da independência dos países da América Latina não se reduzia a meros embates motivados pela ambição do poder, mas existiam disputas constitucionais basilares entre conservadores, republicanos e liberais sobre a extensão do ideal de autonomia individual ou do autogoverno coletivo, sobre o grau de concentração da autoridade, sobre o alcance de democracia e federalismo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Conforme explica Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), a Doutrina Monroe, proclamada pelo presidente dos Estados Unidos James Monroe (1817-25), cuja frase que resume é “América para os americanos”, rejeitava a intervenção das potências europeias no continente americano, e, por consequência seu sistema político.

<sup>17</sup> Conforme explica Raphaela Borges David (2018), na obra “La Sala de Máquinas de la Constitución: Dos Siglos de constitucionalismo em América Latina”, Gargarella examina dois séculos de formação do constitucionalismo latino-americano e “se propõe a pensar criticamente o constitucionalismo latino-americano, tendo como norte a ideia de igualdade, refletida em um compromisso simultâneo com o autogoverno coletivo e com a autonomia individual”. Essa obra é fundamental para compreender o constitucionalismo latino-americano e também o sistema de governo presidencialista, foco da presente obra.

<sup>18</sup> Roberto Gargarella (2014) faz uma rica e profunda reconstrução histórica comparada dos distintos projetos constitucionais em disputa nos países latino-americanos nas primeiras Constituições pós-independência. Não é o foco do presente trabalho reproduzir com detalhes a rica história da região. Em resumo grosso são três posições principais: a conservadora, a republicana e a liberal. A conservadora tinha uma visão mais restritiva sobre os ideais de autonomia individual e autogoverno popular, e buscou organizar o sistema constitucional em torno de uma concepção particular de bem, normalmente uma região em particular – a Católica –, assumindo um papel elitista de condução do poder. A republicana reivindicava o ideal de autogoverno em sacrifício da autonomia individual,

Um dos modelos distintos adotados no período imediatamente subsequente às revoluções de independência foi o do executivo plural. Conforme relatam Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), são exemplos de Constituições latinas que adotaram esse desenho institucional: a da Venezuela em 1811; a da Cundinamarca do mesmo ano<sup>19</sup>; a de Quito de 1812; a do México de 1814. Pode-se atribuir como fonte de inspiração as ideias de Rousseau, as Constituições revolucionárias francesas de 1793 e 1795, as juntas governamentais que surgiram na Espanha após a invasão napoleônica e as abdições da monarquia desse país. Sem embargo, as falhas e os inconvenientes dessa espécie de governo levaram-na a ser abandonada.

Cumprе ressaltar, ademais, que o sistema presidencialista desenvolvido pelos países latino-americanos, além da inspiração estadunidense, recebeu algumas influências significativas do constitucionalismo espanhol, tais como a instituição do Conselho de Estado ou de Governo, a interpelação parlamentar do Executivo, a exigência de contra-assinatura de decretos e ordens executivas de ministros (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

Para se compreender melhor as origens do constitucionalismo latino-americano, especialmente no que tange ao presidencialismo, afigura-se imprescindível saber como os principais líderes políticos e pensadores da região – os “*founding fathers*” latinos ou “libertadores da América”, para usar uma expressão mais apropriada ao contexto do continente – vislumbravam o papel da Constituição para enfrentar os desafios e problemas do momento fundacional após a independência.

Nesse sentido, torna-se importante destacar, em primeiro lugar, o papel exercido por Simón Bolívar, figura central nas lutas revolucionárias pela independência política de diversos países do continente e protagonista na tarefa de idealizar a edificação político-institucional da América Latina. Segundo Gargarella (2014), Bolívar tinha como objetivo político primordial a consolidação institucional da independência, que os países latinos haviam obtido duramente por meio de conflitos violentos, e toda energia constitucional das novas nações deveria ser direcionada para o propósito de garantir estabilidade e autonomia aos Estados independentes. Segundo Aurea Mota (2017, p. 81), Bolívar era reticente quanto à matriz liberal-republicana anglo-francesa, porque ele acreditava que ela dependia de virtudes que não estariam plenamente desenvolvidas em solo latino-americano, visto que faltava um aprendizado político

---

em nome do bem-estar-geral. A liberal, por sua vez, invertia a ordem de prioridades anterior, privilegiando a autonomia individual e propondo fixar severas restrições ao majoritarismo. De acordo com Gargarella, prevalece, sobretudo na segunda metade do século XIX, o pacto entre liberais e conservadores contra o suposto radicalismo dos republicanos, em prol da proteção das liberdades econômicas (direito à propriedade), reduzindo a participação cidadã e não se comprometendo com direitos sociais.

<sup>19</sup> Cundinamarca foi uma República latina entre 1810 e 1816 e atualmente é um departamento da Colômbia, que integra a capital Bogotá.

compartilhado pela forma como o colonialismo tinha sido levado a cabo na América do Sul, diferente do que teria ocorrido no norte do continente. Em função disso, defendia um modelo adaptado às vicissitudes locais, de perspectiva bonapartista, que misturasse características republicanas e monárquicas.

Bolívar (1992), no discurso inaugural do Congresso de Angostura, que definiu as novas Constituição da Venezuela e da Grã-Colômbia, defendeu que nas repúblicas o Executivo deveria ser forte, com autoridade suficiente para lutar contra todos os obstáculos domésticos e internacionais<sup>20</sup>. Por esse motivo, defendia poderes concentrados no Executivo em detrimento dos demais, dotado de faculdades militares e políticas extraordinárias e politicamente irresponsável. Convém pontuar que foi um dos grandes críticos, por exemplo, ao executivo plural, priorizado nas primeiras Constituições sul-americanas, como o triunvirato venezuelano, que considerava fraco e aquém das necessidades da época. Para a Constituição da Bolívia, em 1826, ele chega a defender a presidência vitalícia: “O Presidente da República vem a ser em nossa Constituição como o sol que, firme em seu centro, dá vida ao universo. Essa autoridade deve ser perpétua (...) Para Bolívia, esse ponto é o presidente vitalício” (apud FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012). Houve experiências curtas desse desenho constitucional na época: dois anos na Bolívia, entre 1826 e 1828, e sete semanas no Peru em 1826.

Outro pensador latino do século XIX que merece ser realçado é o jurista argentino Juan Bautista Alberdi, considerado o autor intelectual da Constituição da Argentina de 1853. Segundo Gargarella (2014), Alberdi reconhecia os méritos do primeiro constitucionalismo da região, no momento pós-independência, porque eles teriam refletido sobre os graves problemas e as necessidades daquele contexto histórico, como acabar com o poder político colonial que a Europa havia exercido no continente. O jurista argentino Carlos Santiago Nino (2013), em sua crítica ao presidencialismo hipertrofiado do seu país, cita a obra de Alberdi, na qual este justifica a distinção da Constituição argentina da Constituição americana. Para Alberdi, o Poder Executivo deveria ser realista para que a democracia tenha estabilidade e, por isso, deveria ter todas as faculdades que se fizerem necessárias, diante das condições do país, para com energia e vigor, garantir a ordem e a liberdade. Alberdi defendia que o melhor exemplo para a Argentina seria o Chile, não os Estados Unidos, pois entre a falta de governo e um governo ditatorial, deve

---

<sup>20</sup> É válido comentar que as ideias de Simón Bolívar influenciaram bastante líderes políticos sul-americanos, com destaque recentemente para ex-presidente da Venezuela Hugo Chávez. Segundo Nabupolasar Alves Feitosa (2014), Chávez admirava Bolívar desde a infância e reforçou essa paixão pelo “Libertador” em sua formação intelectual quando ingressou no militarismo. Sua ideia de implementar uma República Bolivariana na Venezuela foi uma homenagem ao líder militar da independência. Ademais, ele menciona expressamente o Discurso de Angostura, em seu discurso na Assembleia Nacional Constituinte de 1999 de Venezuela, que foi vista como o primeiro passo na centralização e concentração de poderes nas mãos do presidente.

haver um presidente constitucional possível diante da realidade, que tenha faculdades jurídico-políticas para se tornar um rei e garantir a ordem diante da anarquia. De acordo com Christian Lynch (2012), “escapando à dicotomia entre liberalismo federalista e conservadorismo unitarista, largamente difundida na América Ibérica, Alberdi forjou um arcabouço institucional misto, cujo corpo liberal federativo norte-americano era sustentado por um esqueleto conservador unitário de tintas francesas”.

Essa visão de Alberdi norteou o constitucionalismo argentino em sua origem e história e dotou seu presidente de uma série de poderes normativos e fáticos extraordinários, que concentrou a autoridade no Executivo em prejuízo dos demais poderes, que se tornaram enfraquecidos, no que Santiago Nino designa de “hiperpresidencialismo”. Para preservar a ordem contra movimentos insurrecionais e guerras civis, a Constituição argentina, inspirada na chilena, previu poderes alargados para o presidente nos mecanismos de intervenção federal e estado de sítio.

De acordo com Roberto Gargarella (2014), o pacto entre forças políticas liberais e conservadores na América Latina contra os republicanos, que eram vistos como radicais por defenderem a expansão da cidadania e o autogoverno popular, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, definem um sistema de freios e contrapesos desequilibrado em favor do presidente. As constituições desse período não observavam o sistema de divisão de poderes tradicional, conforme idealizado pelos norte-americanos, porque os conservadores em suas negociações com os liberais exigiam mudanças drásticas no esquema inicial que acabava por desfigurar os freios e contrapesos. Em função disso, as constituições empregavam faculdades relativamente expandidas ao presidente em detrimento dos outros poderes.

Como se observa, a introdução do presidencialismo na América Latina não resultou em equilíbrio de poderes tampouco em democracia, mas no fenômeno conhecido como “caudilhismo”, que permeou a região do século XIX até a primeira metade do século XX em alguns países. De acordo com Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), caudilhos eram homens fortes – primeiramente oriundos das forças armadas, e posteriormente proveniente dos civis – que dominaram a vida política dos países latinos por longos períodos e se tornaram os líderes para construir e desenvolver seus países, com características paternalistas, e de perfil autoritário e ditatorial. Da presidência moldavam as instituições constitucionais em sua imagem. São exemplos emblemáticos prolongado governo ditatorial de Porfirio Díaz no México de 1876 até 1910, ou a ditadura perpétua de José Gaspar de Francia no Paraguai de 1816 a 1840.

De acordo com o cientista político Leonardo Avritzer (2017, p. 26), as Constituições latino-americanas do século XIX expressam uma mitigação do liberalismo político, com o

centralismo e a concentração de poderes muitas vezes em períodos caracterizados como autoritários, porém, sem se tornar plenamente antiliberal. Segundo Avritzer (2017, p. 26),

Ocorreram golpes e rebeliões centralizantes em quase todos os países latino-americanos (com exceção do Brasil) ao longo do século XIX. Esses golpes e rebeliões estiveram ligados ao fato de que houve, sim, um idealismo constitucional ao longo do processo de independência no qual foram estabelecidas estruturas de direitos não coincidentes com a realidade social da região. No entanto, é necessário afirmar que todas as reações centralistas que ocorreram em países como o Chile, a Argentina e o Peru não foram capazes de produzir Constituições que rompessem completamente com a herança liberal no século XIX.

No decorrer do século XX, o constitucionalismo latino-americano persiste com um sistema de governo com a dominância da presidência sobre os outros ramos do governo. Diante dos novos desafios sociais, econômicos e políticos, o constitucionalismo da região incorpora direitos sociais – com destaque à pioneira Constituição do México de 1917 – e expande a cidadania e o direito sufrágio, no entanto, segundo Roberto Gargarella (2014), a organização dos poderes permanece com um perfil conservador. Diante desse contexto socioeconômico, presidentes ganharam poderes para intervir e regular a economia, e promover políticas públicas sociais e o desenvolvimento. Embora tenha se tentado ampliar os freios e contrapesos para moderar o exercício do poder presidencial, de acordo com Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), isso não impediu, em muitos países, a instituição de regimes oligárquicos, populistas ou autoritários no período<sup>21</sup>. Especialmente no período da Guerra Fria, sob o pretexto de conter a ameaça comunista, diversos países foram vítimas de golpes de Estado e se tornaram ditaduras, ainda que alguns tenham tentado preservar uma fachada constitucional, não obstante seu caráter autoritário.

Com a redemocratização dos países latinos após as ditaduras militares instauradas no contexto da Guerra Fria, e como reação ao autoritarismo, as novas Constituições ampliam bastante o rol de direitos dos cidadãos visando diluir o poder do Estado: direitos individuais, políticos, sociais, difusos; além do aumento substantivo da participação popular e da proteção do pluralismo das comunidades tradicionais. O novo constitucionalismo latino-americano amplia as prerrogativas do Poder Judiciário para efetivar esses direitos e conter as ilegalidades estatais (AVRITZER, 2017, p. 36). O Poder Legislativo também retoma suas atribuições e

---

<sup>21</sup> Roberto Gargarella (2014) aponta cinco caminhos que os países latinos adotaram diante dos desafios do século XX: a saída reformista, que buscou combinar a incorporação de direitos sociais com a tentativa de moderar o presidencialismo; a saída populista, que visou a paz social via acordos de classes mediados pelo Estado; a saída do pacto democrático excludente, que elites políticas asseguravam a estabilidade política, alternando-se no poder, mas na busca de conter a crise política e a extrema violência, excluía forças de esquerda; a saída socialista, com o triunfo de setores que eram historicamente excluídos e economicamente marginalizados (mas, em alguns casos, de modo autoritário); e a saída autoritária, com a intenção de se garantir a “ordem e o progresso”, muitas vezes rompendo com a ordem democrática.

competência e recupera independência. É interessante notar que o presidencialismo permaneceu como o sistema de governo predominante, e continuou sendo o escolhido na quase totalidade dos países latino-americanos após o reestabelecimento democrático<sup>22</sup>. Sem embargo, alguns críticos, como o cientista político Juan Linz, terem responsabilizado os impasses gerados nesse sistema de governo como os motivadores das crises políticas que descambaram nos golpes dos anos 60 e 70 do século XX, como veremos adiante no capítulo quatro sobre as crises e instabilidades do presidencialismo, e países, a exemplo do Brasil, terem considerado em suas assembleias nacionais constituintes a possibilidade do parlamentarismo.

A despeito do fortalecimento do Judiciário e do Legislativo na redemocratização, Roberto Gargarella (2017) ainda enxerga com preocupação a persistência do hiperpresidencialismo – presidentes fortes, com poderes concentrados e verticalizados – e critica a sala de máquinas fechada à participação democrática. Em alguns países, isso é ainda mais evidente e grave que em outros, com a presença de emendas constitucionais que ampliam a possibilidade de reeleição indefinida ou mesmo de interferir na independência judicial, com a indicação de novos magistrados, representando, em muitos casos, constitucionalismo abusivo e deterioração institucional rumo a um país menos democrático (LANDAU, 2013).

Apesar da crítica valiosa de Gargarella a sistemas presidenciais com concentração de poderes no presidente que acabam incorporando elementos autoritários ou se tornam ditaduras, cientistas políticos como Scott Mainwaring (1992) apontam que a dispersão de poder muitas vezes gera imobilismo e paralisia política entre Executivo e Legislativo, o que foi observado em diversos países na América Latina, e que as crises políticas decorrentes desse impasse entre poderes pode deflagrar crises constitucionais e até mesmo golpes de Estado. Desse modo, para Mainwaring, se justificaria que o presidente tenha alguns poderes concentrados, especialmente em países em desenvolvimento, para um Poder Executivo efetivo e para implementação e coordenação de sua agenda política.

É importante salientar, além disso, que o cientista político argentino Gabriel Negretto (2018) critica a concepção de hiperpresidencialismo de Gargarella, de que o poder concentrado nos presidentes teria se mantido intacto como em épocas passadas. Negretto considera-a incorreta para descrever o poder real dos presidentes após as reformas constitucionais ocorridas a partir de 1978, com a redemocratização da maior parte dos países da América Latina, e também por desconsiderar evidências empíricas da ciência política. Apesar de os presidentes

---

<sup>22</sup> Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012) esclarecem que em diferentes momentos e por curtos períodos, alguns países latino-americanos experimentaram fórmulas parlamentaristas, especialmente no século XX, tais como Chile de 1891 a 1923, Uruguai de 1934 a 1942, Cuba 1940 de 1952, e Brasil de 1961–63).

terem adquirido, por um lado, prerrogativas legislativas para fortalecer sua capacidade de negociação e também a previsão de reeleição de seus mandatos; por outro, muitas reformas constitucionais fortaleceram também a capacidade institucional do parlamento para fiscalizar o governo, assim como restringiram poderes emergenciais e de governo do presidente.

De acordo com Gabriel Negretto (2018), durante o século XIX e as primeiras décadas do século XX, os presidentes detinham fortes prerrogativas para conduzir seus governos de modo unilateral, sobretudo, em situações de emergência, o que perderam nas mudanças institucionais das últimas décadas. Reformas eleitorais, ademais, reduziram a probabilidade dos presidentes conquistarem maiorias no Congresso com o partido pelo qual é eleito. O poder presidencial encontra limites, dessa forma, na fragmentação partidária no Congresso, em contextos multipartidários, o que força presidentes de um partido minoritário a negociar com partidos opositores e não alinhados automaticamente. Os parlamentos incrementaram mecanismos de controle político sobre o gabinete presidencial, como o poder de interrogar os ministros do poder executivo e, em alguns casos, com poder de censurá-los. Os poderes de nomeação para entes subnacionais (governos e prefeituras) e para o Judiciário também foi bastante mitigado. Isso tornou mais equilibrada a relação do Poder Executivo com outros poderes. Esse desenho híbrido adotado pelas reformas constitucionais, para Negretto, demonstraria uma tensão e um impacto contraditório sobre seu poder real. Por essas razões, Negretto (2018) defende que o conceito de hiperpresidencialismo não captaria de forma adequada essa transformação dos poderes do presidente.

Conforme veremos adiante, os cientistas políticos Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) defendem que a (relativa) estabilização da política e do presidencialismo brasileiro na Nova República ocorreu porque o presidente teve suas prerrogativas constitucionais fortalecidas para ditar a agenda política, sobretudo se comparado aos poderes do presidente entre 1946 e 1964, que não havia os mesmos poderes e não conseguia articular sua agenda com um Congresso multipartidário e fragmentado, muitas vezes de maioria opositora, o que favoreceu a instabilidade política no período. Não é trivial, portanto, o desafio na América Latina de preservar a democracia, um governo efetivo e poderes equilibrados e controlados.

A realidade constitucional latino-americana nesses últimos dois séculos de Repúblicas presidencialistas foi marcada historicamente por uma soberania forte e instável e, conforme Leonardo Avritzer et al (2017, p. 8) apontam, “o poder soberano mudou muitas vezes de mãos e os presidentes frequentemente foram derrubados por golpes que geraram apenas outros presidencialismos fortes”. A novidade nas últimas três décadas é que, consoante as pesquisas

do cientista político Aníbal Pérez-Liñán (2007) têm demonstrado, se até a década de 70 os golpes de estado eram o principal fenômeno de instabilidade política na região, agora os impeachments preenchem esse espaço. Todavia, em vez do colapso constitucional e da ruptura democrática, conforme ocorria anteriormente, apenas o presidente é destituído e a democracia continua.

## **2.4 A expansão do presidencialismo no mundo**

Segundo Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), um novo período de expansão do presidencialismo se iniciou com o término da Segunda Guerra Mundial e o processo de descolonização da Ásia, África e Oriente Médio. As novas nações independentes – ainda que muitas haviam sido antigas nações que estiveram sob o domínio do poder imperialista de países ocidentais – enfrentaram o complexo desafio de reconstrução do Estado, lidando com demandas sociais e econômicas urgentes. Em virtude disso, muitos acabaram escolhendo o sistema de governo presidencialista e, mesmo alguns países que reproduziram o sistema parlamentarista de potências coloniais, posteriormente, o substituíram pelo presidencialista.

No entanto, como os constitucionalistas mexicanos citados salientam, muitas experiências de regimes presidenciais pós-coloniais na África, Ásia e Oriente Médio foram vítimas de golpes militares ou autogolpes – na disputa pelo poder interno e, em muitos casos, impulsionados pela disputa geopolítica na Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética – e se tornaram autocracias personalistas e ditaduras. Saddam Hussein no Iraque, Marcos na Filipinas, Mubarak no Egito, Suharto na Indonésia são exemplos de ditadores que comandaram seus países por longos períodos de despotismo personalista e corrupto (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012).

A última onda de expansão do sistema de governo presidencialista ocorreu com o fim e a dissolução da União Soviética no final dos anos 80 e início dos anos 90 no Leste Europeu e na Ásia Central. Da mesma forma que em outras regiões do mundo, de acordo com Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), muitas dessas repúblicas, pela ausência de experiência de democracia e constitucionalismo liberal, resultaram em poder concentrado no presidente, e algumas voltaram a ser ou continuaram sendo governadas por regimes autoritários.

De acordo com Pedro Duarte Pinto (2018), mais de 110 países adotam o sistema de governo presidencial. O grande desafio para muitos países, conforme Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), é que esse sistema de governo seja mais democrático, equilibrado e

politicamente estável no futuro, dilema que este trabalho ambiciona compreender melhor e tentar imaginar melhores desenhos institucionais diante de cenários de instabilidade e crise política.

## **2.5 O presidencialismo na história constitucional e política do Brasil**

A tradição do sistema de governo presidencialista no Brasil se iniciou a partir da Constituição de 1891 e manteve-se nas Constituições subsequentes, inclusive com a atual, promulgada em 1988, com a ressalva da breve interrupção ocorrida entre 1961 e 1963, quando o sistema parlamentarista foi adotado. Nesse tópico, será abordado a origem e a evolução histórica dos sistemas de governo nas diversas constituições brasileiras, com destaque para o presidencialismo a partir da Proclamação da República, bem como a relação política conturbada entre o Poder Executivo e Poder Legislativo na realidade republicana nacional.

### **2.5.1 O regime monárquico e a Constituição de 1824: entre o semi-absolutismo do Imperador e o parlamentarismo de facto**

Diferente dos vizinhos latino-americanos, o processo de independência ocorrido no Brasil não resultou imediatamente em um regime republicano com presidencialismo, mas em uma monarquia constitucionalizada. De acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 96), enquanto nos demais países da América Latina os processos de libertação nacional foram mais violentos e houve uma ruptura com as elites governantes da antiga metrópole, quando a independência foi proclamada no Brasil em 1822, preservou-se a dinastia que governara o país nos tempos coloniais: os Bragança, da família real portuguesa, com Dom Pedro I nomeado imperador.

A Constituição do Império de 1824 instituiu como forma de governo a monarquia hereditária e o Imperador detinha a titularidade do Poder Executivo, que o exercia com o auxílio dos Ministros de Estado, cumulado com o Poder Moderador, de traços semi-absolutistas, que concentrava uma série de poderes em detrimento do Legislativo e do Judiciário, não havendo equilíbrio entre poderes<sup>23</sup>. Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 104-106) definem a

---

<sup>23</sup> Conforme dispõe Bernardo Fernandes (2013, p. 255), a Constituição de 1824 estabeleceu quatro poderes: além do Executivo, Judiciário e Legislativo, a novidade era o Moderador, exercido privativamente pelo Imperador, considerado a chave da organização política desse período constitucional. Dentre as competências derivadas desse poder estava a nomeação de senadores, a suspensão de magistrados, a prorrogação, adiamento ou dissolução da

Constituição do Império como híbrida, com elementos liberais e absolutistas, e o Poder Moderador representava paradoxalmente a constitucionalização do absolutismo, por ser uma prerrogativa ilimitada ao Imperador, ao contrário da imposição jurídica do poder defendida pelo constitucionalismo liberal <sup>24</sup>.

Embora a Carta de 1824 não tivesse instaurado o parlamentarismo, na medida em que os ministros do Executivo respondiam apenas ao Imperador e não dependiam da confiança do Parlamento, na prática política do Segundo Reinado, devido ao temperamento de Dom Pedro II, cultivou-se o costume de um governo de gabinete, em uma espécie de parlamentarismo de facto ou consentido. Isso se deve ao hábito desenvolvido, fora dos parâmetros constitucionais formais, pela benevolência do Imperador, de composição do Conselho de Ministros com base nas forças políticas – geralmente, o Partido Liberal ou o Partido Conservador – que obtivessem a maioria para a eleição do Legislativo (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 101).

### **2.5.2 A origem do presidencialismo no regime oligárquico na Primeira República e na Constituição de 1891**

Com o fim da monarquia, a partir de um movimento de militares chefiado por Deodoro da Fonseca, em novembro de 1889, instituiu-se tanto o governo republicano quanto a forma de estado federal, formalizado por meio do Decreto nº 1. Além do mais, o Brasil passou a ser regido autocraticamente por um Governo Provisório. Porém, o sistema de governo presidencialista só vai aparecer na elaboração do anteprojeto de Constituição em 1890. O jurista baiano Rui Barbosa, que foi o principal idealizador e arquiteto intelectual do nosso sistema constitucional – o principal “founding father” da República brasileira – se inspirou na Constituição norte-americana, do qual era um profundo admirador, para importar o presidencialismo, a tripartição dos poderes, além do modelo de federalismo dual e o controle de constitucionalidade das leis<sup>25</sup>. Segundo Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento

---

Câmara dos Deputados. Essas atribuições denotariam a excessiva concentração de poderes no Imperador e sua índole absolutista.

<sup>24</sup> Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 111) afirmam que a Constituição do Império pode ser resumida em três dimensões: a primeira direcionada ao passado, com elementos absolutistas presentes; a segunda direcionada para o presente, com o programa do Estado Liberal; a terceira dirigida para o futuro, com o embrião de declaração de direitos sociais, como a garantia de “socorros públicos” e declarava a instrução primária gratuita a todos cidadãos.

<sup>25</sup> Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 223-225), o Governo Provisório, liderado por Deodoro da Fonseca, havia nomeado a “Comissão dos 5”, com cinco membros para elaborar um anteprojeto de Constituição (Américo Brasiliense, Rangel Pestana, Santos Werneck, Magalhães de Castro, Saldanha Marinho). Entregue o projeto ao Governo, Rui Barbosa procedeu à revisão do texto antes de enviá-lo ao Congresso Nacional, atuando de modo preponderante para modificar o conteúdo e sua redação. Por isso, a ele atribuem a autoria fundamental do texto constitucional.

(2013, p. 108), o Anteprojeto foi publicado como o Decreto nº 510, de junho de 1890, e funcionou como uma Constituição provisória até a promulgação da Constituição de 1891.

Na Assembleia Constituinte para elaboração do primeiro documento constitucional republicano, não houve alteração no sistema de governo proposto pelo Anteprojeto do Governo Provisório. Em função disso, foi estabelecido que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República, que cumulava a Chefia de Estado e de Governo, de modo independente do Poder Legislativo, que seria bicameral, com Senado e Câmara dos Deputados. Conforme elucida Bernardo Fernandes (2013, p. 258), a eleição do cargo de presidente junto ao seu vice exigia maioria absoluta dos votos. Porém, caso não se alcançasse maioria absoluta, o Congresso elegeria, por maioria dos votos dos presentes, um, dentre os que tivessem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta.

De acordo com Paulo Bonavides (2011, p. 239), o presidencialismo estreou na Constituição republicana de 1891 inadvertidamente sem nenhum movimento político prévio que o defendia, sem nenhuma propaganda mostrando suas vantagens em detrimento das desvantagens, como houvera em relação ao republicanismo e ao federalismo. Teria simplesmente surgido no projeto da Constituição decretado pelo governo provisório, imitação doutrinária do constitucionalismo americano, e foi aceito sem muita discussão. No entanto, há uma versão mais matizada e crítica que contesta, ao menos em parte, essa percepção de reprodução acrítica do constitucionalismo americano sobre a construção da República brasileira e do presidencialismo, como a do jurista e cientista político Christian Lynch (2011, 2012).

De acordo com Christian Lynch (2011), embora a oposição liberal no Império, desde a década de 60 do século XIX, fizesse campanha a favor do parlamentarismo para combater o “poder pessoal” do monarca, e tivesse sido apoiada pelos republicanos conservadores agrários inicialmente, isso mudou de figura com a queda da monarquia. Para Campos Salles, o principal nome do conservadorismo republicano daquele momento, a república presidencial seria uma forma de garantir um governo forte e pessoal para servir aos interesses dos representantes do latifúndio, ou seja, do *establishment* oligárquico. Essa não era a motivação do liberal Rui Barbosa, por outro lado, que apesar de ser entusiasta do parlamentarismo teria se conformado ao presidencialismo por ortodoxia doutrinária. Em que pese temer que o sistema presidencial pudesse se transformar em um veículo de abusos de poder do Chefe do Executivo Federal, como já ocorrera em outras repúblicas latinas, não havia exemplos de repúblicas federativas que não fossem também presidencialistas. Para Rui, as fórmulas híbridas ampliavam a imprevisibilidade e chances de arbítrio, por esse motivo, defendia a importação das instituições estrangeiras como forma de superar atrasos e acelerar desenvolvimento. Não se importava tanto com a adaptação

sociocultural das instituições. Para controlar eventual abuso de poder do Executivo, tinha esperança no Judiciário (LYNCH, 2011).

Segundo Lynch (2012), os principais artífices do republicanismo brasileiro observavam o funcionamento da experiência republicana e presidencial argentina, que foi uma adaptação da experiência pioneira americana à realidade sul-americana, com base especialmente no realismo conservador chileno para concentrar poderes extraordinários no presidente, conforme teorizado pelo constitucionalista argentino Alberdi mencionado anteriormente, sobretudo a respeito do estado de sítio e da intervenção federal. Embora a grande referência político-institucional republicana fosse de fato os Estados Unidos, de acordo com Lynch, foi o modelo argentino – de uma ordem política fortemente oligárquica que havia conseguido estabilizar-se com crescimento econômico exponencial – que serviu de exemplo para assegurar à aristocracia brasileira da época tentar transplantar o constitucionalismo americano. Lynch provocativamente afirma que o caminho do constitucionalismo republicano brasileiro para Washington passou por Buenos Aires. A influência platina se deu sobretudo na versão ampliada do estado de sítio adotada por aqui, que poderia suspender todas garantias constitucionais.

A relação entre Executivo-Legislativo não começou bem na Primeira República (1891-1930). Após os primeiros anos marcados pelo autoritarismo dos governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, a denominada República Velha se estabilizou com um pacto oligárquico – a partir da eleição de seus sucessores na presidência, Prudente de Moraes em 1894 e, sobretudo, Campos Salles em 1898 – conhecido como “Política dos Governadores”. De acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 112), esse acordo “consistia num arranjo político informal, pelo qual o governo central dava apoio aos grupos dominantes na política local, que, em contrapartida respaldavam integralmente o presidente”. Conforme explica o cientista político Sérgio Abranches (2018, p. 34), em função do federalismo descentralizado, a governabilidade desse período se deu com o presidente administrando uma coalizão baseado em um domínio majoritário de oligarquias estaduais. Segundo Abranches, os grupos hegemônicos nos estados que “controlavam os partidos republicanos estaduais uniam-se em uma coalizão nacional para eleger o presidente e controlar o Legislativo federal”. O sistema político era bipartidário, geralmente com dois blocos, um governista majoritário e um oposicionista minoritário. O Legislativo, forte sob o controle das facções dominantes estaduais, e não o presidente, dava estabilidade ao regime. Para Lynch (2012), o presidente era uma peça-chave nesse arranjo oligárquico pelo manejo do estado de sítio, sobretudo contra as minorias inconformadas e também para beneficiar as oligarquias que governavam os Estados se perpetuavam no poder pela fraude e pela coação.

Apesar da estabilidade política no âmbito federal, marcados por coronelismo e pelo clientelismo, a insatisfação e a insurreição popular estiveram muito presentes na República Velha – como em revoltas sociais, movimentos grevistas e movimentos tenentistas – e eram reprimidas com muita violência e força pelo poder político (ABRANCHES, 2018, p. 35-6). Para asfixiar opositores e rebeldes, o estado de sítio foi decretado onze vezes, e a intervenção federal também o foi em diferentes estados (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 113). Em virtude da exclusão política da cidadania presente nesse período, que não incorporava as demandas sociais e econômicas cada vez mais ecoadas em movimentos insurgentes de classes populares e médias, bem como pela diversidade de interesses políticos envolvidos, o fim da República Velha ocorreu com a Revolução de 1930, marcando o início da Era Vargas.

Sobre a experiência presidencialista nesse período, vale salientar, por fim, a crítica de Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 258) de que a despeito do idealismo do constitucionalismo liberal, com a previsão formal de tripartição de poderes e direitos individuais para limitar abusos, houve um distanciamento na prática constitucional pela expansão sem freios da autoridade presidencial, arruinando o equilíbrio e a harmonia entre poderes, sobretudo com o uso desmedido de instrumentos de exceção (intervenção federal e estado de sítio), configurando o hiperpresidencialismo tão comum no constitucionalismo latino-americano, supracitado em Gargarella e Santiago Nino. De acordo com Bonavides e Andrade, o próprio Rui Barbosa teria se penitenciado posteriormente da defesa que fez desse sistema de governo em seu discurso ao se despedir do Senado. Na Campanha Civilista, quando Rui Barbosa se candidatou à presidência em 1910, ele inclusive propôs uma ampla reforma constitucional para corrigir os defeitos do sistema vigente, como a extinção do cargo de vice-presidente e a melhoria do sistema de sucessão presidencial. No entanto, ele foi derrotado e a República Velha caiu antes de – ou por não – enfrentar uma reforma institucional mais profunda.

### **2.5.3 A Era Vargas e as Constituições de 1934 e 1937: constitucionalismo social, concentração de poderes presidenciais e autoritarismo**

A Era Vargas foi marcada pelo personalismo, centralização, autoritarismo e concentração dos poderes presidenciais, com a ressalva do breve período de vigência da Constituição de 1934 (até 1937). Assim, o período entre 1930 e 1945 não foi muito frutífero para o desenvolvimento das relações democráticas entre o Poder Executivo e o Legislativo. Apesar de avanços importantes ocorridos na expansão do sufrágio e organização das eleições –

tais como extensão do direito das mulheres, edição de um Código eleitoral, criação da justiça eleitoral e institucionalização do voto secreto –, que foram fundamentais para a concretização da democracia posteriormente, o Governo Provisório entre 1930 e 1934 foi de exceção, de caráter ditatorial (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 115).

O autoritarismo estava expressamente disposto no Decreto nº 19.398/1930, que previa a dissolução do Congresso, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, e a indicação pelo Governo Provisório de interventores para governar os estados, que, por sua vez, designavam prefeitos para os municípios. Conforme observam Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 292), “o decreto constituinte da ditadura entregava assim ao Governo Provisório, em toda a plenitude, o exercício discricionário das funções e atribuições tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo” até a realização de uma nova Assembleia Constituinte que deliberasse sobre a reorganização constitucional do Brasil, que só vai ocorrer em 1933-34.

A Constituição de 1934, que ficou famosa por inaugurar o constitucionalismo social no Brasil – ao disciplinar a ordem econômica, social e as relações de trabalho, prevendo direitos sociais –, foi promulgada e manteve o regime presidencialista e a separação de poderes<sup>26</sup>. Suprimiram o vice-presidente e vedaram a reeleição, no que se refere ao Poder Executivo, além de prever que as eleições ocorreriam por sufrágio universal direto e secreto. Contudo, não ocorreu nenhuma eleição direta sob a égide dessa Constituição, apenas a indireta de Getúlio Vargas ao fim da Assembleia Constituinte em 1934, em virtude do golpe do Estado Novo em 1937 (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 117-118). De acordo com Cláudio Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 120-121), a vida curta dessa Constituição se deve à radicalização do clima político e social do país, de rejeição à democracia liberal tanto pela direita integralista como pela esquerda comunista, pela ambição autoritária de Vargas de se impor diante do Legislativo, quando esse poder passa a querer impor sua autonomia frente a vontade do governo central, e de se perpetuar no poder, tendo em vista que a Constituição impedia a reeleição.

Sob um pretexto de uma ameaça comunista, farsa conhecida como Plano Cohen, Vargas dissolve o Congresso, rompe com a Constituição de 1934, outorga a Constituição “polaca” de 1937 de índole autoritária, e comanda uma ditadura personalista e corporativista até 1945. O Estado Novo é marcado pelo arbítrio, violação de direitos fundamentais, e perseguição de

---

<sup>26</sup>É interessante pontuar que a Assembleia Constituinte de 1933, segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 309-10), foi a primeira na qual se trava um debate mais profundo sobre qual seria o melhor sistema de governo e há divisão entre presidencialistas e parlamentaristas. Havia os restauradores, que só queriam eliminar os vícios da Primeira República, e os reformistas, que almejavam mudanças institucionais mais profundas, apoiando o parlamentarista.

opositores. No que tange à organização dos poderes, o Poder Executivo detinha uma hegemonia incontestável. Convém salientar que o próprio texto constitucional de 1937 previu, em seu art. 73, o presidente como “autoridade suprema do Estado” e, a despeito de prever nominalmente os três poderes, manteve o parlamento fechado (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 120-127, ABRANCHES, 2018, p. 38).

#### **2.5.4 A origem do presidencialismo de coalizão na Segunda República e a Constituição de 1946: democracia, multipartidarismo e instabilidade política**

A Segunda República<sup>27</sup>, ciclo político que vai do fim da ditadura varguista em 1945 até o início da ditadura militar com golpe de 1964, tem como traço fundamental ser o primeiro período de caráter democrático da história republicana brasileira, com eleições livres e periódicas, relativo respeito às liberdades fundamentais, apesar de momentos de turbulência e instabilidade. A Constituição promulgada em 1946, conforme destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 132), “buscou conciliar liberalismo político e democracia com Estado Social”, afastando-se do autoritarismo antecedente, e acolheu “as fórmulas e instituições do liberalismo democrático – como separação de poderes e pluripartidarismo”. Segundo Sérgio Abranches (2018, p. 39-40), implantou-se uma democracia representativa limitada, multipartidária, que deu representação a novos setores sociais e políticos, com expansão do eleitorado, ainda que parcela significativa do povo não estivesse presente no processo eleitoral<sup>28</sup>.

No que diz respeito à estrutura da organização dos poderes, em reação aos abusos de poder da experiência autoritária anterior, os constituintes de 1946 mantiveram o regime

---

<sup>27</sup> É interessante pontuar que Sérgio Abranches (2018), em alusão à divisão francesa, classifica os períodos republicanos brasileiros em três: a Primeira República, equivalente ao período da República Velha, entre 1889 e 1930; a Segunda República seria o período da também chamada República Populista, entre 1945 e 1964; por fim, a Terceira República seria a atual, também conhecida como Nova República, após a redemocratização com o fim da ditadura militar a partir de 1985. Ele exclui os períodos autoritários da Era Vargas, em sua totalidade, assim como da ditadura militar. Por outro lado, a classificação usual dos autores do Direito Constitucional brasileiro ocorre pela vigência das constituições, independente delas serem outorgadas ou promulgadas, se referirem a um regime autocrático ou democrático, monárquico ou republicano. A Segunda República, nesse contexto, é o período que abrange a vigência da quinta Constituição brasileira: a de 1946.

<sup>28</sup> De acordo com o cientista político Sérgio Abranches (2018, p. 40), “o eleitorado, que representava 7% da população em 1934, passou a 16% em 1945 e 22% em 1950”. Ademais, ele informa que “nos primeiros anos da Segunda República, 31 partidos pediram e obtiveram registro provisório. Posteriormente, cancelou-se o registro de quinze deles”. O caso mais destacado é o do Partido Comunista Brasileiro. Apesar dessa fragmentação partidária, três partidos eram os mais fortes do período: o PTB e o PSD criados por Vargas, e a UDN de oposição a Vargas. O PTB era um partido de índole sindical, mais ligado a representação do operariado e dos trabalhadores assalariados. Por sua vez, o PSD era ligado às elites tradicionais. Já a UDN envolvia parte do patronato e o topo das camadas médias urbanas e inclusive alguns setores progressistas, como dissidentes do Partido Comunistas que se opunham a Vargas.

presidencialista, mas redesenharam os poderes políticos de modo a resgatar a dignidade e as prerrogativas ao Legislativo e ao Judiciário, cerceadas pela ditadura Vargas, visando adequá-los aos interesses e aos novos tempos democráticos. Conforme explicam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 132), foi instituído um sistema rígido de separação de poderes, proibindo-se tanto a delegação de funções como seu exercício cumulativo por meio dos poderes. O interesse dos constituintes na elaboração do modelo institucional da Segunda República era evitar que o presidente pudesse aprovar reformas ou distribuir recursos sem o apoio legislativo. Em virtude disso, restringiram o papel do Poder Executivo sobre o conteúdo e ritmo da agenda legislativa, não dotando o Presidente da República de prerrogativas amplas e significativas, como ao vedar a delegação ao Executivo do processo de elaboração legislativa, bem como ao conferir ao Legislativo função determinante no processo orçamentário (ABRANCHES, 2018, p. 40-41; LIMONGI, 2008).

Essa rigidez excessiva na tentativa de domar o presidente mitigando seus poderes, e evitar a ascendência sobre os demais poderes, acabou por configurar um dos problemas dessa Constituição e foi um dos catalisadores dos impasses políticos subsequentes. Outros fatores de crises institucionais presentes na Constituição de 1946 relacionados ao desenho institucional da presidência foram: o restabelecimento da figura do vice-presidente, ausentes das Constituições de 1934 e 1937, mas que seria eleito em escrutínio diverso do presidente, não se exigindo, desse modo, que ambos fossem eleitos integrando a mesma chapa; assim como a desnecessidade do quórum de maioria absoluta para a eleição presidencial (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 132-3).

O modelo de presidencialismo de coalizão que rege a relação entre Executivo e Legislativo surge nesse contexto da história política brasileira. Consoante explica Sérgio Abranches (2018, p. 40-43), com o multipartidarismo no sistema político e o aumento da competição eleitoral, dificilmente o partido do presidente eleito obteria, simultaneamente, maioria no Congresso. Diante desse quadro, para conseguir governar, seria necessária a negociação e a formação de uma coalizão interpartidária, de modo a representar o interesse mediano do Congresso. Por essa razão, o presidencialismo de coalizão afigura-se proveniente, nas palavras de Sérgio Abranches (2018, p. 42), “da combinação de dois poderes republicanos – Presidência e Legislativo –, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente”. O sucesso desse arranjo político, segundo Abranches, dependia do compromisso entre partidos no interior do Congresso e a articulação de políticos de

expressão nacional, liderados pela presidência, tendo o PSD – o partido mais ao centro – como principal fiador.

Na mesma linha, Fabiano Santos (2003, p. 17-18) afirma que:

Desde 1946, com exceção do período autoritário, a relação entre Executivo e Legislativo se distingue pelo sistema presidencialista de coalizão. Da separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do programa de governo. Contudo, os partidos do período pré-1964, à diferença dos de hoje, não eram disciplinados, o que significa que não davam garantias suficientes ao presidente de que, uma vez definida a coalizão de partidos ligada ao seu programa, ele poderia contar com o respaldo partidário coeso para aprovação dos projetos do interesse dele.

O cientista político Scott Mainwaring (1993), analisando o período democrático brasileiro de 1946 a 1964<sup>29</sup>, assevera que os presidentes tiveram dificuldade para encontrar sustentação estável no Congresso em virtude da combinação de um sistema partidário fragmentado com partidos indisciplinados, o que contribuiu para a instabilidade da democracia brasileira no período e conflitos entre o executivo e o legislativo. Os problemas se agravavam, pois, alguns presidentes, no contexto da Segunda República, usavam seu apelo popular e o carisma eleitoral para se colocar acima das organizações partidárias e tentavam passar por cima das instituições. Segundo esse cientista político americano, quando os presidentes eram populares, partidos de todos os matizes ideológicos o apoiavam, mas quando perdiam popularidade encontravam dificuldades de encontrar apoio até mesmo dentro dos seus próprios partidos. Nesse contexto de indisciplina partidária e partidos fracos, seria difícil até mesmo construir coalizões majoritárias no Congresso para governar efetivamente e superar a oposição, o que resultou com frequência em presidentes minoritários e situações de impasse ou imobilismo entre Legislativo e Executivo<sup>30</sup>.

Com exceção do presidente Eurico Gaspar Dutra, que, na eleição de 1945, obteve maioria parlamentar no Congresso com seu partido – o PSD –, e que governou com relativa estabilidade, todos os presidentes democraticamente eleitos na Segunda República foram minoritários em termos de apoio no Congresso. De acordo com Mainwaring (1993), os partidos dos presidentes tinham os seguintes percentuais de bancada na Câmara dos Deputados no

---

<sup>29</sup> Nesse mesmo artigo de 1993, Scott Mainwaring analisa a relação dos poderes Legislativo e Executivo no início da Nova República, de 1985 a 1993.

<sup>30</sup> Segundo Mainwaring (1993) “por impasse executivo/legislativo entendo a situação em que ambos se encontram prolongadamente em um beco sem saída com relação a alguns problemas fundamentais; e o presidente se vê em dificuldade para fazer valer sua agenda no Congresso. O imobilismo do executivo ocorre quando o presidente se torna incapaz de agir eficazmente devido a um impasse executivo/legislativo. Nem todos os impasses desse tipo resultam em imobilismo, uma vez que o presidente ainda pode ser capaz de levar adiante os objetivos de suas políticas por fora do Congresso”.

momento de suas eleições: 16,8% o PTB de Getúlio Vargas em 1951, 35% o PSD de Juscelino Kubitschek em 1956, 21,5% a UDN que apoiou Jânio Quadros em 1961<sup>31</sup>, e 20,2% o PTB de João Goulart em 1961. Nenhum deles tinha maioria no Senado.

Em que pese o momento prévio à sua posse ter sido conturbado politicamente, inclusive com rupturas institucionais parciais, Juscelino Kubitschek foi o único dos presidentes minoritários que conseguiu apoio estável no Congresso, evitando o imobilismo do Executivo, em virtude da aliança do seu partido – o PSD –, que havia a bancada mais numerosa, com o PTB, e geralmente contando com o apoio de outros partidos.

Antes dele, Vargas enfrentou muitos problemas em sua articulação com o Congresso, com seu partido, o PTB, se dividindo em algumas questões decisivas; o PSD, que detinha a maior bancada e seria a peça chave para conseguir maioria e dar sustentação ao governo se mantendo neutro em diversas ocasiões; e a UDN fazendo oposição feroz a sua agenda de governo. De acordo com Abranches (2018, p. 47), a crise de relacionamento de Vargas com o Legislativo o levou a enfrentar, inclusive, um pedido de impeachment por crime de responsabilidade, que não chegou a ser votado por faltar maioria à oposição. Mas o acirramento das tensões e da crise política, as ameaças civis e militares de deposição, tiveram como desfecho trágico o seu suicídio<sup>32</sup>.

Jânio Quadros, além de ser um presidente com apoio minoritário no Congresso, foi eleito com um discurso de “outsider” e, segundo Abranches (2018, p. 51), foi “um personagem que parecia não ter vinculações com a ordem partidária”. Conforme Mainwaring (1993) afirma, com ele, “o impasse executivo/legislativo começou a se converter em imobilismo”. Em 1961, a oposição formava uma barreira de pelo menos 55% na Câmara dos Deputados, com 35% do PSD e 20% do PTB. Diversas de suas propostas enfrentaram resistência do Congresso à direita e à esquerda, e foram bloqueadas. Sentindo-se frustrado por não receber o apoio parlamentar que imaginou que teria pelo bom resultado nas urnas, renunciou oito meses após chegar ao

---

<sup>31</sup> Jânio foi lançado pelo pequeno PTN, mas o maior partido da sua coligação era a UDN.

<sup>32</sup> Conforme narra Fernando Limongi (2008), diante da crise político-constitucional que se sucedeu nos últimos anos do governo Vargas e a turbulência política até a posse de Juscelino Kubitschek, juristas, políticos e intelectuais começaram a identificar que os parâmetros estabelecidos pelo presidencialismo na Constituição de 1946 estariam exauridos. Até um outrora defensor do presidencialismo, como o célebre líder da UDN Afonso Arinos de Melo Franco, se converteu e passou a defender o parlamentarismo como mais adequado ao país. De igual maneira, o líder da esquerda Hermes Lima criticava o modelo de presidencialismo no Brasil. Diante disso, uma Comissão de Juristas foi instituída por Nereu Ramos, Ministro da Justiça de Juscelino Kubitschek em 1956 e considerado um dos principais líderes da Constituição de 1946, para propor aperfeiçoamentos institucionais ao funcionamento do sistema de governo presidencial, e sugeriram dentre outras medidas: a exigência de maioria absoluta para eleger presidente e vice, bem como mais poderes legislativos ao presidente, como o de delegação legislativa.

poder, o que desencadeou a crise que levaria ao colapso do regime (ABRANCHES, 2018, p. 51 e 52).

João Goulart, vice-presidente eleito em chapa diversa da Jânio pelo PTB – partido de esquerda – e sucessor constitucional por direito, enfrentou uma crise político-militar antes mesmo de tomar posse, uma vez que as Forças Armadas impuseram uma espécie de veto à sua investidura como presidente, deflagrando uma crise constitucional. O inconformismo dos apoiadores de Jango no parlamento e de populares nas ruas brasileiras com o veto militar, notadamente com a “Campanha da Legalidade” liderada pelo seu primo e governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, acirraram o clima no país e o temor por violência política, guerra civil ou golpe de Estado. Diante dessa situação, o parlamentarismo foi costurado como uma solução de conveniência e compromisso político, que resultou na aprovação às pressas da Emenda Constitucional nº 4 em setembro de 1961.

De acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2013, p. 137), a “emenda parlamentarista” estabelecia que o Executivo seria exercido pelo Presidente e pelo Conselho de Ministros, de modo que o responsável por comandar politicamente o governo e a administração pública federal seria o Conselho de Ministros, que dependeria da confiança da Câmara dos Deputados. Segundo Sérgio Abranches (2018, p. 57-63), o que se desenhou na prática foi um semipresidencialismo, ou um parlamentarismo de gabinete, não um governo parlamentar de gabinete puro, na medida em que a Constituição autorizava a participação do presidente nos assuntos de governo, e João Goulart sempre se envolvia nas discussões, o que gerava atrito entre o presidente e o Conselho de Ministros. A experiência parlamentarista, ou semipresidencialista, durou dezessete meses, até janeiro de 1963, quando foi realizado plebiscito, que – por maioria dos votos – defendeu de modo inequívoco o retorno do presidencialismo: com apoio de 76,97% dos votantes. Nesse período, sucederam-se quatro Presidentes de Conselho de Ministros, e o que ficou maior tempo foi o político mineiro Tancredo Neves, por dez meses, que, segundo Abranches (2018, p. 64), também foi o único que soube articular bem uma coalizão majoritária para governar com as diversas forças no Congresso.

Com o reestabelecimento do presidencialismo e a restauração dos plenos poderes de Goulart, ao contrário do que esperava, nos quinze meses até o golpe militar, ele ficou sem uma base sólida no Congresso, perdeu apoio legislativo, levando ao imobilismo do executivo, que acabou não conseguindo levar adiante sua agenda de reformas sociais. Com sua guinada à esquerda, políticos conservadores do PSD se afastaram dele e se recusaram a apoiar iniciativas do executivo, e o Legislativo bloqueou muitas reformas (MAINWARING, 1993). Conforme

criticam Sérgio Abranches (2018, p. 69-70) e Scott Mainwaring (1993), João Goulart em vez de trabalhar politicamente e institucionalmente para construir uma aliança multipartidária, apostou que a mobilização das forças populares nas ruas seria um fator de poder para superar a oposição parlamentar. No entanto, isso só serviu para acirrar ainda mais a polarização e exacerbar as tensões e o antagonismo. Com o agravamento dos conflitos e da crise política, os militares intervíram indevidamente e ilegitimamente na democracia em 31 de março de 1964 ao darem um golpe de Estado, que já vinha sido cogitado há algum tempo e envolvia uma rede ampla de interesses empresariais e geopolíticos. Entre os fatores centrais para o colapso da democracia na Segunda República, segundo Abranches (2018, p.68-74) e Mainwaring (1993), está a paralisia decisória e a ausência de governabilidade, pelo impasse na relação entre Poder Executivo e Legislativo, e pela dificuldade em se construir uma coalizão de governo.

### **2.5.5 A ditadura militar e as Constituições de 1967 e 1969: hipertrofia do Executivo, autoritarismo e violações sistemática de direitos humanos**

A formalização jurídica do regime militar no Brasil, conforme explica Bernardo Fernandes (2013, p. 270-1), se dá por meio de Atos Institucionais. Nove dias após o golpe de Estado, o Ato Institucional nº 1 foi publicado e já deu a tônica do autoritarismo que viria nos vinte e um anos seguintes: concentração exacerbada de poder no Poder Executivo, conferindo-lhe poderes excepcionais e discricionários, com autoridade para suspender, inclusive, direitos fundamentais e garantias constitucionais, com uma fachada jurídica para mascarar o arbítrio do período<sup>33</sup>. O art. 10 desse diploma autoritário, por exemplo, previa expressamente que o presidente em exercício poderia suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, e excluía a apreciação judicial desses atos, imiscuindo em funções típicas dos poderes Legislativo e Judiciário. A partir daí, inaugura-se uma onda de abusos de poder, violações sistemáticas de direitos humanos e crimes contra a humanidade, segundo Emílio Peluso Nader Mayer (2012), praticados de modo institucionalizado por agentes do Estado brasileiro contra opositores que se tornaram o traço distintivo da brutalidade ditatorial: cassações, prisões arbitrárias, torturas e desaparecimentos forçados.

---

<sup>33</sup> Conforme lembra Emílio Mayer (2012), citando Anthony Pereira, a legalidade autoritária foi um dos traços distintivos do autoritarismo brasileiro em relação às demais ditaduras latino-americanas. Embora vista como necessária, era considerada dispensável quando o arbítrio tivesse que falar mais alto.

Nessa toada, a Constituição de 1967, que buscou institucionalizar o regime militar, teve como característica fundamental a hipertrofia do Poder Executivo, não obstante, conforme salientam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013, p. 143), houvesse uma preocupação em se manter uma aparência liberal, com a previsão de direitos e garantias individuais. Convém destacar que uma das medidas de fortalecimento do Executivo foi a atribuição de competência para a edição de decretos com força de lei, que tinham vigência imediata, porém o Congresso tinha o prazo de 60 dias para rejeitá-lo ou aprová-lo e, não ocorrendo a deliberação, implicava a aprovação. Essa prerrogativa do presidente deflagrar o processo legislativo criada na ditadura militar, que inexistia na Constituição de 1946, influenciou a criação da medida provisória na redemocratização e, conforme veremos adiante, constitui um dos mecanismos vistos como necessários para fortalecer e dar estabilidade a um regime presidencial multipartidário.

Sem embargo, a Constituição de 1967 teve vida curta com o recrudescimento da ditadura militar a partir da edição do draconiano Ato Institucional nº 5, que, consoante ressalta Bernardo Fernandes (2013, p. 273), dilacera a ordem constitucional ao elencar um rol de poderes discricionários ao Presidente da República, como, por exemplo, o poder de decretar recesso do Poder Legislativo em todos os entes federativos, isto é, a prerrogativa de fechar o outro poder, transferindo toda atividade legislativa ao Poder Executivo; além da institucionalização do poder de suspender diversos direitos fundamentais, como direitos políticos, liberdades de reunião e associação. A Emenda nº 1 de 1969, considerada outra Constituição pela doutrina constitucional majoritária, ampliou ainda mais as competências do Presidente da República, aumentando, por exemplo, o campo de incidência do decreto-lei (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 148-9).

Com o Poder Executivo agigantado, truculento e autoritário, e os demais poderes intimidados e enfraquecidos, em um sistema político bipartidário, com uma oposição consentida, não será proveitoso para presente pesquisa aprofundar nos meandros das relações políticas entre Poder Executivo e Legislativo do regime militar.

### **2.5.6 A redemocratização, a Constituição de 1988 e o retorno do presidencialismo de coalizão, reformado**

Com o processo de redemocratização – após uma distensão lenta e gradual da ditadura militar, conforme lembra Bernardo Fernandes (2013, p. 274-5), com a anistia<sup>34</sup>, a volta do pluripartidarismo e das eleições de governo, e a mobilização da sociedade civil organizada por “Diretas Já” para eleição presidencial, culminando com a eleição indireta da chapa de Tancredo Neves e José Sarney em 1985 –, havia ganhado força política e social a necessidade de uma nova Assembleia Nacional Constituinte para romper com o passado autoritário, encerrar formalmente a transição democrática e refundar a ordem jurídica brasileira sobre novos alicerces mais democráticos. Um dos compromissos da Aliança Democrática, traduzida partidariamente na aliança entre PMDB e PFL para a presidência e, com a morte de Tancredo, institucionalmente no governo Sarney, foi a convocação da Assembleia Constituinte. A Constituinte foi convocada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 26/85 à Constituição de 1967 e, após eleições parlamentares realizadas em 1986, seus trabalhos se iniciaram em fevereiro de 1987 (PILATTI, 2019, p. 20/21; SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 158).

É oportuno enfatizar que os debates sobre qual seria o sistema de governo mais adequado do Brasil foram um dos mais centrais, polêmicos e divisores de água na Assembleia Constituinte de 1987/1988, tendo em vista que o tipo de governo, segundo Fernando Limongi (2008), “era visto como uma espécie de primeiro princípio do qual tudo o mais dependeria, da retomada do crescimento econômico à justiça social, passando, é claro, pela própria estabilidade política”<sup>35</sup>. Antes do seu início, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nomeada

---

<sup>34</sup> A Lei de Anistia que deveria ter sido considerada não recepcionada pela Constituição de 1988 na parte que concede anistia aos militares por crimes e violações de direitos humanos cometidos na ditadura, o que foi indevidamente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF, conforme o trabalho doutoral de Emílio Peluso Nader Mayer (2012) demonstra, uma vez que contrariava a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos que rechaça a possibilidade de leis de autoanistia no continente sul-americano por incompatibilidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos, além de ir contra um dos pilares fundamentais da justiça de transição, que é a persecução penal e responsabilização jurídicas dos agentes estatais perpetradores de violações de direitos humanos.

<sup>35</sup> Para ilustrar o caráter polêmico da discussão institucional sobre sistema de governo na Assembleia Constituinte, é oportuno reproduzir trecho do discurso do Relator da subcomissão do Poder Executivo, José Fogaça (PMDB-RS), citado por Fernando Limongi (2008), que comentou antes da apresentação do primeiro anteprojeto sobre o tema em agosto de 1987: “Este é o anteprojeto que está destinado, realmente, a provocar a maior discussão, o maior debate e a maior polêmica no seio da Assembleia Nacional Constituinte [...] Surpreendido com a atenção enorme que a própria imprensa acabou dando para o nosso anteprojeto, percebi que ele é hoje o ponto nevrálgico do processo político brasileiro. Ele toca nas questões mais sensíveis e mais delicadas do processo político, envolvendo interesses partidários e eleitorais os mais amplos e os mais divergentes. Há partidos que são presidencialistas extremados, porque só têm um candidato à Presidência. Há partidos que são parlamentaristas, porque desejam atuar apenas no Congresso Nacional, e esses interesses partidários vão se expressar e conflitar aqui”.

pelo presidente José Sarney para elaborar um anteprojeto de Constituição para subsidiar os trabalhos da Constituinte, já havia ressurgido com a proposta do sistema de governo parlamentarista no Brasil, embora isso tenha sido um dos fatos que motivara Sarney a não enviar seus trabalhos aos constituintes<sup>36</sup>.

No decorrer dos trabalhos da Assembleia Constituinte em 1987, as subcomissões temáticas de Poder Executivo e Poder Legislativo<sup>37</sup> – que integravam a comissão temática Organização dos Poderes e Sistema de Governo – tiveram como um dos seus debates centrais qual o sistema de governo a ser adotado: o presidencialismo, o parlamentarismo ou o semipresidencialismo. Apesar de não haver estudos comparativos sistemáticos e quantitativos que existem hoje sobre o funcionamento dos sistemas de governo ainda naquele contexto, as teses de Juan Linz (1990, 1994) sobre os perigos do presidencialismo e suas crises de instabilidade, conforme será abordado adiante, ecoavam na Constituinte. Muitos políticos e pensadores compartilhavam o diagnóstico de que a rigidez institucional do presidencialismo teria contribuído para a crise político-institucional que culminou com o golpe de 1964. O modelo híbrido semipresidencialista, da experiência francesa e portuguesa, se tornava atraente aos constituintes. Naquele momento, simultaneamente vivia-se a primeira experiência de coabitação na França, entre o presidente socialista François Mitterrand dividindo a liderança com o primeiro-ministro de centro-direita Jacques Chirac (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009). Diante disso, a subcomissão de Poder Executivo chegou a apresentar uma proposta de sistema de governo semipresidencialista, na qual o governo seria exercido pelo Presidente da República conjuntamente com o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros (BRASIL, 1987a).

---

<sup>36</sup> A “Comissão Afonso Arinos”, que ficou assim conhecida pelo jurista que a presidiu, foi uma comissão com cerca de 50 notáveis, entre intelectuais e personalidades do Brasil, originárias de áreas e inclinações ideológicas bastante diversas, que desenvolveu uma proposta de texto constitucional com 436 artigos no corpo permanente e 32 nas disposições transitórias. Todavia, seu trabalho foi arquivado pelo Ministro da Justiça do presidente José Sarney e não chegou a ser enviado oficialmente pelo governo, que não havia gostado do resultado pelo teor parlamentarista, democratizante e progressista, embora tenha tido ampla divulgação informal nos trabalhos constituintes (PILATTI, 2019, p. 21; SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 157-8).

<sup>37</sup> Conforme relatam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2013, p. 162-3) e Adriano Pilatti (2019, p. 57), o Regimento Interno aprovado pela Assembleia Constituinte previu a criação de 24 subcomissões temáticas, que redigiriam textos de sua competência e posteriormente entregariam os anteprojeto a 8 comissões temáticas mais gerais, e estas à Comissão de Sistematização, que, por seu turno, enviaria ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte o Projeto de Constituição. Buscou-se envolver todos os constituintes na missão de elaborar o novo texto Constituição, dessa forma, cada subcomissão teria por volta de 21 parlamentares titulares e 21 suplentes, de modo que cada constituinte fosse titular de uma e suplente de outra. Cada uma das comissões temáticas envolvia 3 subcomissões, com a presença de cerca de 63 parlamentares titulares e 63 suplentes. A comissão temática Organização dos Poderes e Sistema de Governo, por exemplo, era integrada pelas subcomissões: a) Poder Legislativo, b) Poder Executivo, c) Poder Judiciário e Ministério Público. A Comissão de Sistematização, que era composta por 49 titulares envolvendo os titulares das comissões temáticas os 32 relatores das comissões e subcomissões, teria o dever de sistematizar e produzir um projeto de Constituição, que posteriormente seria votado no Plenário.

Entretanto, a comissão temática de Organização dos Poderes e Sistema de Governo concebeu um anteprojeto com o sistema de governo parlamentarista, ainda que com algumas mitigações, de modo que o Presidente da República seria apenas Chefe de Estado, e o primeiro-ministro junto ao Conselho de Ministros exerceriam a Chefia de Governo (BRASIL, 1987b). A Comissão de Sistematização acolheu essa sugestão no seu projeto de Constituição, em outubro de 1987 (BRASIL, 1987c), apesar da votação sobre sistema de governo ter gerado um embate transversal aos blocos ideológicos, pois conforme Adriano Pilatti (2019, p. 173), essa questão dividiu interpartidariamente direita, centro e esquerda<sup>38</sup>. Contudo, nem o governo, tampouco o campo conservador, gostou do anteprojeto por diversas razões, entre elas, em parte, pela adoção do sistema de governo parlamentarista e pelo conteúdo considerado demasiado progressista na ordem econômica e social. Nessa fase, inicia-se a reação das forças conservadoras na Constituinte, conhecida como “Rebelião do Plenário”, e a formação do bloco conhecido como “Centrão”, que lutou pela mudança do Regimento às vésperas do início das deliberações definitivas da Assembleia no Plenário, para tentar barrar alguns temas ideologicamente controvertidos<sup>39</sup>. Nas votações do Plenário, conseguiram reverter algumas questões, entre elas, em março de 1988, o sistema de governo. Contando com o apoio do governo Sarney, do Centrão, dos militares, e de partidos de esquerda, como o PT e o PDT, a emenda presidencialista saiu vitoriosa, com 344 votos a favor, que correspondia a aproximadamente 61% dos parlamentares, e 212 contra, cerca de 39%, totalizando pela primeira vez os votos dos 559 constituintes<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Na comissão de sistematização, o parlamentarismo foi escolhido por 57 contra 36 deputados favoráveis ao presidencialismo. Nessa fase, todos representantes do PTB, do PDC, do PSB e do PMB votaram pelo parlamentarismo. Por outro lado, todos representantes do PDT, do PT e do PL votaram pelo presidencialismo. Houve divisão nas três maiores bancadas: PMDB, PFL e PDS (sucessor da Arena). No PMDB, o parlamentarismo ganhou por 36 votos a 13; no PFL, o parlamentarismo ganhou por 13 votos a 11; no PDS, por sua vez, o presidencialismo conquistou mais votos: 4 x 2 (PILATTI, 2019, p. 173).

<sup>39</sup> O principal interesse do Centrão na Reforma do Regimento contra a Comissão de Sistematização no Plenário, segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 466), seria o direito de emenda e o predomínio da maioria no Plenário.

<sup>40</sup> A distribuição partidária da emenda presidencialista, conforme dados compilados por Adriano Pilatti (2019, p. 252) foi a seguinte:

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Votos
PMDB	297	148	148	2	298
PFL	133	113	20	-	133
PDS	37	22	15	-	37
PDT	25	23	2	-	25
PTB	24	14	9	-	23
PT	16	15	-	1	16
PL	7	5	2	-	7
PDC	6	3	3	-	6
PC do B	5	-	5	-	5
PCB	3	-	3	-	3
PSB	4	-	4	-	4

Convém ressaltar, ademais, os principais argumentos utilizados para defesa de cada sistema de governo na Assembleia Constituinte. De acordo com Rodrigo Martins (2013), a principal virtude normativa de uma mudança para o parlamentarismo, para os seus defensores, seria o de minimizar a instabilidade político-institucional, tão presente na história do presidencialismo brasileiro, pela maior flexibilidade do parlamentarismo em contextos de crise em contrapartida a rigidez do mandato presidencial, pois afastaria a possibilidade de intervenções militares, já que o processo do “voto de desconfiança” é bem menos traumático que o de impeachment, e forçaria um maior diálogo entre Legislativo e Executivo. Além disso, para os parlamentaristas, diminuiria a cultura personalista, que seria fator central do presidencialismo, e contribuiria para o desenvolvimento de um sistema político com partidos fortes e programáticos, importante para estabilidade e consolidação da democracia brasileira. Por sua vez, os entusiastas do presidencialismo sustentavam que o tipo de governo apoiado por eles respeitava melhor a vontade do povo e a soberania popular, ao permitir a participação do eleitorado na escolha do Chefe de Estado, uma demanda presente desde a campanha das “Diretas Já”. Todavia, presidencialistas foram acusados de defender esse sistema por interesses estratégicos, imediatistas e pragmáticos, seja por estarem aliados a Sarney – que foi acusado de interferir na constituinte com manobras clientelistas, como distribuição de cargos no governo, ou de favorecer a concessões de emissoras de rádio e televisão a políticos – seja por alguns partidos terem candidatos fortes, como o PT com Lula e o PDT com Brizola.

Não obstante o parlamentarismo e o semipresidencialismo terem sido cogitados, o presidencialismo se sagrou como a escolha vencedora como sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte em 1988 para reger a organização dos poderes da democracia constitucional da Nova República. Como solução de compromisso para resolver o impasse sobre o sistema de governo, a Constituinte ainda definiu que em 1993 seria realizado um plebiscito para o eleitorado decidir sobre o sistema de governo. Nesse plebiscito, o povo

---

PMB	1	1	-	-	1
PTR	1	-	1	-	1

De acordo com Rodrigo Martins (2013), a maior parte do Centrão teria votado no presidencialismo, e a maior parte dos que rejeitaram esse sistema de governo, não faziam parte do grupo conservador. Segundo esse pesquisador, ex-membros da Arena, partido governista da época da ditadura, foram majoritariamente presidencialistas; enquanto antigos membros do MDB, de oposição à ditadura, se dividiram, sendo ligeiramente favoráveis ao parlamentarismo. Constituintes governistas (pró-Sarney) teriam votado em sua maioria no presidencialismo; opositores no parlamentarismo. Embora, seja importante ressaltar também que a maioria dos parlamentares de esquerda – membros do PT e do PDT – votou a favor do presidencialismo.

confirmou definitivamente a vigência do presidencialismo com 62,9% dos votos válidos, contra 30,8% dos votos para o parlamentarismo (MARTINS, 2013)<sup>41</sup>.

Pode-se depreender a definição do sistema de governo do texto da Constituição de 1988, primeiramente, no art. 76, que define que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado. Em segundo lugar, no art. 84, que estabelece entre as competências privativas do Presidente, tanto atribuições de chefia de governo, nos incisos I a VI, IX a XVIII, XXI, e XXIII a XXVIII<sup>42</sup>, como exercer a direção superior da Administração Pública Federal e dispor sobre sua organização e funcionamento, quanto de chefia de Estado, nos incisos VII, VIII, XIX, XX e XII, como o poder de celebrar tratados internacionais e declarar guerra (FERNANDES, 2013, p. 873)<sup>43</sup>.

No que concerne à organização constitucional do processo de escolha e sucessão do Poder Executivo, convém destacar que visando evitar os problemas da Constituição de 1946,

---

<sup>41</sup> Rodrigo Martins (2013) demonstra como o debate acadêmico sobre sistema de governo se aprofundou entre a Constituição de 1988 e 1993 sobre qual sistema de governo seria melhor: a favor do parlamentarismo, pesquisadores apontavam os riscos de instabilidade política do presidencialismo; a favor do presidencialismo, as incertezas, indefinições e custos que a mudança drástica de sistema de governo gerariam para a ordem constitucional brasileira sem evidência empírica robusta de que o parlamentarismo seria melhor, logo, seria melhor respeitar a tradição nacional do que alterá-la para uma solução de índole duvidosa. Em tópicos mais para frente desse trabalho, será aprofundado as vantagens e desvantagens de cada sistema de governo na literatura constitucional comparada.

<sup>42</sup> Constituição de 1988. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (...) IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; (...) XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; (...) XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

<sup>43</sup>Constituição de 1988. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...) XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

preceituou-se na Constituição de 1988 que a eleição do Vice-Presidente seria conjunta a do Presidente (art. 77, §1º), passou-se a exigir maioria absoluta para elegê-los, com a previsão de dois turnos se for necessário (art. 77, §2º e §3º), e a duração do mandato foi estabelecida em quatro anos (art. 82), com possibilidade de uma única reeleição (art. 14, §5º)<sup>44</sup>. No caso de impedimento ou vacância do cargo presidencial, em primeiro lugar, o Vice-Presidente sucede-lhe (art. 79). Em segundo lugar, impedido também o vice, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal (art. 80). Vagando os cargos Presidente e Vice, em até noventa dias, serão realizadas eleições: diretas, se nos dois primeiros anos de mandato; indiretas, nos dois últimos (art. 81).

No que tange à relação entre Poder Executivo e Legislativo, a Constituinte proporcionou, nas palavras de Sérgio Abranches (2018, p. 75), o retorno de uma versão reformada do presidencialismo de coalizão. Para Fabiano Santos (2003, p. 21), houve uma mudança institucional substantiva, comparando-se a experiência democrática do regime de 1946-1964 com a que emergiu da Constituição de 1988, que consistiu na “transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado”. Embora vários elementos institucionais que caracterizavam o presidencialismo de coalizão na Segunda República – tais como, presidencialismo, sistema proporcional de lista aberta, multipartidarismo, federalismo e bicameralismo –, que combinados eram considerados fatores desestabilizadores da política, tenham permanecido na Nova República, a Constituição modificou o quadro institucional do sistema político nacional, alterando as bases de seu funcionamento, como pioneiramente identificado pelas pesquisas de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999, 2006), por intermédio de um duplo processo de centralização.

Em primeiro lugar, de acordo com Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999), em relação à Constituição de 1946, a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente os poderes legislativos do Presidente da República, mantendo e adaptando as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições autoritárias de 1967 e 1969, escritas pelos militares, com o propósito de garantir maior controle da agenda no processo legislativo pela presidência, maior preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas pelo Legislativo<sup>45</sup>. Da mesma forma, no Congresso, o controle do processo legislativo foi

---

<sup>44</sup>O mandato na Constituinte foi definido originalmente como de 5 anos, a mudança para 4 se deu a partir da Emenda de Revisão nº 5/94. De igual maneira, a reeleição foi instituída com a Emenda Constitucional nº 16/1997).

<sup>45</sup> Segundo Fernando Limongi (2008), apesar de todas as reviravoltas ocorridas relativas ao sistema de governo no debate da Assembleia Constituinte, isso não afetou o debate sobre as prerrogativas legislativas do Poder Executivo. Já havia um consenso entre presidencialistas e parlamentaristas sobre a necessidade de dotar o Presidente da

concentrado na presidência da Câmara e do Senado e nas lideranças partidárias, o que conferiu maior poder de disciplina aos partidos. Os regimentos internos das casas legislativas ampliaram os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas. Essas medidas teriam proporcionado maior governabilidade ao Poder Executivo e maior estabilidade à Nova República, contrariando o diagnóstico dos que previram inicialmente riscos de instabilidade.

De acordo com Fernando Limongi (2008), os redatores da Constituição de 1988 teriam sido advertidos que deveriam se comportar de modo diferente dos constituintes de 1946, após um período autocrático, e não retirar prerrogativas que dotavam o Executivo de capacidade de decisão. Segundo esse cientista político:

O texto constitucional foi escrito sob um amplo consenso de que o sucesso da democracia dependia da capacidade governo dar respostas efetivas e rápidas às crescentes demandas postas aos governos por sociedades modernas e complexas. A modernização institucional foi o *leitmotiv* sobre a qual se deu a definição das relações entre o Executivo e o Legislativo. O processo decisório precisava ser dotado de eficiência. Protelar decisões seria a forma de alimentar crises, de não dar as respostas demandadas pela sociedade. Em sendo assim, o principal obstáculo a ser transposto era o conservadorismo e a morosidade característicos do Poder Legislativo. Para tanto, era necessário fortalecer o Poder Executivo evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo.

Em relação ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988, segundo Limongi e Figueiredo (1999, p. 41), estabelece duas tendências distintas e aparentemente contraditórias: ao mesmo tempo que reafirmou e fortaleceu prerrogativas do Congresso subtraídas na ditadura, ou ainda ampliou poderes consagrados na Constituição de 1946, manteve prerrogativas centralizadoras do Poder Executivo no processo legislativo instituídas durante o regime militar. Entre as medidas adotadas para fortalecer o Congresso Nacional na Constituição de 1988 estão: I – a diminuição da maioria exigida para derrubar o veto presidencial, que passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais 2/3 (art. 66, §4º); II – a abrangência do veto foi restringida, não podendo mais incidir sobre palavras isoladas, mas deve abarcar texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (art. 66, §1º); III – a possibilidade de sustar, por meio de decreto legislativo, os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou os limites da delegação (art. 49, V); IV – o poder terminativo das comissões

---

República dos mecanismos institucionais indispensáveis para produzir decisões. Em virtude disso, o anteprojeto que adveio da Subcomissão de Poder Legislativo e foi referendado pela Comissão de Organização dos Poderes Sistema de Governo seguiu praticamente sem alterações até a aprovação do texto final da Constituição, salvo reparos práticos de redação. De acordo com esse cientista político, as vitórias parlamentaristas nunca foram fáceis e os parlamentares já sabiam que o sistema de governo poderia ser revisto no Plenário do Congresso. Por isso, quando esse órgão vota e o presidencialismo é escolhido pela maioria dos constituintes, não teria sido necessário rediscutir e reescrever os artigos aprovados.

permanentes, de aprovar projetos de lei em caráter definitivo (art. 58, §2º, I); V – a redefinição de participação do Congresso no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, como a maior capacidade do Legislativo para propor emendas ao orçamento enviado (art. 166)<sup>46</sup>, bem como o fortalecimento do Tribunal de Contas (art. 71); VI - a atribuição de competências exclusivas (art. 49); VII – extinguir a aprovação de normas por discurso do prazo, como era o caso do decreto-lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 42-43).

Por sua vez, o Poder Executivo, apesar de não desfrutar mais da hegemonia sobre os demais poderes como na ditadura militar, permaneceu poderoso e bem equipado de ferramentas constitucionais na Terceira República (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 174). Segundo Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, p. 41-45), houve uma continuidade relativa entre o período autoritário e o atual no que se refere aos poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário, na medida em que não foram retirados pela Constituição vigente, mas mitigados e adaptados ao novo contexto democrático.

Entre as medidas adotadas para fortalecer a Presidência da República na Constituição de 1988, de acordo com esses cientistas políticos, para aumentar seu controle do processo legislativo e do poder de agenda política estão: o poder de iniciativa legislativa exclusiva em áreas sensíveis como a orçamentária, tributação, organização da administração pública, criação de cargos, e remuneração dos servidores públicos (art. 61, §1º, II, a e b); a prerrogativa de solicitar regime de urgência, para forçar a inclusão de suas propostas na agenda do Poder Legislativo (art. 64, §1º); editar leis sob o requerimento de delegação pelo Congresso (art. 68); iniciativa de emendas constitucionais (art. 60, II); e o poder de desencadear o processo legislativo por meio das medidas provisórias (art. 62), que pode ser compreendido como uma perpetuação adaptada ao contexto democrático da prerrogativa presidencial de editar decretos-leis, existente na ditadura<sup>47</sup>. Com as medidas provisórias, o Poder Executivo continua a não depender do Legislativo para que atos de sua autoria entre em vigor, com força de lei. Contudo, ao contrário dos decretos-lei, a medida provisória decai se o Congresso não se manifestar no tempo previsto na Constituição: sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta (art. 62, §3º). A atual Constituição exige a manifestação do Poder Legislativo, seja para rejeitar, seja para

---

<sup>46</sup> É importante salientar que desde 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, e mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, o Congresso Nacional ampliou ainda mais seus poderes na participação do processo legislativo orçamentário, definindo o caráter impositivo das emendas parlamentares aprovadas.

<sup>47</sup> Segundo Sérgio Abranches (2018, p. 75) e Fernando Limongi (2008), das diversas prerrogativas legislativas que a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente, apenas o poder de iniciativa exclusiva para apresentar projetos de lei de índole administrativa - para criar ministérios, cargos públicos, aumento de remuneração - estavam previstos na Constituição de 1946.

aprovar; enquanto as constituições autoritárias presumiam aprovados, caso o parlamento não se manifestasse.

Além disso, outro fator que favoreceu o equilíbrio de forças para o Poder Executivo, segundo Limongi e Figueiredo (1999, p. 46-47) é o fato de que a Câmara dos Deputados está organizada de forma centralizada em lideranças partidárias, pela organização do Regimento Interno das casas parlamentares, o que torna o processo legislativo dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares. O Regimento da Câmara institucionalizou o colégio de líderes, integrado pelo presidente da Câmara e pelos líderes dos partidos, dos blocos parlamentares, da maioria e da minoria. O colégio de líderes tem por atribuição, junto a Mesa Diretora da Casa, organizar o trabalho legislativo, elaborar a pauta, definir os deputados que farão parte das comissões permanentes, e, conseqüentemente, detém poder de agenda e comanda o processo legislativo. Esse órgão detém, ainda, o poder de aprovar solicitação de urgência, para a tramitação mais rápida das matérias que pretendem ver votadas, retirando o projeto da comissão e o incluindo na ordem do dia para apreciação pelo plenário. Diante da probabilidade de demora dos trabalhos, de acordo com Limongi e Figueiredo (1999, p. 68-69), o colégio de líderes interfere na tramitação da matéria e força sua votação acelerada em plenário. O voto de liderança, fidelidade partidária, fechamento de questão são outros fatores que favorecem as lideranças partidárias e o poder de disciplinar o partido. Segundo Abranches (2018, p. 76), embora o Senado não tenha um colegiado desse tipo, fortaleceu bastante as prerrogativas da presidência e dos líderes. Essa concentração de poderes nos líderes facilita o papel do Poder Executivo, que não precisa negociar individualmente com cada parlamentar, mas passa a se relacionar diretamente com o colégio de líderes, já que as medidas que venham a ser sancionadas dependem em grande parte da atuação do colégio de líderes.

Para demonstrar como a estrutura institucional da Constituição de 1988 proporcionou melhor governabilidade e estabilidade na Nova República do que na experiência democrática entre 1946 e 1964, Fernando Limongi (2006, 2008) utiliza-se de dados empíricos, com base em dois critérios: a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo – ou seja, do que é aprovado sobre o total das proposições enviadas por esse poder – e a taxa de dominância desse poder em relação ao Legislativo – o total de leis de origem do Executivo dividido pelo total de leis aprovadas no período. A taxa de sucesso pós-promulgação da Constituição de 1988 até 2008 (data de publicação do artigo) era de 75,8%. A taxa de dominância do Executivo, por sua vez, foi ainda maior, uma vez que apresentou 83,3% das leis sancionadas pelo Congresso. Além disso, a disciplina média da base do governo teria sido de 85% até 2006 (LIMONGI, 2008). Esses dados não seriam muitos distintos de outras democracias constitucionais parlamentaristas

contemporâneas, e demonstram a supremacia do Executivo alicerçada em apoio partidário consistente, não havendo mais problema de governabilidade como havia na Segunda República. No período democrático entre 1946 e 1964, segundo Limongi (2008), o Executivo conseguiu aprovar em média 29,5% dos projetos enviados e apresentou apenas 38,5% dos projetos sancionados. Com o apoio de coalizões partidárias sólidas, nos quais a disciplina partidária teria se tornado a regra, aliada as prerrogativas legislativas em áreas importantes que a Constituição lhe reservou, dotando-o de vantagens estratégicas para conquistar o suporte de suas medidas, os presidentes têm conseguido governar e evitar as paralisias decisórias pretéritas que geravam crises políticas.

Diante do exposto, nos termos dos distintos padrões de democracia de Arend Lijphart (1984, 1999), ao mesmo tempo que o Brasil tem elementos consorciativos, no esquema constitucional, que desconcentram o poder e disseminam poder de veto – separação de poderes entre legislativo e executivo, sistema proporcional lista aberta, sistema partidário fragmentado e judiciário independente –, apresenta mecanismos majoritários que centralizam o poder no Presidente para viabilizar o processo decisório: medidas provisórias, poder de veto, capacidade de legislar em áreas fundamentais. Bruno Reis (2008) cunhou a expressão “hiperpresidencialismo consorciativo” para designar a combinação entre o controle da agenda política em um Presidente da República forte e a dispersão e a descentralização constitucional de poder. Essa mistura atípica entre incentivos institucionais contraditórios teria permitido a consolidação democrática e um maior equilíbrio e estabilidade do sistema político no Brasil.

Apesar do importante diagnóstico sobre os avanços institucionais proporcionados pela Constituição de 1988 em relação aos períodos constitucionais anteriores, que teriam facilitado a relação entre Legislativo e Executivo e a governabilidade de presidentes minoritários em um sistema político multipartidário, a grave crise política e o período de estresse constitucional que se iniciou no Brasil a partir do final de 2014 e culminou com o segundo impeachment de uma presidente eleita com pouco mais de trinta anos da redemocratização, colocam em dúvida a qualidade do funcionamento do sistema institucional brasileiro. Conforme Sérgio Abranches (2018, p. 345) aponta, em que pese a eficácia das ferramentas constitucionais para proporcionar maior estabilidade na Nova República, existem dilemas, vícios e problemas graves na performance do presidencialismo de coalizão brasileiro, como a hiperfragmentação partidária.

Após a crise do Mensalão em 2005, cientistas políticos como Bruno Reis (2008), já alertavam para o custo do funcionamento da relação entre Legislativo e Executivo e para a necessidade do controle do financiamento de campanhas eleitorais, em virtude da conexão descoberta pela busca por financiamento eleitoral, nos bastidores da política, com as tratativas

para formar as coalizões no Poder Executivo. As revelações midiáticas das ramificações institucionais espúrias ligadas ao financiamento eleitoral de candidatos e partidos passaram a impactar progressivamente na deterioração da imagem dos políticos e na redução da legitimidade do sistema político como um todo. As tensões e os confrontos entre política e o sistema de controle e aplicação da lei, cada vez mais autônomo, foram se tornando mais frequentes nos últimos quinze anos, até culminar com a Operação Lava Jato, que impactou severamente no sistema político.

Além disso, segundo Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 29), o Brasil se tornou recentemente o país com maior índice de fragmentação partidária entre as democracias contemporâneas, o que leva as coalizões serem cada vez mais extensas e terem um perfil ideológico cada vez mais heterogêneo, com pouca afinidade programática. A hiperfragmentação e a heterogeneidade encarecem o custo político e fiscal de conservação da base de sustentação do governo, ao elevar o número de partidos com poder de veto, dificultando o manejo da coalizão e a governabilidade, além de oportunizar terreno fértil para a corrupção e o clientelismo. De acordo com Sérgio Abranches (2018, p 346):

Equilibrar, com alguma proporcionalidade, essas forças díspares, distribuindo poder e participação no gabinete, de modo a satisfazer, ao mesmo tempo “os partidos da Câmara” e os “partidos do Senado”, envolve análises combinatórias mais complexas. [...] Com a ampliação do número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema político-institucional e nele prosperam.

Sérgio Abranches (2014) formulou a teoria dos ciclos ou fases do presidencialismo de coalizão para definir a relação do presidente com o Congresso multipartidário e fragmentado pelo qual dependeria a estabilidade da coalizão. Os três seguintes ciclos teriam permeado vários governos na Terceira República: centrípeto, de ambivalência e centrífugo. O ciclo centrípeto seria caracterizado por um período com forte sinal positivo, de “lua de mel”, no qual se identifica alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação estável e crescimento. Nesse cenário político, o poder de atração do presidente é considerável, facilitando a adesão e gestão da coalizão, não sendo necessário muito empenho do presidente para gerenciá-la, além de neutralizar a ação da oposição.

Por sua vez, o ciclo de ambivalência, fase intermediária, seria marcado pela diminuição do seu poder de atração, por meio de uma crise de corrupção que atinja o governo ou reversão

do desempenho econômico, com alta da inflação ou redução do crescimento, que acarreta a diminuição da popularidade presidencial. Em função disso, iniciam-se crises de relacionamento entre os parceiros da coalizão, aumenta-se a dificuldade para conseguir maiorias parlamentares e a oposição ganha força.

Por fim, no ciclo centrífugo, caso o ambiente econômico persista com desempenho ruim ou piore, o presidente se torna impopular, a liderança presidencial e do seu núcleo de governo são contestados, a oposição torna-se mais contundente, a coalizão tende a se dispersar, instaurando-se paralisia decisória e crise de governabilidade (DAVID, 2018, p. 103). Lula teria sido o único presidente eleito que chegou apenas a fase de ambivalência no decorrer do seu mandato, no auge do escândalo do Mensalão, mas depois conseguiu superar. Fernando Henrique Cardoso, Collor e Dilma teriam enfrentado a fase centrífuga e os dois últimos sofreram impeachment.

Para Abranches (2018, p. 350), “quando altos índices de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, com recessão e inflação e expectativas pessimistas, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado”. Foi nesse contexto de impopularidade e dispersão da coalizão que ocorreram os dois impeachments da Terceira República. Esse diagnóstico é compartilhado pelo cientista político Aníbal Pérez-Liñán (2007) que identificou como causas comuns de impeachment na América Latina a perda da popularidade – geralmente ocasionado por crise econômica, escândalo de corrupção, manifestações massivas nas ruas – e a perda de apoio no Congresso. Em situações como essa, é muito provável que um presidente seja removido do cargo.

Enquanto, na Segunda República, a ruptura do mandato presidencial se deu por renúncia, suicídio e golpes; na Terceira República, as instabilidades políticas têm como resultado processos de impeachment. Embora as instabilidades políticas que têm por consequência a queda presidencial não sejam mais provenientes de golpes de estado, nem estejam redundando em ciclos autoritários, como em outros períodos da história constitucional brasileira, os processos de impeachment têm sido experiências bastante traumáticas, que geram um mal-estar constitucional, na expressão de Oscar Vilhena Vieira (2019, p. 33-4).

Cláudio Pereira de Souza Neto (2020) afirma que o Brasil está com a democracia em crise, em diálogo com as pesquisas de erosão democrática que se multiplicaram nos últimos anos (PAULINO, 2021)<sup>48</sup>, que teria se agravado ainda mais no último ciclo eleitoral e no atual

---

<sup>48</sup> Desenvolvi um artigo sobre esse tema que foi publicado este ano com o título “Democracias Constitucionais em Crise: Mapeando as Estratégias Institucionais que Levam à Erosão Democrática” (PAULINO, 2021), no qual tento

mandato presidencial. Nessa perspectiva, Emílio Meyer (2021) publicou recentemente livro que retrata os últimos anos do Brasil como erosão constitucional, com uma lenta e gradual deterioração da identidade constitucional instituída pela Constituição de 1988. Apesar de a democracia brasileira ter continuado após o impeachment, torna-se importante aprofundar esse diagnóstico, tendo em vista que a situação de instabilidade política e democrática dos últimos anos contribuíram para retroceder a qualidade da democracia constitucional do país. Por esse motivo, torna-se ainda mais importante a discussão sobre a dogmática teórica e a prática do presidencialismo e do impeachment em democracias constitucionais, que veremos com detalhes nos próximos capítulos.

---

identificar o estado da arte dessa literatura e mapear as principais estratégias identificadas que podem levar à erosão de uma democracia constitucional.

### **3 PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO: ENTRE SEPARAÇÃO DE PODERES E SEPARAÇÃO DE PARTIDOS**

O propósito do presente capítulo consiste em compreender a configuração teórica do sistema de governo presidencialista. Dessa forma, com base na literatura comparada do direito constitucional e da ciência política, abordaremos no que consiste um sistema de governo, a relação do presidencialismo com a democracia, seus elementos e características definidoras, sua distinção com os sistemas de governo parlamentarista e semipresidencialista. Além disso, dedicaremos uma atenção especial a diversas compreensões teóricas acerca do princípio da separação dos poderes, e também sobre princípio da separação dos poderes com partidos. O objetivo central do presente capítulo é compreender a concepção mais atualizada e realista do presidencialismo constitucional democrático.

#### **3.1 Sistemas de governo e constitucionalismo democrático**

Em primeiro lugar, é oportuno esclarecer que **sistemas de governo**, conforme define José Afonso da Silva (2008, p. 505), “são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais”. De acordo com Bernardo Fernandes (2013, p. 872), sistema de governo “é o modo como se dá a relação entre governantes e governados dentro de um Estado; sobretudo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo”. A forma como se configura esse relacionamento, de modo a preponderar a maior colaboração ou a independência entre os poderes dá origem aos sistemas predominantes – presidencialismo e parlamentarismo – além dos intermediários ou mistos, como o semipresidencialista.

Sistema de governo não deve ser confundido com “forma de governo” ou “regime de governo”, conceitos com sentido próprio que têm a finalidade de estabelecer como as instituições políticas são organizadas no estado e na sociedade, bem como a relação entre governantes e governados. Forma de governo se refere ao modo da relação entre governantes e governados dentro de um Estado. Na tipologia aristotélica, se associa a monarquia (governo de um só), aristocracia (governo de mais de um, mas de poucos), e a república (governo em que o povo governa no interesse público). Essas seriam as formas boas, que poderiam se degenerar, respectivamente, em tirania, oligarquia e democracia. Na tipologia de Maquiavel, por sua vez, a distinção se daria entre república e monarquia (SILVA, p.102-3, 2008). Regime de governo,

por outro lado, se refere geralmente ao modo como o poder é exercido: democrático ou autocrático (autoritarismo e totalitarismo) (FRANCISCO, 2013, p. 1181).

Convém destacar a classificação do constitucionalista alemão Karl Loewenstein (1970, p. 32) que distingue o significado dos conceitos “sistema político” e “tipo de governo”, sendo que esse último seria equivalente ao conceito de “sistema de governo” adotado no presente trabalho. A noção de “sistema político” se refere à estrutura ideológica nas quais as instituições de poder são exercidas em uma sociedade, tais como constitucionalismo democrático ou autoritarismo. Já a expressão “tipo de governo” alude à conformação concreta das instituições de um sistema político em uma determinada sociedade. O primeiro seria um conceito genérico que abarcaria diversos tipos de governo. Assim, o sistema político do constitucionalismo democrático abrangeria diversos tipos de governo, que se institucionalizam como presidencialismo, parlamentarismo, governo de assembleia, governo diretorial, democracia direta ou democracia semidireta. Enquanto um sistema político autocrático, que é caracterizado pela concentração de poder em um único partido, grupo ou ditador, para o constitucionalista alemão, teria os seguintes tipos de governo: monarquia absolutista, totalitarismo fascista ou nazista, comunismo, cesarismo plebiscitário/bonapartista, autoritarismo neopresidencial.

A infraestrutura ideológica comum ao parlamentarismo e presidencialismo, na classificação de Loewenstein (1970, p. 91), seria o constitucionalismo democrático, isto é, a ideia de que todo poder emana do povo, de que o Executivo e o Legislativo devem estar de acordo com a vontade do povo, e que eleições livres e justas formam um circuito aberto e plural, no qual competem diversas ideologias e forças sociais e políticas. A concepção do constitucionalismo de que o poder deve ser distribuído em diversos órgãos estatais para controlar o seu exercício, em um Estado de Direito, se une à democrática de que o poder deve ter sua origem e exercício democrático<sup>49</sup>.

O conceito de sistema de governo tem como traço distintivo, portanto, tratar sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. O presidencialismo, parlamentarismo e o semipresidencialismo seriam exemplos de sistemas de governo em um sistema político democrático constitucional.

O presidencialismo, dessa maneira, é um sistema de governo existente em uma República e típico de democracias constitucionais. Distingue-se tanto de monarquias

---

<sup>49</sup> Loewenstein (1970) não considera os regimes presidencialistas ou parlamentaristas de sistemas constitucionais-democráticos do mesmo tipo de governo que nos sistemas autocráticos. Ele inclusive cria um novo tipo – o neopresidencialismo – para descrever países onde o presidente concentra o poder político em detrimento dos demais poderes, como nos regimes autoritários latino-americanos (ditaduras populistas e militares do século XX).

(absolutistas ou constitucionais), no qual existe um sistema hereditário para definir quem será o Chefe de Estado; quanto de regimes autoritários, como ditaduras militares ou civis<sup>50</sup>; de semiautoritários, híbridos, competitivos-autoritários, que misturam elementos autoritários com competição eleitoral<sup>51</sup>; bem como dos sistemas de governo democráticos, tais como parlamentarismo e semipresidencialismo.

### 3.2 Presidencialismo e democracia

O presente estudo trabalha analiticamente com um conceito de presidencialismo como uma espécie de um sistema político constitucional democrático, conforme dito no tópico acima sobre sistema de governo, adotando-se a classificação de Karl Loewenstein (1970). Distingue-se, dessa forma, das experiências autoritárias do presidencialismo, que teriam elementos conceituais diversos, na medida em que a fonte da legitimidade do poder não seria democrática, tampouco respeitaria o ideal de separação de poderes, uma vez que existe a hegemonia exacerbada do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes, que geralmente são enfraquecidos ou inexistentes, como nas experiências do Estado Novo ou da ditadura militar no

---

<sup>50</sup> Conforme explicam Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018), regimes autoritários vêm em diversas formas. Podem ser comandado por militares, seja um presidente ou uma junta, como ocorreu nas ditaduras militares latino-americanas dos anos 60 aos anos 80; ou podem ser liderado por uma única pessoa, como um político civil carismático, como Getúlio Vargas no Brasil durante o Estado Novo; ou por um partido e seu líder, como o partido nazista e Adolf Hitler na Alemanha. Monarquias absolutistas são outra forma de autoritarismo, que embora tenham diminuído bastante nos últimos dois séculos, ainda subsistem em alguns países do Oriente Médio, cujo exemplo mais notório é a Arábia Saudita. Os regimes autoritários puros são caracterizados pela completa abstenção de efetiva competição política e pela ausência de pluralismo político. Até podem ter eleições, mas geralmente são regimes de partidos único, e os governantes autoritários não perdem poder. Ademais, podem ter constituições escritas prevendo direitos, cortes e outras instituições do estado de direito, mas estas conferem uma fachada artificial ao regime e operam para a preservação hegemônica do poder (PAULINO, 2021).

<sup>51</sup> Regimes híbridos são aqueles que preservam a competição eleitoral, mas violam os atributos liberais e constitucionais dos conceitos procedimentais adotados. Steven Levitsky e Lucan Way (2002) descrevem esses regimes como competitivos autoritários, pois neles as instituições da democracia formal continuam a operar, mas os incumbentes violam as regras jurídicas formais e diminuem ou eliminam a efetiva competição. Não existe uma competição livre e justa entre governantes e opositores, tendo em vista que ou há fraude massiva, ou os incumbentes rotineiramente abusam dos recursos estatais, nega-se a oposição cobertura midiática adequada, há assédio aos candidatos opositores e seus apoiadores. Nesses regimes, jornalistas, opositores políticos e críticos do governo podem ser ameaçados, perseguidos ou até mesmo presos, agredidos, e em alguns casos, assassinados. Distinguem-se de regimes autoritários puros porque ainda existem, em um grau bastante reduzido, eleições formais e grupos opositores. São regimes que podem ter sido uma democracia constitucional, mas passam por um processo de erosão democrática, comum nos estudos comparativos de democracias constitucionais. Esse fenômeno de deterioração democracia tem sido conceituado como “o processo incremental, mas em última instância ainda substancial, de decadência dos três predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos constitucionais de liberdade de expressão e associação, e o estado de direito” (GINSBURG; HUQ, 2018). A erosão é um fenômeno mais complexo e nuançado que um colapso autoritário e, atualmente, segundo Ginsburg e Huq (2018), é a forma mais comum de ruptura ou debilitação das democracias pelo mundo. Nem sempre uma situação de erosão termina com um regime autoritário puro, mas pode resultar em um regime competitivo com elementos autoritários (PAULINO, 2021).

Brasil. O único conceito que nos interessa aqui é o de presidencialismo compatível com uma democracia constitucional.

Adere-se no presente trabalho à teoria da objetividade da moral desenvolvida pelo filósofo do direito Ronald Dworkin (2014), que pressupõe uma indispensável integridade e coerência entre os valores que norteiam uma sociedade (MARTINS, 2019, p. 117-120). Conforme explica Thomas Bustamante (2018), Dworkin concebe o domínio dos valores – que abrange política, direito e moralidade – como apenas um único mais geral: a moralidade política. Deve-se buscar uma epistemologia interpretativa que integre todos os valores, tendo em vista que todos valores dependem uns dos outros. A integração, para esse pensador, é uma condição necessária da verdade, e todos os valores políticos devem encaixar-se entre si. O direito seria um departamento da moralidade preocupado com as instituições. Assim sendo, na análise teórica sobre as instituições políticas e jurídicas, como o presidencialismo e a relação entre o Poder Executivo e Legislativo, deve levar em conta e ser coerente com valores como democracia, legitimidade, igualdade e liberdade, na medida em que elas produzirão obrigações jurídicas para toda sociedade. Deve-se construir, por meio de um processo interpretativo, com responsabilidade moral, uma concepção de presidencialismo que seja compatível com a criação de um governo democraticamente legítimo. Adotando a metodologia de Dworkin, desse modo, de buscar a melhor construção interpretativa de um conceito político, justifica-se a exclusão de formas autoritárias do conceito de presidencialismo.

Dentro dessa lógica, perfilha-se a teoria democrática da autoridade do filósofo político Jeremy Waldron. Esse filósofo compreende que uma teoria da autoridade tem por função estabelecer os procedimentos e instituições para determinar como as decisões devem ser tomadas em uma comunidade na qual o desacordo moral e razoável e de boa-fé sobre política e direito é a tônica (WALDRON, 1993). Reconhecendo o fato do pluralismo como característica persistente da maioria das sociedades democráticas contemporâneas, Waldron (2008) acredita que uma teoria democrática do direito deve se preocupar que as fontes institucionais de suas normas – isto é, os procedimentos e instituições que dão origem a normas que são consideradas jurídicas – sejam dotadas de legitimidade democrática, respeitando a igualdade política e o direito de participação dos cidadãos. Em função disso, Waldron (2008) considera que as normas jurídicas devem advir da fonte correta e ser produzidas do modo correto: o democrático. Por essa razão, a autoridade do direito seria justificada por ensejo de ser o fruto de uma decisão democrática. Na concepção de Waldron, segundo Bustamante (2016, p. 50), os procedimentos democráticos legitimam a autoridade, porque eles representam

arranjos de poder que são justos e empoderam os cidadãos a terem uma capacidade igual de exercer o controle sobre sua vida e na vida da comunidade (PAULINO, 2018)<sup>52</sup>.

Diante desse propósito de buscar uma definição de presidencialismo compatível com a democracia, é importante esclarecer, ademais, que a presente pesquisa adota uma perspectiva procedimentalista de democracia, focada em procedimentos, não em determinados resultados ou consequência que se deva chegar, como intervencionismo econômico ou mercados livres e eficiência econômica, na medida em que em uma sociedade plural, o que está em disputa são justamente distintas concepções de bem. Segundo Waldron (1999), uma concepção de democracia focada em procedimentos, não em determinados resultados almejados, seria a mais adequada para levar a sério o princípio de igualdade política entre os cidadãos e para assegurar o direito à participação de todos no processo democrático, respeitando o igual direito de cada cidadão impactar e influenciar nesse regime de governo e ter seus interesses representados e igualmente considerados.

Nessa linha, incorporamos o conceito de democracia constitucional liberal de Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018)<sup>53</sup>, que envolveria três pilares fundamentais: em primeiro lugar, eleições livres e justas, com sufrágio universal aos adultos; em segundo, direitos de liberdade de expressão, de reunião e de associação, uma vez que são indispensáveis para o direito de contestação e oposição no processo democrático e para incluir todas as vozes no debate político; em terceiro, o estado de direito (*rule of law*), com instituições jurídicas que garantam a integridade e imparcialidade das eleições e da ordem democrática, e protejam o exercício dos direitos políticos e das liberdades referidas. Cada um dos termos do conceito “democracia constitucional liberal”, segundo esses comparativistas, representa um dos componentes essenciais para um regime de autogoverno do povo que realmente seja efetivo e praticável (PAULINO, 2021).

---

<sup>52</sup> Desenvolvo com mais detalhes a teoria democrática da autoridade de Jeremy Waldron na minha dissertação de mestrado, que se tornou o livro “*Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial: A reconciliação entre a proteção de direitos fundamentais e a legitimidade democrática no constitucionalismo*” (PAULINO, 2018).

<sup>53</sup> Essa concepção é mais minimalista que a adotada por Ronald Dworkin, que defende uma concepção constitucional de democracia, de democracia como parceria. A concepção constitucional da democracia entende que o “autogoverno não é o governo de uma maioria que exerce sua autoridade sobre todos, mas o governo de todas as pessoas atuando como parceiras” (DWORKIN, 2014, p. 586). Essa concepção vincula a democracia às restrições substantivas das condições de legitimidade, pois presume que a melhor forma de autogoverno é aquela que tiver mais chance de produzir decisões substantivas que tratem a todos com igual importância. O objetivo fundamental da democracia para essa corrente é que “as decisões coletivas sejam tomadas por instituições políticas cuja estrutura, composição e modo de operação dediquem a todos os membros da comunidade, enquanto indivíduos, a mesma consideração e o respeito” (DWORKIN, 2006, p. 26). A parceria se desenvolve partindo-se da ideia de que os membros aceitem que, em política, devem agir com igual respeito e consideração por todos os outros parceiros (PAULINO, 2018).

Em face dessas premissas normativas expostas, uma definição de presidencialismo democrático tem de levar em consideração que a fonte de legitimidade do presidente deriva do voto popular em um processo eleitoral livre, justo e plural, verificado por instituições que garantam isso, no qual a maioria dos cidadãos, com sufrágio universal e com as liberdades políticas asseguradas, selecionam os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, dentre as diversas opções disponíveis. Além do mais, como exigido pelo princípio republicano da temporariedade do poder, deve haver possibilidade de alternância, com a renovação periódica dos mandatos, de modo que as minorias políticas que perderam a eleições possam vir a disputá-la e participar de uma nova rodada no futuro, e quem sabe se tornar maioria e vencer uma eleição. De acordo com Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), essas regras, procedimentos e instituições fazem parte do repertório das democracias modernas e preenchidos esses critérios pode-se concluir que o procedimento é democrático e a autoridade do presidente seria legítima. Por outro lado, muitos regimes autoritários usam de eleições para oferecer uma fachada democrática ao regime. Se há um partido único, pode-se considerar um regime autoritário puro. Se há vários partidos, mas um é hegemônico, as instituições são capturadas de modo a favorecê-lo e prejudicar opositores, tornando a competição injusta – nesse caso, temos um regime competitivo-autoritário ou híbrido. Como alerta José Afonso da Silva (2008, p. 506), “se houver um Presidente da República que seja ditador ou com predominância autoritária sobre os demais Poderes, então tem-se sistema ditatorial e não presidencialismo”.

### **3.3 Presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo: distinções teóricas e práticas**

Para encontrarmos uma definição funcional de presidencialismo é imperioso buscar quais são os elementos essenciais que contrastam esse sistema de governo do parlamentarismo e de sistemas mistos (também chamado de semi-presidencialista ou parlamentarista-presidencialista).

A doutrina constitucional brasileira geralmente elenca as características básicas de cada sistema de governo em sua forma pura – presidencialismo e semipresidencialismo –, não se preocupando tanto em distinguir quais seriam os critérios cruciais para distinção entre cada sistema de governo daqueles atributos que são frequentes, mas não fundamentais para definição. Por sua vez, essa tarefa geralmente é mais presente em artigos e obras de ciência política.

Na tabela abaixo, encontra-se uma sistematização de cinco entre os principais autores de manuais de Direito Constitucional e Teoria do Estado do Brasil com as características que apresentam como básicas ou necessárias para o conceito de presidencialismo:

Características básicas do presidencialismo	José Afonso da Silva (2008, p. 505-6)	Paulo Bonavides (2011, p. 318)	Dalmo Dallari (2007, p. 242)	Bernardo Fernandes (2013, p. 872)	Alexandre de Moraes (2004, p. 69-70)
1) Sistema de separação e independência de poderes	Presente	Presente	-	-	Presente
2) Acúmulo de atribuições de Chefe de Estado e Chefe de Governo	Presente	-	Presente	Presente	Presente
3) Escolha popular do presidente da República, direta ou indiretamente	Presente	Presente	Presente	-	Presente
4) Mandato fixo com prazo determinado	Presente	-	Presente	Presente	-
4) Irresponsabilidade política perante o Legislativo: não depende da confiança do Legislativo para exercício do governo.	Presente	Presente	-	Presente	Presente
5) Poder de veto do presidente	-	-	Presente	-	-
6) Poder Legislativo com independência, eleito e com mandato fixo, não sujeito a dissolução	Presente	-	-	Presente	Presente
7) Ministérios de inteira confiança do Poder Executivo e não podem ser demitidos pelo Congresso	Presente	Presente	Presente	-	Presente

8) Responsabilidade jurídica do presidente pelo impeachment	-	Presente	-	-	Presente
---	---	----------	---	---	----------

Em relação ao parlamentarismo esses autores elencam as seguintes características básicas<sup>54</sup>:

Características básicas do parlamentarismo	José Afonso da Silva (2008, p. 506-7)	Paulo Bonavides (2011, p. 349)	Dalmo Dallari (2007, p. 235-6)	Bernardo Fernandes (2013, p. 872)
1) Sistema de fusão de poderes (não há separação entre Executivo e Legislativo, mas identidade entre os poderes)	Presente	Presente	Presente	Presente
2) Distinção entre Chefe de Estado (monarca ou presidente) e Chefe de Governo (primeiro-ministro, chanceler, premiê)	Presente	Presente	Presente	Presente
3) O governo é responsável politicamente perante o parlamento e depende de sua confiança	Presente	Presente	Presente	Presente
4) A investidura do governo está relacionada mais à confiança do parlamento e menos a um mandato fixo. Perdida a confiança, o governo pode ser exonerado por meio de um voto de censura ou moção de desconfiança	Presente	Presente	Presente	Presente

<sup>54</sup> Foi retirado o Alexandre de Moraes (2004) da tabela sobre parlamentarismo, tendo em vista que a obra referenciada não se aprofunda nas características desse sistema de governo, já que a ênfase é direcionada para o sistema presidencialista.

5) Possibilidade de dissolução do parlamento pela perda da confiança dos eleitores e serem convocadas eleições extraordinárias	Presente	Presente	Presente	Presente
--	----------	----------	----------	----------

Com efeito, cientistas políticos usualmente buscam critérios definidores entre as características fundamentais para distinguir um sistema presidencial de um parlamentar. Arend Liphart (1992, 1994) apresenta três diferenças cruciais entre os dois sistemas de governo. A primeira grande distinção é a de que no parlamentarismo, o líder do governo – cujo cargo pode ser denominado por diversos títulos oficiais, tais como primeiro-ministro, premiê, chanceler – e seu gabinete são dependentes do legislativo e podem ser removidos do cargo por um voto de desconfiança ou censura. No presidencialismo, por sua vez, o presidente é eleito por um mandato fixado constitucionalmente e, em circunstâncias normais, não pode ser forçado a sair do cargo pelo legislativo (a não ser excepcionalmente, via impeachment). A segunda diferença fundamental para esse cientista político holandês é a de que o presidente é eleito pelo voto popular, seja diretamente ou indiretamente pelo colégio eleitoral, enquanto o primeiro-ministro é selecionado pelo parlamento, seja por intermédio de barganha interpartidária no âmbito do legislativo, seja por meio de eleição formal. A terceira distinção crucial para Liphart é a de que em sistemas parlamentares há executivos colegiados ou coletivos, enquanto no sistema presidencial geralmente é unipessoal. Enquanto os membros do gabinete presidencial são meros conselheiros subordinados ao presidente, a posição do primeiro-ministro no gabinete varia de preeminência até virtual igualdade com os outros ministros, existindo um grau de colegialidade relativamente elevado na tomada de decisão (LIPHART, 1992, 1994).

Já o cientista político italiano Giovanni Sartori (1993) entende que um sistema pode ser definido como presidencialista puro somente se presente as três seguintes condições: 1) o presidente for selecionado para seu cargo por uma eleição popular, 2) liderar o governo pelo qual é apontado, 3) não for removido por voto do legislativo durante seu mandato constitucional. Por seu turno, para ele, existem variados tipos de regimes parlamentares e o único denominador comum seria a exigência de que os líderes dos governos sejam indicados, apoiados e removidos por voto parlamentar.

De acordo com Matthew Soberg Shugart e John M. Carey (1992), a característica definidora para distinguir entre presidencialismo e parlamentarismo consiste no critério de independência de origem e sobrevivência, que leva em consideração o grau de dependência do

executivo e do legislativo no que diz respeito à seleção e demissão de procedimento do executivo. Conforme explicam esses cientistas políticos americanos, em um sistema parlamentar, o executivo pode ser escolhido e responsável perante uma assembleia eleita, podendo ser removido por ela, portanto, os poderes legislativo e executivo são dependentes. Por sua vez, em um sistema presidencial, na medida em que ambos os poderes são eleitos, o processo de formação do executivo é institucionalmente distinto do processo de preenchimento das cadeiras do legislativo. Já os sistemas mistos, como os semipresidenciais, combinarão sobre a composição do executivo a autoridade entre assembleia e presidente<sup>55</sup>.

Matthew Shugart e Scott Mainwaring (1997, p. 14-15) afirmam que o traço marcante para definir o presidencialismo democrático consiste, em primeiro lugar, na origem separada entre os poderes, considerando que tanto o presidente como os membros do legislativo são eleitos de forma popular em processos distintos. Em segundo lugar, na sobrevivência distinta dos poderes, na medida que os mandatos dos membros de ambos os poderes são fixos, com prazo determinado, e nenhum dos dois tem o poder de encurtar politicamente o mandato do outro (a não ser pela responsabilização jurídica pelo impeachment). Em contraste, no parlamentarismo, a origem do chefe do executivo não é por escolha popular, mas por indicação de uma assembleia eleita; assim como os mandatos não são fixos rigidamente, embora possa ter um mínimo e máximo de tempo, e o primeiro ministro e seu gabinete dependem da confiança do parlamento, bem como o gabinete pode dissolver o parlamento e convocar eleições antecipadas. Essa classificação que leva em consideração a independência entre origem e sobrevivência, dependente ou separada, para definir e distinguir sistemas de governo foi replicada por outros autores, como os brasileiros Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, p. 23).

O critério da independência de origem e de sobrevivência em essência pode ser traduzido no princípio da separação de poderes, que configura em uma característica fundamental das constituições presidencialistas, significando a independência mútua e não subordinação entre o poder legislativo e o poder executivo, e a não fusão dos poderes nos sistemas parlamentaristas (LIPHART, 1992, p. 3). De acordo com Héctor Fix-Fierro e Pedro Salazar-Ugarte (2012), no sistema presidencialista, um governo de legitimidade dual emerge,

---

<sup>55</sup> “In a parliamentary system, the executive is chosen by and may be removed by the elected assembly. In a presidential system, the process of forming the executive is institutionally distinct from the process of filling seats in the assembly, as both branches are popularly elected. In each of the other types and hybrids that we assess in this book, there is some combination of presidential and assembly authority over the composition of the executive” (SHUGART; CAREY, 1992, p. 2).

no qual cada poder é independente e reivindica sua própria fonte de legitimidade, na medida em que são eleitos de forma separada, com mandatos fixos e não podem remover um ao outro.

É oportuno salientar que formas intermediárias de sistema de governo – como o semipresidencialismo – também reconhece o princípio da separação de poderes, em alguma medida, na relação entre executivo e legislativo, mas em uma perspectiva diferente. Por um lado, em sistemas mistos, presidentes e membros do legislativo têm origem distinta, na medida em que são eleitos de forma independente, diretamente pelo povo. Por outro lado, o governo, para sobreviver, depende tanto da confiança do presidente como da maioria dos legisladores (CHEIBUB, 2006, p. 35). Como o governo também é responsável politicamente perante o parlamento, o presidente vai exercer a função de chefe de governo apenas quando seu partido conseguir formar uma coalizão com a maioria dos membros do parlamento, daí terá a prerrogativa de indicar o primeiro-ministro. Caso a oposição tenha a maioria no parlamento, o presidente cede na prática os poderes de governo para o primeiro-ministro e o gabinete, e não pode demitir os ministros (SHUGART, MAINWARING, 1997, p. 16). Nesses sistemas, o presidente também pode ter o poder de dissolver o parlamento, como no caso paradigmático francês, e o parlamento de impor voto de desconfiança aos ministros. Giovanni Sartori (1993) sustenta que o semipresidencialismo não é um regime de separação de poderes como o presidencialismo – que muitas vezes gera impasses e imobilismo –, mas um de compartilhamento de poder.

Em relação a outros atributos do presidencialismo que são recorrentes, mas não essenciais, Arend Liphart (1994) elenca mais seis características: o presidente não tem o poder de dissolver o legislativo; o presidente tem um poder de veto sobre a legislação e o veto só pode ser derrubado por uma maioria qualificada no legislativo; o presidente pode apontar os membros do gabinete sem interferência legislativa; o presidente acumula as funções de chefia de estado e de governo; o presidente não pode servir mais que dois mandatos; o presidente não pode ser simultaneamente um membro do legislativo. De acordo com Liphart, esses atributos são baseados no paradigma americano, que influenciou democracias presidencialistas mundo a fora, especialmente na América Latina e, embora comuns, não são características intrínsecas ao sistema de governo e algumas delas não são replicadas, na prática, em algumas democracias presidencialistas.

Nesse mesmo sentido, convém ressaltar que os cientistas políticos José Antônio Cheibub, Zachary Elkins, Tom Ginsburg (2013), em pesquisa empírica comparando a relação entre executivos e legislativos em dispositivos formais de uma amostra de 401 constituições de 1789 a 2006 do mundo todo, encontraram como resultado um grau elevado de heterogeneidade

entre atributos institucionais entre os tipos principais (presidencialismo, parlamentarismo e semi-presidencialismo). Esses pesquisadores analisaram que atributos institucionais – veto do executivo, poder de decreto do executivo, prerrogativa de iniciativa de legislação do executivo, poderes emergenciais, fiscalização do legislativo e poder de indicação e demissão do gabinete – não são exclusivos de apenas um sistema de governo, pelo contrário estão presentes, sem uma variação substantiva, em regimes presidencialistas, semipresidencialistas e parlamentaristas. Existe, ademais, uma diferença de coerência interna, sistemas semipresidencialistas, principalmente, e presidencialistas do pós-guerra tem mais homogeneidade interna, enquanto parlamentaristas são mais diversos. Mesmo um critério sistêmico considerado quase-definidor de sistema de governo como “dissolução de assembleia” foi encontrado em algumas constituições presidencialistas, e não estava presente em algumas constituições parlamentaristas. Com base nessa heterogeneidade de atributos presentes em cada sistema de governo, os cientistas políticos supracitados defenderam a necessidade de ceticismo com classificações sistêmicas de sistemas de governo e tipologias gerais, embora reconheçam ainda o valor da importante distinção constitucional entre origem e sobrevivência do executivo.

Para os fins do presente trabalho, adotamos uma *definição de presidencialismo democrático funcional minimalista*, adaptada com base nas aludidas pelos cientistas políticos Shugart e Carey (1992) e Shugart e Mainwaring (1997): *presidencialismo é o sistema de governo em uma república democrática-constitucional, caracterizado essencialmente pela separação dos poderes executivo e legislativo, com a independência de origem e sobrevivência de ambos os poderes*. Isto é, presidentes e membros do legislativo são eleitos democraticamente de forma autônoma e separada pelo povo por um mandato constitucional delimitado, e não dependem da confiança política do outro para sua sobrevivência, de modo que um poder não pode destituir o outro, a não ser excepcionalmente por uma razão jurídica, por meio do processo de impeachment.

### **3.4 Presidencialismo e separação dos poderes**

#### **3.4.1 O modelo clássico da separação de poderes: liberdade e Estado de Direito (*rule of law*)**

O princípio da separação dos poderes está na gênese do constitucionalismo liberal e foi concebido como mecanismo de assegurar a liberdade e minimizar as chances de opressão e tirania. Inspirado na obra *O Espírito das Leis* de Montesquieu, James Madison – considerado o

principal teórico político e constitucional da operacionalização institucional prática do princípio da separação dos poderes – defendeu no momento inaugural do constitucionalismo americano a máxima política de que o legislativo, executivo e judiciário deveriam ser ramos separados e distintos na estrutura do governo, como forma essencial de proteger a liberdade. No Ensaio nº 47 dos *Federalist Papers*, Madison afirmou que a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos – seja uma, poucas ou muitas; hereditário, apontado ou eleito – seria o equivalente à tirania. No Ensaio nº 51, Madison defendeu a necessidade da divisão do poder em várias frações distintas e o controle mútuo entre eles. Para esse pensador, seria necessário contrapor ambição com ambição, estimulando a competição e rivalidade de interesses, com o propósito de resguardar as liberdades constitucionais<sup>56</sup>.

Divide-se, assim, a autoridade com o propósito de refrear o poder mediante o jogo de “pesos e contrapesos” (HAMILTON, 2017). Na Convenção da Filadélfia, os fundadores da democracia americana tinham a preocupação em elaborar instituições de governança que poderiam garantir segurança contra a excessiva concentração do poder político, e tinham em mente que a divisão e o equilíbrio entre eles preveniam seu mau uso. De acordo com Emílio Meyer (2018), a separação de poderes, ao lado do federalismo e do *judicial review*, se tornou um dos pilares fundamentais do constitucionalismo norte-americano. A doutrina *madisoniana* em seu sentido mais estrito, de acordo com Bonifácio de Andrada (2020, p. 22), trata de uma teoria da separação e da especialização das funções governativas, de modo que o sistema de governo seria tripartido em três órgãos distintos – executivo, legislativo e judiciário. A novidade da fórmula *madisoniana* na equação da tripartição dos poderes, inspirada na teoria de Montesquieu, é acrescentar o postulado do controle mútuo entre os poderes e órgãos via freios e contrapesos institucionais para manter o equilíbrio constitucional, isto é, controles endógenos às instituições. Controles exógenos ainda não eram concebidos como adequados, via esfera pública ou mesmo da oposição (ANDRADA, 2020, p. 23-4).

O princípio da separação dos poderes pode ser definido como a norma que impõe a necessidade de se dividir as funções do governo. Como explica Jeremy Waldron (2016, p. 49), muitas vezes esse postulado é associado, em maior medida, aos princípios da (i) dispersão do poder, dos (ii) freios e contrapesos (*checks and balances*), e, em alguma medida, aos do (iii) bicameralismo e do (iv) federalismo. O primeiro princípio exige a desconcentração de poder

---

<sup>56</sup> Madison tinha uma concepção pessimista sobre a natureza humana, por isso justifica a necessidade de freios institucionais, como exemplifica esse trecho famoso do Ensaio 51 dos Federalistas “se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo de modo que se limite de tal maneira o poder que nenhuma maioria exerça opressão sobre os direitos individuais de uma minoria” (HAMILTON, 2017).

em diversos órgãos, pessoas e grupos. O segundo dispõe sobre a concorrência entre ações de agências governamentais, de modo que uma possa vetar medidas da outra. O terceiro demanda a existência de duas assembleias legislativas representando o parlamento. O quarto determina a distribuição do poder territorialmente, com competências distribuídas ao governo federal e ao governo do estado.

As estruturas constitucionais arquitetadas com base nos princípios da separação dos poderes, dispersão do poder e os freios e contrapesos foram concebidas – pelos teóricos liberais, republicanos e iluministas do século XVIII – com a principal justificativa normativa de preservar a liberdade política e, relacionado a isso, contra a opressão, a corrupção, o mau uso do poder e o despotismo. Múltiplos centros de poder possibilitam que os cidadãos demandem e recorram a outros para conseguir a satisfação de suas demandas, além de produzir uma concorrência produtiva e saudável, que pode garantir bons resultados epistêmicos.

Jeremy Waldron (2016, p. 62-71) adiciona outra justificativa relevante vinculada ao princípio da separação dos poderes que revela sua importância para garantir o *rule of law* (Estado de Direito). Analisando apenas a concepção da separação dos poderes como a divisão do poder político em três funções – promulgar uma lei, adjudicar disputas com bases no direito, e administrar uma decisão legal –, esse filósofo do direito entende que esse princípio se justifica porque o exercício do poder político e do aparato coercitivo da força estatal não deve ser visto como algo simples, mas como algo articulado e complexo. Além disso, a divisão do exercício do poder em fases é importante em si mesma e detém um caráter institucional distinto.

Waldron (2016, p. 63-5) compreende que a ação estatal deve ser desacelerada em uma ordenação de fases subsequentes, de modo a torná-la mais difícil porque tem muito da vida dos indivíduos em jogo: liberdade, dignidade e respeito. Nesse sentido, o processo de tomada de decisão deve ser canalizado em diversos pontos e estágios. Essa preocupação de que a ação governamental seja articulada em diferentes fases estaria associada às exigências do *rule of law*, tais como clareza, publicidade, integridade das expectativas e devido processo legal. De acordo com esse autor, a separação de funções oferece múltiplos pontos de acesso a normas e variados modos de internalização. Os cidadãos precisam de tempo para internalizar e viver de acordo com as normas, e a divisão de tarefas entre diferentes órgãos contribui para esse processo. A articulação institucional exige que a elaboração da lei ocorra antes da sua aplicação, e que a adjudicação ocorra antes da sua execução. Mesmo se a autoridade é democraticamente eleita, o poder estatal deve ser dividido em distintos componentes, e canalizado por meio de procedimentos institucionais. O executivo, o legislativo e o judiciário devem ser separados antes que seu poder impacte no indivíduo.

Além disso, para Waldron (2016, p. 70) cada uma das funções – executiva, legislativa, judicial – teria integridade intrínseca e um caráter distinto. Por isso, via de regra, aquele órgão que exerce uma função não deveria se imiscuir na do outro, sob o risco de contaminá-la ou usurpá-la. No entanto, mesmo que a um poder seja atribuída uma função atípica geralmente associado a típica de outro, o filósofo entende que ambos os processos devem ser separados institucionalmente na estrutura interna de governança. Por exemplo, se o Executivo detém prerrogativas legislativas, essas deveriam ser exercidas por órgãos e agentes diferentes daqueles que executam e aplicam a lei. O que importa mais, na visão do Waldron, é o respeito ao exercício de cada operação do governo, de modo que cada uma seja desempenhada de modo diferenciado<sup>57</sup>.

Em função do exposto, a matriz constitucional do liberalismo político e do republicanismo, que viria desde Madison, defende uma concepção de poder executivo juridicamente limitada pelas estruturas institucionais da separação dos poderes, em equilíbrio com o poder judiciário e com o poder legislativo, como um elemento fundamental do *rule of law* e para a preservação das liberdades constitucionais, na medida em que a divisão do trabalho assim como a fiscalização e o monitoramento mútuo entre poderes evitaria a concentração de poder, e conduziria a uma melhor forma de tomada de decisões políticas.

### **3.4.2 A defesa do hiperpresidencialismo na relação entre os poderes e o realismo neoschmittiano**

Os argumentos favoráveis a um presidente com poderes concentrados em detrimento dos demais poderes não são recentes, como foi visto no capítulo sobre a reconstrução da história do presidencialismo. Na Convenção da Filadélfia, Alexander Hamilton defendeu um presidente com poderes extraordinários, embora sua posição não tenha prevelecido naquele momento. Da mesma forma, no constitucionalismo latino-americano, desde o seu início, personagens históricos que arquitetaram o constitucionalismo na região, como o libertador Simón Bolívar e o argentino Juan Bautista Alberdi, advogaram um presidente forte como uma necessidade prática para garantir independência e construir uma nova nação. O pacto liberal-conservador no século XIX na América Latina, como demonstra Roberto Gargarella (2014) assegurou um

---

<sup>57</sup> Importante registrar que Waldron (2016) não adota um modelo teórico de separação de poderes similar ao de Madison, mas uma versão que representa um aperfeiçoamento teórico, não tanto preocupado em limitar o governo, mas em torná-lo mais articulado e complexo, para preservar melhor o ideal de estado de direito.

executivo desequilibrado com poderes expandidos ao presidente com o propósito de assegurar a ordem.

Com a emergência do paradigma do Estado Social superando o Estado Liberal, na Europa, na América Latina e mesmo nos Estados Unidos, o papel do Estado aumenta substancialmente na intervenção na economia e para garantia dos direitos sociais. Junto a isso, o poder normativo do governo aumenta em países parlamentaristas e presidencialistas para promover o desenvolvimento, intervir e regular a economia e viabilizar políticas públicas sociais. É desse período que surgem, por exemplo, instrumentos legislativos empregados diretamente pelo governo para respostas rápidas, como decretos-leis e correlatos (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 10). De acordo com Alexandre de Moraes (2004, p. 199-200), houve uma reinterpretação e adaptação da separação dos poderes, diante desse novo contexto socioeconômico e panorama administrativo do Estado, para permitir transferir, em parte, a função legiferante do legislativo ao poder executivo, como por meio de leis delegadas. A necessidade fática de delegação adviria das exigências de celeridade e eficiência em face da ampliação da ingerência do poder público na sociedade. Nos Estados Unidos, isso teria resultado, também, na ampliação de agências reguladoras, que a partir de parâmetros gerais definidos pelo Legislativo, editariam diversas normas específicas.

Segundo Roberto Gargarella (2014, p. 283-4), mesmo com a onda de redemocratização após as ditaduras militares, o constitucionalismo latino-americano, que aumentou o catálogo de direitos individuais e coletivos e restituiu os poderes do legislativo e judiciário, contraditoriamente teria permanecido com a estrutura de organização de poderes conservadora, com um presidente forte e com poderes concentrados, sobretudo com cláusulas legislativas e poderes mais amplos de emergência. Uma das justificativas utilizadas pelos entusiastas do hiperpresidencialismo, de acordo com Gargarella (2014, p. 290), seria a necessidade para assegurar uma política de direitos, notadamente os de caráter social.

A defesa mais recente e elaborada por um poder executivo forte, que vale a pena aprofundar, advém dos constitucionalistas americanos Adrian Vermeule e Eric Posner, que publicaram em 2010 a obra *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, na qual, analisando o contexto do presidencialismo estadunidense, manifestam ceticismo com a aplicação contemporânea da matriz jurídico-constitucional liberal em favor do equilíbrio dos poderes e da restrição do poder executivo. De acordo com os autores, o Estado Administrativo Moderno, diante da complexidade das sociedades contemporâneas e das demandas econômicas, sociais, de segurança e política externa, exige um governo centrado em um executivo forte, com poderes concentrados e sem restrições. O paradigma liberal madisoniano de “freios e contrapesos” teria

perdido força e estaria obsoleto, tendo sido superado por uma nova perspectiva constitucional pós-separação de poderes, de índole schmittiana, na qual o poder executivo ocuparia centralidade e protagonismo na relação entre os poderes, a qual eles não só descrevem mas também defendem normativamente como necessária, adequada e realista para os tempos atuais. Os controles institucionais do poder legislativo e judiciário estariam debilitados diante das sucessivas delegações para o executivo de autoridade e de poderes de emergência em momentos de crise, econômica ou de segurança (como o terrorismo). Em uma perspectiva mais crítica e pessimista, Bruce Ackerman (2010), Sanford Levinson e Jack Balkin (2009) compartilham com o diagnóstico sobre a expansão dos poderes unilaterais e emergenciais do Poder Executivo americano nas últimas décadas, pela delegação de outros poderes, com a emergência do fenômeno da “presidencial imperial”, detectado pioneiramente pelo historiador Arthur Schlesinger Jr (1973), que cunhou a expressão.

Vermeule e Posner (2010, p. 4) defendem que, no paradigma do Estado Administrativo Moderno, os controles jurídicos ao executivo são hesitantes e instáveis em tempos normais, e fracos ou inexistentes em tempos de crise. Com o aumento da complexidade e da escala do executivo, as funções de monitoramento e fiscalização do legislativo e do judiciário, no mundo real, operariam de modo imperfeito, pois lhe faltariam capacidade institucional para atuar na velocidade que as mudanças políticas ocorrem. Como muitas vezes o Estado precisaria de ajustes rápidos e contínuos em assuntos políticos complexos, cortes e parlamentos seriam incapazes de agir adequadamente. Em momentos de crises e emergências, isso se agravaria, pois a necessidade de respostas imediatas e em larga escala, forçariam mudanças de políticas extremamente rápidas. Desse modo, nesses contextos, a delegação de poderes regulatórios para o executivo tem sido a tônica, e a capacidade de supervisioná-lo pelos legislativo e judiciário se tornam muito difícil (DAVID, 2018, p. 65). Os freios exercidos por esses poderes seriam excepcionais, não a regra (VERMEULE; POSNER, 2010, p. 30-31).

Segundo os constitucionalistas americanos, as razões para a falha do paradigma “madisoniano” seriam de índole institucional, na medida em que congresso e judiciário trabalham sob déficit informacional, ademais, ambas instituições enfrentariam problemas de ação coletiva e coordenação interna em virtude da multiplicidade de atores institucionais envolvidos para tomada de decisão, com diversos interesses em jogo, e pela necessidade de debate e consenso (notadamente no congresso, nesse caso). O partidarismo existente no parlamento e o déficit de legitimidade das cortes são fatores que dificultam sua ação. Em contraponto, a lógica unitária e hierárquica do executivo favorece sua capacidade de reação, a

atuação com conhecimento e especialidade, a tomada decisões com mais celeridade e a resposta efetiva aos problemas (VERMEULE; POSNER, 2010, p. 10).

Enquanto James Madison seria a referência para a matriz jurídica do liberalismo, Vermeule e Posner (2010, p. 32-3) se inspiram abertamente na visão crítica ao liberalismo jurídico e político de Carl Schmitt<sup>58</sup>, que teria, para eles, uma visão pragmática de como as instituições realmente funcionam, sobretudo em momentos de crise e emergência, como econômicas ou de segurança. O ponto central da visão de Schmitt, para esses autores, é a ideia de que instituições jurídicas liberais, como cortes e parlamentos, definem normas gerais que seriam fundamentalmente orientadas para o passado, enquanto os ditames da política intervencionista moderna demandariam um sistema jurídico propício a uma orientação presente e futura, que leve em consideração cenários econômicos complexos e em constante mudança. Apenas o executivo, nessa conjuntura, teria capacidade institucional para agir com velocidade e força, enquanto cortes e parlamentos, chegariam tarde demais, e teriam um papel marginal e reativo.

Nos termos schmittianos, em momentos de crise – econômica, política ou de qualquer ordem – legalidade e legitimidade divergiriam, e a legitimidade prevaleceria. Embora em tempos normais legalidade e legitimidade coincidam, a legitimidade pode ser a única força que importaria e seria o principal determinante do poder (VERMEULE; POSNER, 2010, p. 33). Estados de exceção revelariam como a dinâmica subjacente do poder opera de fato em todos os períodos. Nesses contextos de crise, geralmente, poderes serão delegados ao executivo, que teria poder de ação unilateral, colocando-o em uma posição diferenciada em relação aos demais poderes. Segundo Vermeule e Posner, essa perspectiva de ação unilateral presidencial, com os demais poderes a reboque, pode ser observada nos episódios do atentado terrorista de 11 de setembro e da crise econômica de 2008, no qual a presidência americana teria exercido protagonismo.

Outro ponto no qual esses constitucionalistas americanos tomam Schmitt por referência é o seu trabalho sobre emergências – a exceção em oposição ao direito normal –, que se popularizou pela máxima de que o “soberano é aquele que decide em momentos de exceção”. Os sistemas jurídicos de democracias liberais não conseguiriam antecipar as condições substantivas do que contará como emergência, tendo em vista que emergências seriam naturalmente quase impossíveis de antecipar. Para o pensamento schmittiano, não seria possível determinar os procedimentos e condições substantivas nas quais os poderes emergenciais

---

<sup>58</sup> Carl Schmitt também ficou famoso por sua associação ao nazismo, mas é bom ressaltar que Vermeule e Posner manifestam ressalvas a diversas partes do pensamento jurídico e político do teórico.

seriam desencadeados, mas apenas a autoridade que teria o poder para determinar quando existe uma emergência. Com base nessas lições de Schmitt, Vermeule e Posner (2010, p. 91) defendem que permanece o ensinamento de que emergências não podem ser governadas realisticamente de forma antecipada (*ex ante*), com regras especificadas, mas apenas por padrões mais vagos, haja vista que estaria além das capacidades institucionais dos legisladores especificar e alocar os poderes para todas as futuras contingências. Por isso, uma das características centrais do direito administrativo americano seria a inevitabilidade da existência de zonas cinzentas e buracos negros. Alguns teóricos jurídicos da matriz liberal, como David Dyzenhaus (2009), sustentam que isso representa uma ameaça para as exigências do Estado de Direito (*rule of law*), na medida em que representaria uma zona muito ampla de discricionariedade, e propõe a melhor regulamentação dessas situações. Vermeule e Posner (2010, p. 92) defendem que elas seriam inevitáveis.

Embora não vislumbrem real efetividade nos controles jurídico-institucionais ao poder executivo, Vermeule e Posner (2010, p. 12) argumentam que o presidente seria restringido sobretudo pela política e pela opinião pública. A principal limitação seria a reeleição, que molda o horizonte de ações e decisões do presidente no primeiro mandato, e o levaria a se preocupar com a renovação da legitimidade política para um eventual segundo mandato, ou a continuação do seu partido no poder, além de permitir que a população tenha um poder de veto periódico sobre a política. Outra restrição, no período entre as eleições, seria a popularidade, de índole mais difusa e permanente, via pesquisas de opinião. Os presidentes precisam de popularidade para obter apoio político a suas políticas públicas, e logo levariam em conta estrategicamente a reação da população às suas medidas. Para esses pensadores, constrangimentos políticos, ao contrário da maior parte dos limites jurídicos, continuam operando mesmo em momentos de crise. Logo, a opinião pública que exerceria o principal freio e contrapeso, não as deliberações dos outros poderes.

Para sintetizar, conforme nota Aziz Huq (2012, p. 789), a dicotomia entre política e direito estaria no centro do argumento sobre o *Executive Unbound* de Vermeule e Posner. Eles reivindicam, basicamente, a fragilidade do direito e das instituições jurídicas e a força efetiva da política. Os constrangimentos jurídicos e das instituições constitucionais, como cortes e parlamentos, exerceriam um papel de menor influência ou quase inexistente. Por sua vez, o presidente poderia agir com vigor, a não ser que percebam que sua popularidade está em risco e vale a pena recuar e conter. Não seria apenas uma análise descritiva do que ocorre, mas também uma defesa normativa de que a dominância do Executivo seria não apenas inevitável

como desejável, já que o presidente teria uma vantagem comparativa para promover políticas públicas em fidelidade com os desejos democráticos.

### **3.4.3 A crítica ao hiperpresidencialismo e ao realismo neoschmittiano**

Os constitucionalistas argentinos Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella são críticos do fenômeno denominado por eles de “hiperpresidencialismo”, o qual consistiria na concentração de poderes jurídicos e fáticos no presidente em detrimento dos demais poderes. Para Nino (2013), adotando uma concepção analítica de democracia deliberativa, a hipertrofia do presidencialismo na Argentina teria sido responsável pelo enfraquecimento do Congresso, pela submissão do sistema judicial, pela desorganização do sistema partidário, pelo personalismo da política, pelo declínio do federalismo pela dependência das províncias do poder central em virtude do centralismo e concentração de poder no governo federal, pela expansão do poder de influência de grupos corporativistas na política, pelo empobrecimento do debate público e pelo processamento deficiente do consenso. Além disso, seguindo o diagnóstico de Juan Linz (1990, 1994), para Nino, o hiperpresidencialismo teria contribuído para a instabilidade política na América Latina, sobretudo pela ausência de válvulas de escape e pela dificuldade de formação de coalizões legislativas.

Roberto Gargarella (2014, 290-1) respondendo aqueles que consideram o presidencialismo forte como necessário para a efetivação de direitos, assevera que a história latino-americana demonstraria que essa correlação não seria automática e muitas vezes evidenciaria o contrário. De acordo com esse teórico, muitos governos democráticos com presidencialismo moderado teriam expandido a proteção de direitos fundamentais, enquanto presidentes fortes ou autoritários tanto podem ter reforçado alguns direitos e limitado outros (como Vargas no Brasil e Perón na Argentina, que teriam fortalecido direitos sociais e violados seriamente direitos humanos). Da mesma forma, o hiperpresidencialismo não veio apenas com o Estado de bem-estar social, mas também com o seu desmantelamento. A “lei de ferro” enunciada por Madison demonstraria os riscos de abuso de poder ao se fortalecer um demasiadamente poder, em vez de se zelar pelo equilíbrio entre eles, poderia se converter, na realidade, em uma ameaça a direitos fundamentais. Para Gargarella (2014, p. 292-3), o hiperpresidencialismo pode ser consistente tanto com a implementação de direitos, mas sobretudo com a não aplicação ou com debilitação deles.

Em relação à defesa neoschmittiana, por Posner e Vermeule, de um poder executivo sem restrições, Gargarella (2014, p. 294-295) aponta uma série de falhas descritivas e

normativas. Em primeiro lugar, os autores americanos superestimariam as capacidades de controles políticos e populares exercidos pelos cidadãos, com um otimismo exagerado, desconsiderando os mesmos problemas que as instituições legislativas e judiciais teriam: insuficiência informacional, dificuldade de coordenação e de ação coletiva. Além disso, subestimariam as capacidades do executivo com a força que detém de agir contra opositores, diminuir a liberdade dos cidadãos, e diluir a autoridade de quem exerce controle, como os avanços sobre a justiça e o legislativo. É oportuno destacar que o agigantamento do poder executivo, com o aumento da concentração de poder político no presidente, e o enfraquecimento dos controles institucionais recíprocos entre poderes têm sido identificadas com uma estratégia adotada por líderes e partidos com pretensões hegemônicas e autoritárias, que reduz as forças dos opositores no desafio às preferências do governante do Executivo, e contribui para erosão de democracias constitucionais-liberais, conforme notado por Nancy Bermeo (2016) e Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018).

Na mesma tônica, no livro “Como as Democracias Morrem”, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) demonstram que uma das grandes ironias é que a subversão da democracia geralmente transcorre com o pretexto de sua defesa. Medidas antidemocráticas são justificadas por líderes políticos com pretensões autoritárias para enfrentar crises, sejam econômicas, provenientes por desastres naturais, migratórias, mas notadamente de índole de segurança nacional, tais como guerras, insurgências armadas ou ataques terroristas. Apesar de serem difícil de prever, as consequências políticas das crises não são. Elas facilitam a concentração e mesmo o abuso de poder. Guerras e ataques terroristas geralmente têm por efeito o aumento do apoio público ao governo. Cidadãos estão mais aptos a tolerar e apoiar medidas autoritárias durante crises de segurança, especialmente pelo temor pela própria segurança. Levitsky e Ziblatt (2018) lembram que boa parte das constituições permite a expansão dos poderes executivos no decorrer de crises, por meio de poderes emergenciais, o que enseja, desse modo, a concentração de poder e restrição de liberdades civis. Nas mãos de um líder eleito com pretensões hegemônicas e autoritárias, essa concentração se torna ainda mais perigosa, e crises – reais ou fabricadas – podem representar uma janela de oportunidade para explorar tais poderes para silenciar críticos, enfraquecer rivais e, conseqüentemente, as instituições democráticas, mesmo com fachada legal.

Gargarella (2014, p. 296) afirma ter boas razões para ponderar que o poder concentrado em um presidente:

i) facilita o trabalho dos grupos de interesses mais poderosos, que acham mais simples pressionar uma só pessoa que muitas (um problema que, ademais, tende a ser muito

mais grave em sociedades desiguais; ii) incrementa os riscos de cometer erros (em razão da falta de controles que ajudam a quem decide “pense duas vezes” em suas decisões); iii) pavimentam caminho para o cometimento de abusos graves em matéria de direitos humanos (assim, outra vez, em razão da ausência de mecanismos de “freio” e “alerta” sobre os interesses e direitos incondicionais dos grupos minoritários)<sup>59</sup>.

Bruce Ackerman (2010), ao contrário de Posner e Vermeule, considera que a expansão de poderes unilaterais e emergenciais da presidência tornou esse o poder mais perigoso e extremista da República americana, responsável pelo seu declínio nas últimas décadas, e que colocaria em risco a tradição constitucional dos Estados Unidos. Ackerman publica esse livro pouco após o contexto da Guerra ao Terror travada pela presidência de George W. Bush e o utiliza como um dos principais exemplos<sup>60</sup>. Sob o respaldo de pareceres aparentemente técnicos de agentes da burocracia da Casa Branca, partidarizados e de sua confiança, presidentes cometeram inúmeras ilegalidades nos últimos anos, como o apoio a tortura para pretensamente combater o terrorismo. Na época, o constitucionalista de Yale já alertava sobre os riscos da eleição de um demagogo carismático extremista, pela manipulação da opinião pública pelo marketing e uso da internet, aliado a uma burocracia imersa em uma cultura de ilegalidade e militares cada vez mais politizados, que poderia representar uma deterioração ainda maior do regime republicano, com abusos de poder em larga escala.

Aziz Huq (2012), em uma resenha crítica sobre o livro de Posner e Vermeule, contesta, inclusive, do ponto descritivo, a visão de que o poder executivo não enfrentaria constrangimentos eficazes pelo direito e pelas instituições. Embora reconheça que nem sempre o direito seja efetivo para impor freios ao executivo, seu papel estaria sendo subestimado por Posner e Vermeule, uma vez que a história demonstraria como instituições, como legislativos e cortes, ainda desempenham um papel relevante de impor limitações e constrangimentos à agenda política e aos poderes discricionários de diversos presidentes, inclusive dos mais recentes. Com base em estudos de cientistas políticos, Huq (2012, p. 798) sugere a evidência de que os poderes congressuais são mais efetivos agora do que no passado e estaria delimitando por meio de legislação a “espada e a bolsa” do poder executivo, isto é, as prerrogativas bélicas e sobretudo fiscais, por meio do controle do orçamento. Além do mais, o direito estabelece uma moldura institucional na qual o presidente deve atuar, que limita os parâmetros de seu campo de escolhas e discricionariedade, de modo que ele raciocinaria, ainda que instrumentalmente, pensando nas consequências, que não poderia agir arbitrária e abertamente contra os constrangimentos jurídicos impostos. Para Aziz Huq, os autores de *Executive Unbound*

---

<sup>59</sup> Tradução livre do espanhol.

<sup>60</sup> Ackerman (2010) exemplifica também os episódios Irã-Contra dos anos Reagan e Watergate dos anos Nixon.

depositam um otimismo excessivo na opinião pública e, na realidade, os constrangimentos ao presidente por mecanismos jurídicos e políticos seriam mais complementares do que mutuamente excludentes.

Do ponto de vista exposto, é importante destacar, ademais, que os poderes unilaterais e emergenciais nos Estados Unidos são atribuídos por meio de delegação legislativa do Congresso ao Executivo. No padrão constitucional americano, conforme explicam Sanford Levinson e Jack Balkin (2009, p. 1837), os poderes unilaterais não são uma afirmação direta do Executivo, mas concedidos pelo Congresso após uma requisição de urgência proveniente da presidência, depois mantidos pelos anos subsequentes e ampliados por interpretação do poder Executivo. Contudo, quando George W. Bush tentou adicionar poderes emergenciais sem dialogar com o Congresso – na política de detenção e interrogatório, na criação de comissões militares e no programa de vigilância doméstica –, considerando que já possuía autorização legal via interpretação expansiva, ele desviou do padrão tradicional e recebeu crítica do público, e a Suprema Corte declarou tais medidas inconstitucionais.

Conforme defende Rafaela Borges David (2018, p. 76), “apoiar teoricamente uma superação da separação de poderes e um Executivo desvinculado tem potencial simbólico drástico de reafirmar um histórico de autoritarismo e de concentração de poder”. Concordamos com ela quando afirma que não se pode ignorar o papel do Legislativo e do Judiciário, na relação sistêmica entre poderes, sob o risco de se negligenciar valores e direitos como justiça, estado de direito, liberdade, legitimidade, equidade e devido processo legal, caindo em um realismo indesejável.

Por sua vez, Waldron (2016, p. 70-1), dialogando com Posner e Vermeule, considera que mesmo que o sentido de separação de poderes na vertente “madisoniana” de “*checks and balances*” esteja se enfraquecendo, a divisão de funções entre poderes persistiria profundamente valiosa do ponto de vista normativo para os valores associados ao Estado de Direito, especialmente no sentido de um governo articulado por fases sucessivas, as quais mantém sua própria integridade.

#### **3.4.4 Entre Madison e Schmitt: um paradigma realista, equilibrado e democrático da separação de poderes**

O princípio da separação dos poderes ainda permanece importante para as democracias constitucionais atualmente. No entanto, conforme salienta José Afonso da Silva (2008, p. 109), esse postulado não deve ser interpretado com aquela rigidez do constitucionalismo liberal. No

constitucionalismo contemporâneo, com a ampliação das atividades do Estado, que passou a intervir nas relações econômicas e a promover direitos sociais e coletivos, deve-se adotar uma leitura renovada da separação dos poderes. Conforme defendem Daniel Sarmento e Cláudio de Souza Neto (2013, p. 305), a separação de poderes deve servir tanto ao ideal liberal de contenção de abusos de poder, para preservar e fortalecer liberdades, direitos fundamentais e o Estado de Direito; quanto às preocupações republicanas e sociais de legitimidade democrática, de eficiência na prestação de serviços públicos e na condução da economia. Como enfatiza Bruce Ackerman (2000, p. 639), a separação de poderes deve ser compreendida em conexão com outros ideais de legitimidade do Estado moderno, como democracia, competência profissional, e a proteção e a ampliação de direitos fundamentais<sup>61</sup>.

A relação de poderes no presidencialismo não deve ser idealizada de modo ortodoxo e com fetichismo institucional<sup>62</sup>, “que inibam qualquer possibilidade de experimentalismo democrático na busca de arranjos estruturais mais adequados aos desafios do Estado Contemporâneo” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2013, p. 105). Diante das novas exigências socioeconômicas, o constitucionalismo contemporâneo não pode ficar preso a um paradigma estanque e clássico de separação de poderes, no qual a função típica legislativa ficava adstrita apenas ao poder legislativo, como defendia John Locke (MORAES, 2000, p. 200). Exige-se cada vez mais um papel mais proativo, enérgico e eficiente do poder público na execução de suas competências. Em função disso, pode-se experimentar novos arranjos institucionais para atingir melhor essa finalidade, se esse permanecer compatível com os valores liberais de contenção do poder estatal e não implicar na concentração excessiva de poder nas mãos de órgão ou autoridade estatal, que dê azo à abusos de poder ou retrocessos antidemocráticos.

Embora a preocupação crítica de Roberto Gargarella com o hiperpresidencialismo e a concentração de poder muitas vezes abusiva e autoritária de presidentes na América Latina seja válida, discorda-se, por exemplo, da crítica que ele faz da ampliação da atribuição de prerrogativas legislativas aos presidentes, como a medida provisória no Brasil. Consoante demonstrado por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) e defendido por Scott Mainwaring (1992), a atribuição de poderes legislativos ao presidente pode contribuir para dar

---

<sup>61</sup> Para Ackerman (2000), a separação de poderes deve servir, em primeiro lugar, ao projeto popular de autogoverno (democracia). Em segundo lugar, ao ideal de competência profissional, na medida em que a legislação democrática permanece puramente simbólica ao menos que a burocracias e cortes possam implementá-las de uma forma relativamente imparcial. Em terceiro lugar, ao ideal de salvaguardar e ampliar direitos fundamentais.

<sup>62</sup> Fetichismo institucional, nas palavras do jurista Roberto Mangabeira Unger (1998, p. 25), seria a “identificação de concepções institucionais, tais como democracia representativa, economia de mercado, e sociedade civil livre com um específico arranjo institucional. Essas concepções institucionais abstratas não têm nenhuma expressão institucional natural ou necessária. É possível desenvolvê-las em diferentes direções, com base na relação interna entre nossas ideias sobre práticas instituições e nossas concepções sobre interesses e ideias”

mais estabilidade e equilíbrio a um regime democrático, ainda mais em um sistema político multipartidário, destravando o imobilismo e o impasse entre poderes, e possibilitando que o poder executivo seja mais efetivo, implemente sua agenda política e dê ensejo a mais chances de desenvolvimento do país. Deve-se levar em consideração, em função disso, que o presidente tenha capacidades institucionais realistas para conseguir governar e ter sua agenda política considerada pelo Congresso.

Os cientistas políticos Matthew Shugart e Scott Mainwaring (1997, p. 41), em uma análise comparativa sobre o presidencialismo na América Latina, afirmam que dois mecanismos podem possibilitar que um presidente consiga influenciar na agenda legislativa, ter suas preferências políticas levadas em consideração e vê-las aprovadas: (i) uma seria de índole constitucional, que consistiria na atribuição ao presidente de poderes legislativos: reativos – poder de veto, total e parcial – e proativos – poder de decreto legislativo<sup>63</sup>, que consistiria na prerrogativa do presidente deflagrar o processo legislativo seja sem autorização inicial do Congresso, como a medida provisória, e poder de iniciativa exclusiva de legislação, como em matéria orçamentária e administrativas; (ii) a outra seria de índole político-partidária, que seria a possibilidade do partido do presidente dominar a maioria das cadeiras no parlamento. Em países com sistema político bipartidário, como nos Estados Unidos, a segunda hipótese é mais factível, haja vista que em algumas ocasiões o partido do presidente eleito consegue também eleger a maioria dos assentos no Senado e na Câmara, e tem a oportunidade de passar sua agenda com mais facilidade. Em países com sistema político multipartidário, como boa parte dos latino-americanos, isso ocorre com mais raridade e o partido do presidente geralmente é minoritário e precisa formar coalizões multipartidárias. Como vimos na história da Segunda República do Brasil, momento no qual quase todos os presidentes foram minoritários, em uma democracia multipartidária, e não detinham poderes legislativos consideráveis, situações de impasse e imobilismo foram frequentes, e os presidentes eram fracos e não conseguiam influenciar efetivamente na agenda política. Na Terceira República, os poderes legislativos presidenciais contribuíram para dar mais estabilidade ao sistema e permitiram que o presidente tivesse mais chances de ver sua agenda política implementada.

Por outro lado, deve-se criticar o realismo excessivo e perigoso de Posner e Vermeule, que defendem um Presidente desvinculado, ainda mais em países com histórico de

---

<sup>63</sup> De acordo com Shugart e Mainwaring (2003, 46-47), não se deve confundir o poder de decreto legislativo (*decree powers*) nem com o poder de decreto regulamentar de índole administrativa, para regulamentar uma lei, tampouco com poderes de emergência, como o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, nem sequer com a faculdade de delegação legislativa do Congresso, via lei delegada.

autoritarismo, como os latino-americanos. Em que pese acertem em reconhecer a importância e a centralidade que o Poder Executivo atingiu na contemporaneidade em matérias administrativas, sociais e econômicas, por exemplo, não se pode normalizar que seja normativamente desejável uma presidência agigantada sem constrangimentos jurídicos e institucionais efetivos, uma vez que isso abre margem para abusos de poder em larga escala, violações de direitos humanos e erosão da democracia. É plenamente possível dotar o poder executivo de capacidades institucionais para exercer sua função com eficiência, celeridade e vigor, ao mesmo tempo que se amplia também mecanismos e ferramentas de controle do legislativo e do judiciário.

Nesse sentido, sobre o poder unilateral que um presidente tem de instituir uma normatização de emergência, seja por meio de poder de decreto legislativo seja por meio de delegação legislativa, conforme salienta José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p 41), “é melhor disciplinar – com rigor e cercado de cautelas – o estado de necessidade legislativa do que deixá-lo operar livremente, subestimando-se, desta forma, o risco de abusos”. Instrumentos legislativos confiados ao governo são cada vez mais comuns no Estado Moderno, para o enfrentamento eficaz de situações que demandam a respostas velozes. O ideal é que o poder legislativo tenha mecanismos efetivos céleres para combater extrapolações e usurpações do executivo e controlar abusos de poder, assim como o poder judiciário seja dotado de prerrogativas institucionais e independência para exercer efetivamente o controle de constitucionalidade.

É válido aprofundar como foi o desenvolvimento do poder de decreto legislativo na história republicana brasileira. Segundo José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p. 93), a Primeira e Segunda República não admitiram delegação legislativa, porém, o Poder Executivo tentava superar esse obstáculo legislando disfarçadamente por meio de regulamentos. A Constituição de 1937 foi a primeira a prever o decreto-lei, autorizando o presidente a expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União enquanto não fosse instalado o parlamento nacional. Como se sabe, o Congresso permaneceu fechado na ditadura do Estado Novo, e Getúlio Vargas se valeu dessa prerrogativa para instituir uma série de legislações que estão em vigor até hoje, com algumas adaptações posteriores, como o Código Penal em 1940, o Código de Processo Penal em 1941, e a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943. As Constituições autoritárias de 1967 e 1969 também outorgaram o poder do decreto-lei aos presidentes que em caso de urgência ou interesse público poderia expedi-lo, entrando em vigor imediatamente, sem qualquer delegação, concedendo 60 dias de prazo para o Congresso aprová-lo ou rejeitado, contudo, se não houvesse deliberação, considerava-se

aprovado. Essas duas hipóteses de legislação por necessidade e emergência demonstravam a hipertrofia incontestável do presidente na relação dos poderes, com a ausência de mecanismos institucionais equilibrados de controle efetivo aos abusos do Executivo, como está no fundamento do princípio da separação dos poderes, o que denota o autoritarismo de ambos momentos históricos.

A Constituição de 1988 também autorizou o Presidente a adotar uma espécie de decretação legislativa de emergência – a medida provisória – com força de lei e vigência imediata, em caso de urgência e relevância, que deve ser submetida em seguida à deliberação pelo Congresso, no prazo de 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período. Todavia, em comparação ao decreto-lei da ditadura militar, inverteu-se o ônus em caso de decurso do prazo pela não apreciação do Congresso, pois no caso da medida provisória o ato normativo será rejeitado. Exige-se, ademais, a necessidade de conversão em lei. É verdade que até a Emenda Constitucional nº 32/2001, quando não havia limites de prorrogação para medidas provisórias pelo presidente, muitas vezes o Congresso deixava de se manifestar para evitar desgaste político, o que resultou em diversos atos normativos dessa espécie prorrogados por dezenas de vezes. Mas a EC nº 32/01 impôs limites regulamentando-a melhor, como ao vedar prorrogações sucessivas, ao limitar reedições no mesmo ano, ao proibir que verse sobre determinados assuntos. Outra característica da medida provisória é que entra em regime de urgência no 45º dia de vigência e tranca a pauta de deliberações legislativas da Casa na qual esteja tramitando até que se vote. Contudo, a partir da presidência de Michel Temer em 2009, a Câmara dos Deputados passou a entender que essa norma apenas se aplicava a pauta referente aos projetos de lei ordinária, que seriam restringidos, enquanto as demais proposições normativas continuariam a tramitar normalmente.

Embora muitas vezes presidentes tenham abusado na edição de medidas provisórias na Terceira República, todas essas mudanças e avanços institucionais na regulação dessa espécie normativa demonstram como existe a possibilidade real e efetiva de o Poder Legislativo controlar institucionalmente as proposições provenientes do Poder Executivo. Até 06 de dezembro de 2019, de 20 medidas provisórias que concluíram a tramitação no primeiro ano do governo Bolsonaro, por exemplo, apenas nove foram aprovadas, e onze tinham caducado ou sido rejeitadas<sup>64</sup>. Ainda que a presidência de Bolsonaro seja marcada por um “presidencialismo do desleixo”, na expressão do cientista político Fernando Limongi (2019) para definir sua

---

<sup>64</sup> Congresso em Foco. Congresso rejeita 11 de 20 medidas provisórias de Bolsonaro. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/congresso-derrubou-onze-e-sancionou-nove-mps-de-bolsonaro/>> Acesso em 27/01/2020.

despreocupação em articular uma coalizão multipartidária, o maior protagonismo do Poder Legislativo na definição da agenda política tem ocorrido desde o governo Dilma Rousseff, conforme descrevem cientistas políticos como Lucio Rennó (2019, 2020).

De forma semelhante, a partir da ordem democrática pós-1988, diversos pesquisadores constitucionais brasileiro vêm apontando para fortalecimento e maior independência do Poder Judiciário na ordem constitucional brasileira, notadamente no exercício do controle de constitucionalidade legislativa (PAULINO, 2018). A ascensão do Supremo Tribunal Federal (STF) se deve a fatores como o caráter extenso e analítico da Constituição brasileira aliado aos inúmeros meios, técnicas e ferramentas institucionais existentes para a realização da fiscalização jurisdicional de constitucionalidade, o que abriu um espaço considerável ao Judiciário para a revisão do produto das atividades políticas desempenhadas pelo Legislativo e pelo Executivo (BUSTAMANTE, PATRUS, 2014, p. 795). O STF detém inúmeras prerrogativas institucionais para supervisionar os poderes políticos e pode, inclusive, se posicionar de modo célere, por meio de liminar, contra eventual medida abusiva e inconstitucional<sup>65</sup>. No que tange às medidas provisórias, a jurisprudência do STF, não só admite controle sobre seu conteúdo por ser ato normativo primário, mas inclusive há precedentes nos quais admite avaliar excepcionalmente vício formal nos pressupostos políticos de relevância e urgência, caso configurado desvio de finalidade e abuso no poder de legislar (FERNANDES, 2013, p. 863).

Conforme José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p. 251), a medida provisória é um instrumento estratégico para o governo num país onde a atividade estatal é intensa e demanda-se por ações céleres do poder público. Contudo, esse poder normativo unilateral de urgência, à primeira vista, do presidente não representa uma concentração de poder desmedida do Poder Executivo no sistema de separação de poderes, como nos períodos autoritários. Isso ocorre porque tanto o Congresso Nacional tem o poder de aprovar ou rejeitar a medida, como o STF detém independência para julgá-la inconstitucional, se demandado. Ou seja, o sistema constitucional brasileiro é bem equipado para exercer os freios e contrapesos contra eventuais abusos de poder do Executivo.

---

<sup>65</sup> Embora não seja o foco da presente tese, é importante deixar registrado que tem se observado abusos recorrentes no próprio Supremo Tribunal Federal, na concessão de medidas liminares monocraticamente, intervindo indevidamente no funcionamento da democracia. Ministros do STF concentram uma série de poderes individuais que podem exercer vetos a atos normativos que reputam inconstitucionais de forma estratégica, tais como liminar e pedido de vista, além do poder de agenda do presidente do Supremo. Concorda-se com a crítica de Conrado Hubner Mendes (2013) e outros, de que o STF deveria agir de modo mais colegiado em vez de cada ministro se reputar uma “ilha”.

Com efeito, não se deve comparar, ademais, os poderes emergenciais de Defesa do Estado no Brasil com o dos Estados Unidos. Em primeiro lugar, porque diferente da cultura beligerante e hegemônica norte-americana que se envolve com frequência em guerras de necessidade duvidosa, o Brasil não tem o hábito de intervir em conflitos internacionais. Nos Estados Unidos, existe uma série de legislações no qual o Congresso delega poderes de guerra para o Poder Executivo, o que abre margem para ações unilaterais desse poder. Por outro lado, a Constituição brasileira de 1988 é clara em exigir a participação do Congresso Nacional na declaração de guerra (art. 49, II), para apreciar o Decreto de Estado de Defesa (art. 136) ou para autorizar o Estado de Sítio (art. 138; art. 49, IV), sob pena de cometimento de crime de responsabilidade (art. 85, I e IV; Lei 1.079/1950, art. 5º, 1, 3 e 8, e art. 8º, 3).

Sanford Levinson e Jack Balkin (2009) no instigante artigo *Constitutional Dictatorship* reconstroem como diversos teóricos políticos de Nicolau Maquiavel, John Locke, James Madison até Carl Schmitt se preocuparam com momentos de crise e emergência em República. Desde o Império Romano, há a possibilidade de uma República nomear um ditador constitucional por um período delimitado, em contextos de crise, que teriam autoridade jurídica para agir conforme o necessário e de modo imediato, porque muitas vezes o problema não poderia esperar o tempo mais desacelerado da deliberação republicana. A maior parte das Constituições modernas preveem dispositivos que deflagram um Estado de Exceção, como o Estado de Sítio, que concedem o poder jurídico ao presidente ou ao primeiro-ministro – o “ditador constitucional” para suspender certas garantias constitucionais, como em momentos de guerra. Maquiavel defende, segundo esses autores, que as Repúblicas devem planejar bem juridicamente como alocar poderes de modo mais flexível em momentos de crise e emergência que inevitavelmente ocorrem, porque se esse planejamento não acontecer, corre-se o risco do governante agir inconstitucionalmente e “fora da lei” e isso arruinar uma República. Distintamente da posição de Schmitt, defendida por Posner e Vermeule, para quem em momentos de crise, as Constituições só deveriam prever a autoridade responsável por definir o momento da “exceção” e não procedimentos e condições substantivas, Maquiavel teria uma postura mais condizente com as preocupações inerentes ao Estado de Direito.

Levinson e Balkin (2009) escrevem preocupados com a expansão dos poderes unilaterais do presidente americano, porque a Constituição daquele país seria silente como lidar sobre muitas situações de emergência. É curioso notar que eles propõem medidas de *accountability* para sujeitar o presidente, com o propósito de evitar que ele aja ilegalmente. Não confiam apenas em normas jurídicas para regulamentar os poderes do presidente, pois muitas vezes essas normas têm sido aliadas nos poderes discricionários do presidente, que adotam

mecanismos de interpretação extensiva para ampliar os poderes delegados legislativamente. Na realidade, eles apostam, de modo especulativo, mais em remédios institucionais estruturais, como a instituição de um “voto de desconfiança” no presidencialismo americano (ainda que seja misto, com a participação do Legislativo e da população, como em um referendo revogatório), ou da exigência do Congresso se manifestar em cada situação de emergência, ou a retirada da decisão de emergência da presidência, ou a previsão de supermaiorias para delegação de poderes emergenciais, ou a criação de um conselho de emergência independente do Congresso ou do Presidente para definir quando esse contexto estaria configurado.

É oportuno notar que a Constituição brasileira, em virtude de seu caráter analítico e abrangente, já prevê com clareza os procedimentos e as condições substantivas para o uso dos poderes emergenciais, seja nos institutos para Defesa do Estado, seja para deflagrar o processo legislativo, nos quais exigem sempre a participação e decisão conjunta do Congresso Nacional. Convém ressaltar também que esses constitucionalistas americanos não veem problema na compatibilidade de uma espécie de “voto de desconfiança” ou “referendo revogatório” no presidencialismo, no qual o presidente poderia se tornar *accountable*, isto é, teria o dever de ser responsivo, prestar contas e agir em conformidade às expectativas do Congresso e da população. É a preocupação central da presente pesquisa especular normativamente como devem ser os procedimentos constitucionais em um momento de crise política em um país, não necessariamente de segurança e guerra como é o foco dos constitucionalistas dos Estados Unidos, mas crise econômica, que ocorrem com mais frequência em países em desenvolvimento, como os latino-americanos.

Além das competências e prerrogativas que são atribuídas para o desempenho das funções de cada poder, outro aspecto inerente à separação de poderes é o postulado de *checks and balances*, que convivem associados desde a Convenção de Filadélfia nos Estados Unidos, que inspirou os demais países presidencialistas mundo afora. Isto é, como um poder deve controlar reciprocamente o outro. O presidencialismo apostou no mecanismo de impeachment para responsabilizar um presidente que eventualmente cometa um crime de responsabilidade. No entanto, diante do alerta de Maquiavel, está na hora de refletir com mais profundidade se o mecanismo, da forma que está arquitetado na maioria das Constituições, é a melhor maneira de lidar com crises políticas, ou se, pelo contrário, tem contribuído para um processo de mais estresse e mal-estar constitucional por ser manejado, muitas vezes, como arma política e de modo abusivo. Portanto, fica a lição de que o constitucionalismo não deve temer repensar e especular fórmulas constitucionais, ficando preso a um fetichismo institucional ortodoxo, se estiverem de acordo com seus princípios gerais relacionados à separação de poderes, e se forem

mais condizentes para resolver os problemas contemporâneos das democracias. O constitucionalista argentino Roberto Gargarella (2014) critica o fato que o constitucionalismo latino-americano na maior parte da história manteve a sala de máquinas da Constituição fechada para a participação dos constituintes. Com base nessa provocação, o propósito da presente pesquisa é avaliar, a seguir, as vantagens e os riscos dos desenhos institucionais que poderiam permitir um experimentalismo democrático, em uma releitura da separação de poderes no presidencialismo, que poderiam fazer o presidencialismo funcionar melhor.

### 3.5 Para além da separação dos poderes: a separação de partidos<sup>66</sup>

O constitucionalista americano Bruce Ackerman (2007, p. 5) afirma que uma das principais falhas da Convenção da Filadélfia foi não conseguir antever o desenvolvimento de uma competição democrática partidária no desenvolvimento das instituições constitucionais<sup>67</sup>. Os fundadores da República americana equipararam partidos com facções que deveriam ser combatidas por representarem um mal às repúblicas e uma forma de corrompê-las. Madison, no Ensaio nº 10 de “Os Federalistas”, por exemplo, manifestou o temor de que as facções<sup>68</sup> colocavam em perigo a própria existência da comunidade política, na medida em que o bem público seria desconsiderado nos conflitos de partidos rivais e as medidas políticas seriam tomadas não com base em regras de justiça e respeitando os direitos das minorias, mas pelos interesses de uma facção majoritária superior. Tanto Hamilton como Madison justificaram as vantagens de uma República representativa extensa com a União das ex-colônias como uma barreira para controlar as facções e um mecanismo para garantir a liberdade<sup>69</sup>. Com a intenção

---

<sup>66</sup> Bonifácio Andrada (2020), em sua tese de doutorado sobre impeachment, foi o responsável por me chamar a atenção para a literatura que enfatiza a importância da separação de partidos para os estudos constitucionais, especialmente o artigo dos constitucionalistas americanos Daryl J. Levinson & Richard H. Pildes intitulado “*Separation of parties, not powers*” (2006) e também já no cientista político francês Maurice Duverger (1970).

<sup>67</sup> Emilio Peluso Nader Meyer (2018) também reforça, em uma perspectiva crítica, de que o constitucionalismo americano, apesar do ufanismo de autores que produzem apenas elogios ao excepcionalismo americano por ter concretizado um regime liberal de separação de poderes e de direitos individuais, também manteve, em sua origem, privilégios intocados e estruturas autoritárias centradas em um regime de propriedade, racista e escravocrata. Então, para além de uma omissão sobre a vida partidária, é importante observar como a Convenção da Filadélfia falhou em cancelar o regime escravocrata e também não permitia a participação de mulheres, e em muitos estados voto era censitário, ou seja, excluía boa parte dos adultos da comunidade política.

<sup>68</sup> Por facção, Madison – no ensaio 10 da obra “Os Federalistas” – entendia um número de cidadãos, da maioria ou da minoria do todo, que estariam unidos e agiriam por um impulso comum de paixão, interesse, ou de forma adversarial aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses agregados da comunidade (HAMILTON, 2017). O historiador americano Richard Hofstadter (1969, p. 64) afirma que Madison usava facções e partidos como sinônimos.

<sup>69</sup> Esse argumento sobre a extensão das Repúblicas como forma de controlar as facções está presente nos ensaios 9 e 10 da obra “Os Federalistas”, de autoria de Hamilton e Madison respectivamente. É interessante notar que embora Montesquieu tenha sido um pensador influente na noção de separação de poderes adotada de forma adaptada pelo constitucionalismo americano, eles discordaram da sua interpretação de que Repúblicas

de evitar facções, os constituintes americanos elaboraram instituições como o Colégio Eleitoral, que teria virtudes republicanas para escolher um presidente que transcendesse o faccionismo e fosse um verdadeiro líder nacional com espírito público. Ao invés de delegar a nomeação para partidos, eles supuseram que elaboraram um mecanismo de selecionar o melhor candidato de forma apartidária com a intenção de evitar demagogos.

Segundo Bruce Ackerman (2007), para o pensamento republicano em que os fundadores do constitucionalismo americano se inspiraram na Convenção da Filadélfia – Aristóteles, Cícero, Maquiavel e Harrington –, a república quando se separava em interesses particulares estreitos em detrimento do interesse público, isso resultava em escalonamento de conflitos e em ciclos de instabilidade até culminar na ascendência de déspotas. Partidos eram vistos com hostilidade por exigirem lealdade a uma entidade política mais estreita do que ao bem comum de todos, e por se contraporem a ideia republicana de virtude cívica. Além disso, conforme explica o historiador americano Richard Hofstadter (1969, p. 11), os pensadores constitucionais estadunidenses baseavam seus estudos sobre a experiência inglesa, que era traumatizada pelo período de convulsão do século dezessete e primeiras décadas do dezoito, quando as divisões existentes dos diferentes grupos políticos – protopartidários – culminavam em violência política. A oposição era associada com violência e intolerância, e os perdedores em processos políticos muitas vezes eram penalizados com impeachment ou *bill of attainder*<sup>70</sup>, exílio ou morte, de modo que essa instabilidade representava um perigo à liberdade. Partidos, de acordo com Richard Hofstadter (1969, p. 12), eram condenados na tradição anglo-americana do século XVIII pois eram associados com conflitos, turbulência, desordem que poderiam levar à anarquia; ou eram considerados instrumentos de interesses particulares e egoístas que poderiam ser transformados em agentes da tirania.

No entanto, de acordo com Ackerman (2007), com a promulgação da Constituição, no decorrer do governo de George Washington, ascenderam dois partidos que começaram a disputar a opinião pública: o federalista e o republicano. Nas eleições de 1800, a competição de ideias nacionais entre esses partidos transformou as eleições locais. Os partidos se organizaram como principal mecanismo de disputa nacional. Contudo, como a filosofia da Convenção de 1787 não reconhecia um partido de oposição como legítimo e indispensável para vida

---

funcionariam melhor em territórios menores. Madison entendia que facções seriam controladas por seus efeitos, não por suas causas, uma vez que isso poderia colocar sob risco a liberdade, e o remédio seria pior que a doença. Dessa forma, em uma República federal larga seria menos provável de uma facção majoritária opressiva obter poder do que uma menor pela pluralidade de interesses econômicos e sociais (HOFSTADTER, 1969, p. 67).

<sup>70</sup> *Bill of attainder* consistia no ato parlamentar de impor culpa a alguém pela prática de um crime sem a existência de um procedimento que lhe assegurasse a defesa das acusações que lhe são imputadas.

constitucional, os dois partidos consideravam membros do outro como traidores, conspiradores, desleais, sediciosos (HOFSTADTER, 1969, p. 4). Começou-se então a tentativa de supressão, como por meio da Lei de Sedição, que criminalizava opositores como traidores. De acordo com Richard Hofstadter (1969, p. 8), nenhum dos dois partidos viam o outro partido como uma oposição e alternativa legítima e se valiam de todos os meios possíveis para subjugar o rival. Os federalistas falharam nesse esforço, mas os republicanos foram bem-sucedidos e implementaram um período de partido único até a emergência dos Democratas.

Para Ackerman (2007, p. 27), os constituintes americanos foram inteligentes ao desenvolver uma boa engenharia institucional, contudo, a moldura antipartidária no entendimento original consistiu em uma falha grave no desenho de algumas instituições. Esse lapso pode ser atenuado para não incorrerem em anacronismo, vale ressaltar, se lembrarmos que no contexto do mundo daquela época não existia partidos políticos nacionais organizados, como concebemos atualmente, mas no máximo grupos ou facções políticas. No momento da Convenção Constitucional americana, faltavam modelos exemplares de partidos políticos ou uma teoria política que aceitasse partidos (HOFSTADTER, 1969, p. 74). Sem embargo, conforme Richard Hofstadter (1969, p. 71) salienta, partidos surgiram como uma necessidade prática da vida política americana logo após a promulgação da Constituição, e se transformaram em uma parte necessária da máquina governamental, de modo que resgataram uma Constituição-*contra-partidos* e a tornaram-na um instrumento eficiente de governo.

Os constitucionalistas americanos Daryl Levinson e Richard Pildes (2006) afirmam que uma das teorias políticas dos fundadores da democracia americana que se tornaram mais ultrapassadas com o tempo consiste na sua concepção sobre a separação de poderes, especialmente entre Executivo e Legislativo, justamente porque os constitucionalistas desse país não anteciparam a natureza da competição democrática que iria emergir assim como a dinâmica do funcionamento dos partidos políticos para as instituições constitucionais. A hipótese esquemática dos federalistas, notadamente James Madison, de que a diferenciação institucionalizada entre poderes e a relação de competição entre eles poderia de modo autossuficiente organizar, checar, conter e difundir poder, de modo a evitar a concentração de poderes e a tirania, seria insuficiente para explicar como, na prática, funcionam os poderes em uma democracia partidária. De acordo com Levinson e Pildes (2006), a competição entre os dois principais partidos da democracia americana retrata com mais fidelidade o que ocorreria na realidade do que a visão idealizada *madisoniana* sobre o funcionamento dos poderes como um corpo orgânico e uno, que controlaria o outro, com base em interesses personalizados nas instituições (não em seus membros ou partes).

A teoria clássica da separação de poderes influencia a teoria constitucional até o presente não apenas nos Estados Unidos, mas em todo mundo, inclusive o Direito Constitucional brasileiro. No entanto, em contraste com a perspectiva normativa de constitucionalistas com base no modelo de Madison, cientistas políticos já reconhecem há bastante tempo o papel crucial desempenhado pelos partidos políticos na prática das estruturas de governo. Daryl Levinson e Richard Pildes (2006) apontam que o partido é a melhor forma de prever como ocorrerá a relação entre Executivo e Legislativo: em conflito ou cooperação. Para eles, existiria ao menos dois sistemas de separação de poderes nos Estados Unidos: um dividido e um unificado. Quando o presidente é de um partido, e o partido rival tem maioria no Congresso, ocorre o governo dividido com partidos diferentes, e espera-se competição partidária, em certo sentido, nos moldes de rivalidade entre poderes idealizado por Madison. Por sua vez, quando o governo é unificado, geralmente o mesmo partido ocupa a presidência e detém maioria no Congresso, daí é mais provável ocorrer cooperação entre poderes.

Segundo Levinson e Pildes (2006), governos divididos tendem a ter mais confrontação, impasse, indecisão e serem menos eficientes. Por outro lado, governos unificados são mais eficazes e ideologicamente agressivos, e menos dispostos a deliberar ou fazer compromissos. Em governos divididos é mais provável ter fiscalização, investigação e responsabilização por erros e mau comportamentos, assim como mecanismos de “*checks and balances*” serem ativados, ao contrário de governos unificados. Nas últimas décadas isso se acentuou com partidos mais coesos e disciplinados internamente e polarizados ideologicamente. Inclusive, o impeachment é mais provável de ser acionado em linhas partidárias em contextos de governo dividido.

É importante registrar que o cientista político francês Maurice Duverger (1970, p. 426) já tinha chegado a esse mesmo diagnóstico há mais tempo, de que o desenvolvimento dos partidos políticos deslocou o eixo dos estudos constitucionais sobre o funcionamento e a compreensão regimes políticos contemporâneos. As classificações políticas baseadas em separação de poderes - a oposição clássica entre regime parlamentar e regime presidencial - não teriam a mesma importância mais que no passado. Para o autor, a classificação mais fundamental para analisar os regimes contemporâneos seria aquela que distinguiria os diferentes sistemas partidários - bipartidário, multipartidário ou regime de partido único (autoritários). Todas as investigações que desencadearam processos de impeachment nos Estados Unidos ocorreram com uma Câmara dos Representantes controlada pelo partido opositor ao presidente.

Além disso, para Duverger (2017, p. 427), a força respectiva dos partidos é um fator fundamental para o funcionamento de um regime político. Analisar, por exemplo, qual partido é dominante ou majoritário em um poder é indispensável para compreendê-lo. Tendo por referência os Estados Unidos, o cientista político francês nota que a separação oficial dos poderes atenua-se bastante se a presidência e a maioria do Congresso forem ocupadas pelo mesmo partido. Por outro, se partidos diferentes ocuparem o Executivo e o Legislativo, acentua-se fortemente. Considerando, portanto, a correlação real das forças político-partidárias de um país e sua influência nas estruturas governamentais, estaríamos muito distantes da rigidez dos quadros constitucionais clássicos.

Para Duverger (1970, p. 427), "o grau de separação de poderes depende muito mais do sistema de partidos do que das disposições previstas na Constituição". O número de partidos, sua estrutura interna, a rivalidade entre partidos pode levar a resultados diversos nas estruturas de governo. Por essa razão, a combinação entre o quadro constitucional e o sistema de partidos consistiria na real separação dos poderes (DUVERGER, 1970, p. 428).

Dentro dessa perspectiva, a interpretação de Bonifácio de Andrada (2020, p. 21) oferece uma visão alternativa mais pragmática – e mais adequada – para compreender esse princípio basilar do constitucionalismo, por meio da expressão analítica “separação de poderes com partidos políticos”. Ao contrário da visão do modelo clássico da tripartição dos poderes, essa abordagem agrega o funcionamento real da política e dos partidos políticos, na medida em que as instituições constitucionais condicionam e são condicionadas pela dinâmica política. Leva em consideração, ademais, a relação entre executivo e legislativo, o processo de tomada de decisão, assim como os processos de lealdades político-partidárias. Para Bonifácio de Andrada (2020, p. 41), “a formação e a consistência das preferências, a coesão e a disciplina internas e o nível de fragmentação do sistema partidário são variáveis relevantes para a compreensão do processo decisório entre executivo e legislativo”.

De acordo com Bonifácio de Andrada (2020), a máxima cooperação de poderes (fusão de poderes) e o máximo conflito (separação de poderes) podem ocorrer na relação entre poderes executivo e legislativo – de forma legítima – dentro do mesmo marco constitucional, mas em períodos temporais distintos. Isso dependerá de a capacidade de uma força política controlar simultaneamente os dois poderes políticos, por ter sido eleitor majoritariamente, especialmente em um regime bipartidário, ou por articular uma coalizão de vários partidos, em regimes multipartidários. Em função disso, para Andrada (2020, p. 21), “em um cenário de fusão de poderes, a tendência é desestimular o acionamento de mecanismo de controle; no cenário de separação de poderes, há incentivos para acentuar a fiscalização horizontal”.

Endosso, nessa pesquisa, a compreensão de Bonifácio de Andrada (2020, p. 41) de que a sistemática da “separação de poderes com partidos” inaugura uma agenda de pesquisa relevante também no Direito Constitucional brasileiro, que já consiste um campo proeminente de estudo na Ciência Política nacional, sobretudo a vertente institucionalista. A concepção tradicional da separação de poderes, de matriz madisoniana, se tornou insuficiente para teorizar o funcionamento na prática da relação entre Executivo e Legislativo. Concorde-se com Bonifácio de Andrada (2020, p. 46) que é necessário “contestar a ideia de uma separação de poderes formal, estática e estabelecida *ex-ante*. O diálogo com a ciência política permite revisitar a separação de poderes sob uma perspectiva mais dinâmica, diacrônica e pragmática”<sup>71</sup>. Inclusive, para se considerar reformas institucionais ou de mecanismos constitucionais é importante levar em consideração as preferências dos agentes e partidos políticos e como se comportam – de forma cooperativa ou conflitiva – no acionamento dos mecanismos de freios e contrapesos (como o impeachment).

Este capítulo demonstrou em suma: (i) a definição do presidencialismo democrático como um sistema de governo de separação de poderes, com distinção da origem e da sobrevivência dos mandatos dos membros dos poderes executivo e legislativo; (ii) a importância de conceber o princípio de separação de poderes de modo democrático, pragmático e moderado, tanto para preservar as liberdades fundamentais e o estado de direito, como para garantir um governo efetivo e com capacidade de governança para promover políticas públicas e direitos sociais; (iii), a importância de compreender o funcionamento e relação do presidencialismo em sistemas partidários.

Por essa razão, o próximo capítulo pretende abordar como a literatura nacional e internacional da ciência política vem pesquisando empiricamente e teoricamente o funcionamento do presidencialismo. Com base nisso, buscar-se-á compreender como o desenho institucional brasileiro e o sistema partidário no país pode impactar o impeachment.

---

<sup>71</sup> É importante observar que Bonifácio Andrada (2020, p. 46) aproveita da concepção de separação de poderes que Conrado Hübner Mendes (2011) desenvolveu em sua pesquisa doutoral sobre a análise dos diálogos interinstitucionais entre cortes constitucionais e legislativos.

#### **4 O PRESIDENCIALISMO EM FUNCIONAMENTO: ENTRE CONFLITO E COOPERAÇÃO**

A estabilidade do Executivo está entre as principais vantagens geralmente atribuídas ao presidencialismo em relação ao parlamentarismo, pelas teorias constitucional e política tradicionais, junto à separação de poderes e à eleição popular direta do Chefe do Executivo. Como visto no capítulo anterior, a separação de poderes é concebida como meio de proteger as liberdades e o Estado de Direito contra abusos de poder. Já a eleição popular direta geralmente é tratada como mais democrática em comparação à escolha do governo no parlamentarismo, que é feita de forma indireta pelos legisladores eleitos. Por sua vez, a estabilidade está relacionada à rigidez do mandato do presidencialismo, com período de duração fixado constitucionalmente, em contraste à possibilidade de dissolução no parlamentarismo, por voto de desconfiança, em caso de perda de confiança política da maioria do legislativo (LIPHART, 1992, p. 11-14).

O problema das instabilidades dos governos parlamentares da República de Weimar na Alemanha e das Terceira e Quarta Repúblicas na França, até a primeira metade do século XX, em contraste com a estabilidade dos mandatos presidenciais nos Estados Unidos eram os principais exemplos que justificavam essa distinção entre estabilidade e instabilidade entre os dois tipos ideais de sistema de governo. Contudo, com a adoção do voto construtivo de desconfiança por regimes parlamentaristas, como a Alemanha e a Espanha, que exigem que um primeiro ministro só pode ser destituído se outro for eleito em seguida, amenizou, de certa forma, o problema da instabilidade do parlamentarismo.

Por outro lado, com os sucessivos colapsos de democracias presidencialistas por golpes de Estado em momentos de crise política, especialmente na América Latina no contexto da Guerra Fria, a rigidez do mandato do presidencialismo passou a ser vista, para cientistas políticos como Juan Linz (1990 e 1994), como um perigo para a sustentabilidade de regimes democráticos e fator de instabilidade política. Por sua vez, a possibilidade de dissolver um governo politicamente em contextos de crise, como um mecanismo de flexibilidade do parlamentarismo – no qual um governo cai, mas o regime democrático se preserva – passou a ser vista, comparativamente, como uma vantagem positiva. A relação do presidencialismo e o multipartidarismo também era vista como fonte de impasse e imobilismo para cientistas políticos como Scott Mainwaring (1993).

Com a terceira onda da democracia<sup>72</sup> e a expansão de regimes democráticos no mundo, mais países adotaram sistemas presidencialistas de governo, e cerca de dois-terços das democracias existentes têm presidentes eleitos diretamente de alguma forma (SAMUELS; SHUGART, 2010, p. 5). A tendência global é que as democracias que adotam sistemas presidenciais sejam multipartidárias, e mais da metade dos presidentes agora podem ser classificados como minoritários, de acordo com pesquisa recente de Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power (2018, p. 3). Com essa expansão de democracias, houve um aumento de pesquisas comparadas, e o diagnóstico sobre o presidencialismo mudou. A instabilidade deixou de ser vista como uma característica intrínseca da relação entre Executivo e Legislativo nesse sistema de governo, e a possibilidade de cooperação entre poderes garantindo estabilidade se tornou a tônica.

Se a abordagem de autores como Juan Linz (1990 e 1994) e Scott Mainwaring (1993) enfatizam a expectativa de *conflito* na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, seja por impasse ou pela difícil combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário fragmentado, as pesquisas mais recentes demonstrariam a mudança para a *coordenação* na relação entre esses poderes, uma vez que existem mecanismos que possibilitariam presidentes e parlamentos cooperarem, mesmo em cenários desfavoráveis, por meio da construção de coalizões de governo (CHEIBUB; LIMONGI, 2002, 2010). Esse mesmo fenômeno ocorreu no Brasil, conforme registra Timothy Power (2010), com perspectivas deixando de ser pessimistas sobre o presidencialismo no Brasil para perspectivas mais otimistas. No entanto, apesar das democracias presidencialistas da terceira onda não colapsarem, como regra, a instabilidade presidencial ainda permanece em contextos de crise política, sobretudo com o impeachment, conforme registram Aníbal Pérez-Liñán (2007) e Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet (2010). O presente capítulo pretende compreender as distintas fases do diagnóstico do funcionamento do presidencialismo na prática constitucional, por estudos comparados da literatura da ciência política, especialmente sobre a relação do sistema de governo com o sistema partidário. A ideia de separação de poderes com partidos torna-se fundamental para compreender como, quando e com quais engrenagens institucionais o sistema presidencialista pode funcionar melhor ou pior.

---

<sup>72</sup> De acordo com Larry Diamond (2015), desde a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974, que inaugurou a “terceira onda” de democratização global, na expressão de Samuel P. Huntington (1991), até 2007, houve uma expansão contínua e gradual de países que transitaram de regimes de governo autoritários para sistemas no qual os cidadãos, por meio do sufrágio universal, podem substituir seus líderes em eleições regulares, justas e livres. Em 1974, só 30% dos estados independentes eram democracias, cerca de 46 países, concentrados em países desenvolvidos do Ocidente, com poucas exceções fora disso. Em 2006, esse número atingiu cerca de 60% dos estados independentes, algo entre 114 e 116 países (PAULINO, 2021).

## **4.1 O diagnóstico pessimista: do pesadelo de Linz à difícil combinação de presidencialismo com o multipartidarismo**

### **4.1.1 Os perigos do presidencialismo: o pesadelo de Linz**

O cientista político Juan Linz (1990 e 1994) e o constitucionalista Bruce Ackerman (2000) afirmam que as características do presidencialismo geram instabilidade, considerando esse sistema de governo o produto de exportação mais perigoso do constitucionalismo americano, pois quando se chega a uma situação de impasse entre o executivo e o legislativo, não há um mecanismo fácil de resolver tal conflito. Um dos principais perigos do presidencialismo, conforme salienta o constitucionalista americano Bruce Ackerman (2000), são as situações de impasse na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, caso eles sejam dominados por partidos ou grupos políticos opositores. Na melhor das hipóteses, no assim designado pelo autor “sonho de Madison”, haveria uma acomodação entre os divergentes por meio de compromissos, barganhas e consensos para a produção de resultados comuns. No entanto, no pior cenário, o risco seria o “pesadelo de Linz”: uma ruptura constitucional, tal como um golpe de Estado. Além do “sonho de Madison” e do “pesadelo de Linz”, outras situações mais recorrentes são a paralisia institucional e a crise de governabilidade, impasse ou imobilismo, com o presidente não conseguindo promover com eficiência o governo que deseja, uma vez que os legisladores dificultariam sua vida por meio das ferramentas constitucionais disponíveis.

No contexto da transição de várias ditaduras para democracias entre os anos oitenta e noventa quando se debatia qual sistema de governo adotar, o cientista político Juan Linz (1990 e 1994) manifestava preocupação sobre os perigos do presidencialismo em contexto de crises e considerava o parlamentarismo uma alternativa superior. De acordo com ele, todos os países que adotaram o presidencialismo, com exceção dos Estados Unidos, sucumbiram uma ou repetidas vezes a alguma quebra constitucional, seja por meio de autogolpe de um “caudilho” concentrando os poderes, seja por meio de um grupo de oposição destituindo um presidente, o que ocorreu com frequência especialmente na América Latina. Por outro lado, democracias parlamentares seriam mais estáveis e menos susceptíveis a rupturas. Alfred Stepan e Cindy Skach (1993) reforçavam a crítica empírica ao presidencialismo e afirmavam que das 43 democracias consolidadas existentes entre 1973 e 1989, 34 eram parlamentaristas, duas semipresidenciais e apenas cinco presidenciais. De acordo com José Antônio Cheibub (2007, p. 136), entre 1946 e 2002, a expectativa de vida de uma democracia presidencial era de 23 anos,

enquanto a de regimes parlamentares de 58 anos. Em níveis baixos de desenvolvimento econômico, como na África Subsaariana, haveria dificuldade para sobreviver tanto regimes parlamentaristas como presidencialistas, mas em níveis maiores de desenvolvimento, democracias parlamentaristas sobreviveriam de modo mais consistente que presidencialistas diante de crises econômicas (CHEIBUB, LIMONGI, 2002).

Segundo Linz (1990 e 1994), isso se explicaria porque no sistema presidencial existe uma legitimidade democrática dual ou dúplice, na qual tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo são eleitos e reivindicam a legitimidade popular. O presidente reivindica legitimidade democrática plena, com fortes componentes plebiscitários. No entanto, os legisladores, especialmente quando representam partidos bem organizados e disciplinados, que constituem escolhas ideológicas e políticas reais para os eleitores, também reivindicam legitimidade democrática, e a maioria pode representar escolhas opostas às do presidente. Em caso de conflito, segundo o autor, não há um princípio democrático nem mecanismo constitucional que possa representar a vontade das pessoas em princípio e resolvê-lo. De acordo com Linz, esses momentos de impasse ou de crises, em um contexto de polarização, podem descambar para ameaças de violência e de deposição ilegal do poder, ainda mais considerando que o impeachment é muito mais difícil de ser realizado que um voto de desconfiança parlamentar. O impeachment e os demais instrumentos constitucionais disponíveis, seriam, para Linz, complexos, técnicos, legalistas, e duvidosos acerca da legitimidade democrática.

Além de ambos os poderes reivindicarem legitimidade democrática, outra característica institucional do sistema presidencial, de acordo com Linz, é o fato de que presidentes são eleitos por um período de tempo que não pode ser modificado, nem encurtado sob normais circunstâncias. O processo político, portanto, se quebra em períodos determinados e rígidos, sem a possibilidade de reajustamento em virtude de eventos econômicos, sociais ou políticos. Apesar de a estabilidade do Executivo ser apontada geralmente como uma vantagem do regime presidencial, uma vez que o presidente é eleito por um mandato fixo, muitas vezes essa rigidez faz com que seja extremamente difícil a substituição de um líder que tenha perdido a confiança do seu partido e da população em uma conjuntura política e socioeconômica adversa. Ademais, Linz apontou que a continuidade cuja sucessão automática em sistemas presidenciais assegura seria mais aparente do que real, pois se um presidente morre, renuncia ou sofre um impeachment, o vice pode ser de um diferente partido ou ter uma visão política distinta,

representando uma descontinuidade no mandato, e parte do eleitorado considerar que ele não tem a legitimidade democrática popular exigida para o voto<sup>73</sup>.

Além dos aspectos institucionais supramencionados, no que se refere ao processo político, no parlamentarismo há um senso maior de compartilhamento de poder entre a pluralidade de partidos para obter a maioria para governo e adquirir a tolerância da minoria. Por outro lado, o presidencialismo poderia aparentar um jogo de soma zero, em que o vencedor leva todo o poder. O sentimento de ter um poder independente e um mandato das pessoas pode atribuir ao presidente um senso de missão que pode gerar resistência no sistema político. Os vencedores e perdedores na eleição presidencial são bem nítidos, e os perdedores ficarão distantes do poder por todo o período do mandato – da formação do gabinete ministerial e das verbas orçamentárias (patronagem). Isso pode ser um incentivo para o crescimento das tensões e da polarização. A escolha bipolar que surge nos segundos turnos de eleições presidenciais pode produzir uma polarização ainda mais considerável, distanciando o poder do centro moderado e fortalecendo a influência de extremos.

O estilo da política presidencial deve ser levado em consideração também após as eleições, segundo Linz. O presidente pode não sentir a necessidade de dialogar com a oposição e com os representantes do Congresso, ignorando-os e se isolando ou confrontando-os. Pode-se sentir que a vontade expressada nas urnas revela a vontade da população como um todo, e reforçar um senso de populismo de identidade do seu mandato com a população, e ser hostil com a oposição, de forma populista ou plebiscitária. O primeiro-ministro, diferentemente, também é um membro do parlamento e, dessa maneira, é forçado a interagir em alguma medida como igual com os outros políticos, líderes de outros partidos, e formar coalizões majoritárias para governar. O primeiro-ministro não pode apelar diretamente às pessoas por apoio a ele em detrimento dos legisladores, porque ele depende da confiança do Congresso. O presidente como um Chefe de Estado não é forçado a essa interação uma vez que ele é livre para receber ou não seus oponentes. No sistema presidencial faltaria uma figura que poderia agir simbolicamente como um moderador neutro para mediar às crises, como um rei ou um presidente com função exclusiva de chefe de estado. Ademais, a interação entre um presidente popular e a multidão o aclamando poderia gerar um clima de tensão e medo com parte dos seus oponentes. E o mesmo poderia ser dito entre um presidente conservador com as forças armadas.

Em resumo, para Linz, a diferença básica entre sistemas presidenciais e parlamentares é a rigidez do presidencialismo introduzida no sistema político e a maior flexibilidade do

---

<sup>73</sup> Curiosamente, observamos esse fenômeno ocorrer no Brasil, onde uma parcela da sociedade questionou a legitimidade do Presidente Michel Temer, vice e sucessor da Presidente Dilma, que sofreu impeachment.

parlamentarismo. A imprevisibilidade e a incerteza do parlamentarismo seriam desvantajosas para os defensores do presidencialismo. No entanto, quando surgem eventos inesperados no presidencialismo, como crises políticas e econômicas, podem tornar o presidente menos previsível e mais fraco que um primeiro ministro, que sempre pode reforçar sua autoridade ao solicitar um voto de confiança. No parlamentarismo poderia até haver mais instabilidade de governos, mas as democracias seriam mais estáveis, justamente por serem mais flexíveis e adaptáveis. O presidencialismo, por seu turno, para sobreviver, depende muito da qualidade e comportamento de seus líderes, das virtudes de estadista de um presidente, como a habilidade de governar, a autocontenção em respeitar limites dos poderes, a habilidade de atingir um grau de consenso e de dialogar com o Congresso, de inspirar confiança na população. Por isso, o risco de colapso democrático é maior<sup>74</sup>.

Contudo, críticos afirmam que isso se deve a outros fatores não institucionais e às condições onde os regimes presidenciais estão geralmente situados, como o nível de desenvolvimento econômico do país e o índice de desenvolvimento humano (CAREY, 2014). Matthew Shugart e Scott Mainwaring (1997, p. 19-20) consideram que a correlação entre presidencialismo e colapso democrático pode ser espúria em razão do viés de seleção, tendo em vista que as regiões onde regimes presidencialistas são mais presentes, como América Latina e África, seriam mais afetadas por crises econômicas e políticas e vulneráveis a rupturas democráticas. Deve-se ter cautela com a associação a fatores institucionais e colapsos democráticos, pois, segundo esses cientistas americanos, na Europa na década de 20 e 30, Itália, Portugal, Espanha e Alemanha se tornaram regimes autoritários, sendo parlamentaristas, com a exceção da Alemanha, que era um regime semipresidencial com diversas características parlamentaristas. De igual modo, nos anos 60 e 70, regimes parlamentares também colapsaram, como Grécia, Turquia, Quênia e Somália, dentre outros.

Matthew Shugart e Scott Mainwaring (1997), em análise empírica, observam que regimes parlamentares geralmente estão situados na Europa, onde o nível de renda é mais elevado; ou em antigas colônias britânicas, que já tinham a tradição história de permitir o autogoverno local em formato parlamentar; ou em países cujo tamanho da população geralmente é pequeno (micro-Estados). De acordo com esses pesquisadores, as democracias parlamentaristas foram edificadas em condições mais favoráveis de sobrevivência que as

---

<sup>74</sup> Os argumentos contra o presidencialismo desenvolvidos na obra de Linz estiveram presentes nas discussões constituintes brasileiras, sobretudo pela divulgação do cientista político Bolívar Lamounier, que segundo Bonifácio Andrada (2020, p. 55), e fez parte da Comissão Afonso Arinos, indicada por José Sarney para elaborar um anteprojeto de Constituição.

democracias presidencialistas, que geralmente estão situadas em países menos desenvolvidos, de menor renda, ou maiores em termos populacionais. Não necessariamente, dessa maneira, a escolha pelo presidencialismo será determinante ou crucial para sobrevivência do regime ou para seu colapso democrático, e seus arranjos institucionais internos podem contribuir mais ou menos para a estabilidade (SHUGART, MAINWARING, 1997, p. 29).

Embora reconheça a maior instabilidade de democracias presidencialistas, José Antônio Cheibub (2007, p. 160) também rechaça que existe uma falha institucional ou um defeito inerente a regimes presidencialistas, observando que esses podem ser tão estáveis como democracias parlamentaristas. Esse cientista político atribui principalmente ao legado histórico de ditaduras militares, por circunstâncias e acidentes históricos, a maior instabilidade de regimes presidencialistas. O nexó militar com o presidencialismo é o principal fator de desestabilização desse sistema de governo, de acordo com Cheibub (2007, p. 140), que encontrou a evidência empírica de que democracias que se seguem a ditaduras militares tem 70% de chances a mais de morrer que democracias que seguem ditaduras civis. Por circunstâncias históricas, mais democracias presidencialistas seguem regimes militares do que regimes parlamentaristas, e estão mais vulneráveis a golpes militares<sup>75</sup>. Esse é o caso sobretudo de países da América Latina. Segundo Cheibub (2007, p. 144), cerca de 67% das transições de ditaduras militares para democracias deixariam sistemas presidencialistas e essas democracias teriam vidas mais curtas.

#### **4.1.2 A difícil combinação entre presidencialismo e multipartidarismo**

Para Scott Mainwaring (1993), na realidade, o problema não estaria no presidencialismo intrinsecamente, mas na difícil combinação entre presidencialismo e um sistema multipartidário. Analisando o período democrático brasileiro de 1946 a 1964, conforme visto no segundo capítulo, e de 1985 até 1993, a mistura de presidencialismo, um sistema partidário fragmentado e partidos indisciplinados contribuíram para a instabilidade da democracia brasileira e para a fragilidade crônica dos partidos nacionais. Segundo esse cientista político americano, quando os presidentes eram populares, partidos de todos os matizes ideológicos o apoiavam, mas quando perdiam popularidade encontravam dificuldades de encontrar apoio até mesmo dentro dos seus próprios partidos. Nesse contexto de indisciplinada partidária e partidos fracos, seria difícil até mesmo construir coalizões majoritárias no Congresso, o que resultou

---

<sup>75</sup> Entre 1946 e 2002, 27 dos 32 golpes em democracias presidencialistas teriam ocorrido por mãos de militares.

com frequência em presidentes minoritários e situações de impasse e imobilismo entre Legislativo e Executivo no Brasil<sup>76</sup>. Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1997, p. 394) afirmaram que se em um sistema presidencialista, o partido do presidente ocupa um número significativo de cadeiras do Legislativo, seja a maioria ou algo próximo disso, e os partidos são disciplinados, o presidencialismo funcionaria melhor. Por outro lado, com uma fragmentação partidária elevada e partidos indisciplinados, seria mais difícil construir coalizões presidenciais.

Antes de Mainwaring, Sérgio Abranches (1988) já havia demonstrado a preocupação da equação desafiadora que inseria presidencialismo e outros elementos institucionais como o multipartidarismo. Em um clássico da literatura política nacional, denominou nosso sistema de governo como um “presidencialismo de coalizão”, expressão que se popularizou para caracterizar o funcionamento do nosso sistema presidencialista, que combina proporcionalidade, sistema eleitoral de lista aberta, multipartidarismo e um “presidencialismo imperial”, que organiza o Poder Executivo em grandes coalizões. O dilema institucional brasileiro, para esse autor, consistiria que esse sistema seria caracterizado pelo alto risco, pela dificuldade de governar e pela conseqüente instabilidade, uma vez que sua sustentação dependeria da habilidade do presidente, que seria eleito por uma minoria partidária, para formar coalizões político-partidárias e também regionais. Essa última peculiaridade seria decorrente do federalismo, do poder dos governadores e da diversidade da sociedade brasileira. Convém registrar que esse autor escreveu ainda no contexto da constituinte antes do funcionamento do nosso sistema com as ferramentas que a Constituição forneceu ao Presidente da República.

Reforçando essa perspectiva da difícil relação entre presidencialismo e multipartidarismo, Barry Ames (2001) sustentou que o excesso de “*veto players*” – agentes com poder de veto – presentes na moldura institucional brasileira dificultava a governabilidade no Brasil, que consiste na capacidade dos governantes implementarem seus programas e políticas. Quando o número de atores institucionais com poder de veto se torna elevado, inovações políticas se tornam mais difíceis. De acordo com esse cientista político americano, o presidencialismo, aliado ao federalismo e o sistema eleitoral de lista aberta produzem um número elevado de agentes com poder de veto, tais como um número excessivo de partidos e um número elevado de interesses municipais, estaduais e corporativos. O resultado de número alto de atores com poder de veto é o poder de obstrução legislativo contra agendas do Executivo.

---

<sup>76</sup> Mainwaring (1997) adicionou o federalismo robusto como outro fator de instabilidade, mas reconheceu que, por outro lado, o sistema constitucional brasileiro dotou o presidente de fortes poderes legislativos proativos, além de reativos, e um elevado poder de agenda, na linha de Limongi e Figueiredo (1999).

## **4.2 A virada institucional com o diagnóstico otimista: a possibilidade de coordenação e estabilidade no presidencialismo multipartidário**

As pesquisas dos cientistas políticos Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) contribuíram para reorientar a visão sobre o presidencialismo multipartidário, com ênfase na experiência brasileira, em uma perspectiva otimista sobre a possibilidade de coordenação na relação entre Executivo e Legislativo, assim como de estabilização. Conforme visto no segundo capítulo, o quadro institucional brasileiro está longe de reproduzir o experimentado no passado e a Constituição de 1988 alterou radicalmente a lógica do seu funcionamento, adotando mudanças significativas para fortalecer a Presidência da República, aumentando seu controle sobre o processo legislativo e o poder de agenda da presidência. A Constituição de 1988 dotou a presidência das seguintes prerrogativas: poder de iniciativa em áreas sensíveis como a orçamentária, tributação e de remuneração dos servidores públicos; mecanismos para forçar a inclusão de suas propostas na agenda do Poder Legislativo, como na solicitação de apresentação sob regime de urgência; poder de desencadear o processo legislativo por meio das medidas provisórias. Além disso, foram disponibilizados novos mecanismos de controle da ação parlamentar às lideranças partidárias. O que emergiu pós-Constituição de 1988 foi um Poder Executivo mais poderoso e bem equipado de ferramentas constitucionais e também partidos disciplinados. Para eles, a democracia presidencialista brasileira pós-88 funciona de forma semelhante às demais democracias constitucionais, pois o Executivo controla a agenda amparado por sólido e consistente apoio partidário por meio de coalizões.

Dentro dessa perspectiva, Fernando Limongi junto a José Antônio Cheibub (2002), com base em pesquisa empírica comparada, contestaram o diagnóstico tradicional de que as características institucionais do presidencialismo em contextos de presidentes minoritários, governos divididos ou em impasse, por não ter um mecanismo de resolução de conflito entre Executivo e Legislativo – como voto de desconfiança –, ensejariam mais instabilidade e possível colapso da democracia, representando um perigo. Arranjos institucionais presentes nas constituições poderiam alterar o desempenho e a dinâmica de funcionamento de ambos os sistemas de governo, criando incentivos para cooperação e estabilidade. Não existiria nenhuma evidência empírica de que presidentes minoritários ou sistemas partidários mais fragmentados levariam a mais rupturas democráticas (CHEIBUB, 2007, p. 168). Situações de impasses entre poderes também não explicariam de modo significativo a possibilidade de colapso democrático

ou não (CHEIBUB, LIMONGI, 2002)<sup>77</sup>. Pelo diagnóstico tradicional, apenas regimes parlamentaristas teriam incentivos para promover cooperação, na medida em que o governo seria formado por uma coalizão multipartidária de partidos políticos disciplinados dispostos a entrar e permanecer na coalizão. Cheibub e Limongi (2002) demonstraram que em sistemas presidencialistas, mesmo os com fragmentação partidária, existiriam incentivos similares para a formação de coalizões multipartidárias que em sistemas parlamentaristas. Constituições ao atribuírem poderes de agenda legislativa ao presidente e ao centralizarem o processo de decisão legislativa teriam criado incentivos para cooperação na relação entre Executivo e Legislativo, para a formação de coalizões multipartidárias e para maior governabilidade. Dessa maneira, não haveria porque insistir na instabilidade intrínseca dos sistemas de governo presidencialistas, na medida em que isso dependerá dos arranjos constitucionais existentes em determinado sistema de governo. Assim como há sistemas parlamentaristas mais ou menos estáveis, a depender dos mecanismos institucionais, também isso ocorreria com sistemas presidencialistas.

O cientista político Octavio Amorim Neto (2006) adicionou ao diagnóstico institucional da possibilidade de coordenação entre os poderes no presidencialismo multipartidário: o compartilhamento de poder entre partidos na formação dos ministérios pelo Executivo. Para aumentar as chances de sucesso na implementação de seu programa político e obter apoio aos projetos legislativos no Congresso, os presidentes adotam como estratégia a divisão do poder no seu gabinete com partidos de sua base aliada, utilizando suas prerrogativas para indicar discricionariamente cargos do Poder Executivo Federal. Por meio dessa tática, presidentes selecionariam mais ministros partidários e distribuiriam poder proporcionalmente<sup>78</sup>. Quanto mais os presidentes compartilham poder, mais os partidos seriam disciplinados no Congresso e apoiariam a agenda presidencial. Por outro lado, se o presidente adotar uma estratégia constitucional de indicar ministros tecnocratas e distribuir indicações de maneira menos justa, utilizando poderes de decreto legislativo, como medidas provisórias, o risco de instabilidade aumentaria.

Na mesma tônica, os cientistas políticos Eric D. Raile, Carlos Pereira e Timothy Power (2011) constataram que faz parte da caixa de ferramentas do poder executivo (*executive toolbox*) como estratégia para garantir o apoio do poder legislativo em um regime multipartidário, tanto os bens da coalizão (*coalition goods*), compartilhamento de poder em

---

<sup>77</sup> De acordo com os dados de José Antônio Cheibub e Fernando Limongi (2002), uma em cada 26 democracias presidenciais morreram em situações de impasse presidencial, e uma em 31 morreram em situações onde não haveria impasse. A diferença, portanto, não seria significativa para levar a essas conclusões.

<sup>78</sup> Para testar essa hipótese, Octavio Amorim Netto (2006) analisou uma amostra treze democracias presidenciais por cerca de vinte anos, totalizando 59 presidentes e 106 gabinetes.

cargos e ministérios, e a distribuição de recursos direcionados a legisladores (*porks*), como a execução de emendas parlamentares individuais.

Carlos Pereira e Marcus André Melo (2012) evidenciam que, contrariamente ao entendimento da literatura da ciência política mundial dos anos 80 e 90, passaram a existir uma série de democracias sustentáveis com regimes presidencialistas multipartidários estáveis, como Brasil, Chile e Uruguai. Há aspectos apreciáveis de sistemas multipartidários, tais como a valorização de compromissos, tolerância e inclusão, além de reduzir a possibilidade de concentração de poder – minimizando abusos – e incentivar a negociação entre líderes partidários<sup>79</sup>. De acordo com esses autores, o sucesso do presidencialismo multipartidário se deve aos seguintes fatores: (i) um presidente constitucionalmente forte, dotado de amplos poderes delegados pelo Poder Legislativo (não usurpados, frise-se); (ii) a disponibilidade de bens para atrair, negociar e manter parceiros na coalizão, como por meio dos poderes de formação do gabinete e de indicação para cargos de ministros, e do uso de benefícios e incentivos seletivos para conquistar apoio político (*porkbarrel*), como emendas parlamentares, além de concessões programáticas; (iii) e uma rede de *accountability* institucional – conjunto de *checks and balances* institucionais (tribunais de conta, ministério público, judiciário independente), além da mídia livre – para uma robusta contestação pública com a finalidade de que o presidencialismo não degenere em um clientelismo disfuncional e corrupto. Marcos André Melo e Carlos Pereira (2014, p. 12) afirmaram que o Brasil seria um caso paradigmático de sucesso do presidencialismo multipartidário, por ter conseguido garantir mais de duas décadas de presidencialismo multipartidários estável com alternância pacífica de poder, entre 1994 e 2014, justamente por combinar instrumentos consensuais – tais como separação de poderes, sistema eleitoral de lista aberta, um sistema partidário fragmentado, federalismo e um judiciário independentes – com instrumentos de centralização – como medidas provisórias, poderes de veto, matérias reservadas ao Executivo, como orçamentárias – que possibilitam a um Poder Executivo poderoso coordenar uma coalizão de partidos políticos, sob a supervisão de instituições de freios e contrapesos.

---

<sup>79</sup> Nesse aspecto, Thomas Bustamante e Emílio Peluso Mayer (2021) inclusive apontam que a pulverização do presidencialismo multipartidário no Brasil, embora possam dificultar a governabilidade, pode ter contribuído paradoxalmente para ser um mecanismo de contenção de abusos de poder da agenda iliberal política do governo Jair Bolsonaro nos primeiros anos. Por outro lado, com o presidente tendo se aproximado do Centrão a partir do final do segundo ano, grupo político fisiológico que tem disposição para fazer compromissos com qualquer governo que estiver no poder, sobretudo com a eleição de Arthur Lira para presidência da Câmara, talvez esse caráter moderador do Legislativo tenha perdido força e esteja ocorrendo um alinhamento maior entre a agenda do presidente e o Congresso.

Para explicar como o presidencialismo multipartidário pode ser funcional e efetivo na prática constitucional, Marcos André Melo e Carlos Pereira (2014, p. 21) ressaltam que um Poder Executivo forte pode mitigar o efeito desestabilizador de um presidente minoritário em um sistema partidário fragmentado. Além disso, os cientistas políticos brasileiros adicionam que democracias multipartidárias podem promover boa governança caso o presidente tenha à sua disposição uma caixa de ferramentas para negociar com legisladores, capazes de assegurar sua cooperação. Ademais, legislativos fortes, de acordo com eles, podem atuar como estabilizadores do processo político de decisão. Apesar de constatarem que apresentam uma visão positiva da relação de Executivo e Legislativo sob multipartidarismo, que pode entregar uma democracia sustentável e boa governança, reconhecem, por outro lado, que é um arranjo subótimo que funciona, ao mesmo tempo, que pode trazer inúmeros problemas tais como clientelismo, corrupção e falta de transparência, pelo excesso de mecanismos de barganha política utilizados nesse método de governança (MELO, PREREIRA, 2014, p. 22). Por isso a necessidade de uma rede de *accountability* de fiscalização institucional para fiscalizar que o sistema não degenere sob a corrupção sistêmica.

Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power (2018), em obra recente sobre presidencialismo de coalizão em perspectiva comparada, afirmam que a expansão de democracias que adotam sistemas de governo presidencialistas e multipartidários levam muitas vezes a presidentes minoritários. Em função disso, a construção de coalizões legislativas multipartidárias se tornou cada vez mais comum para assegurar coordenação na relação Executivo-Legislativo e garantir governabilidade. Presidentes que cultivam coalizões de governo, de acordo com os cientistas políticos britânicos, podem esperar tanto uma probabilidade maior de terminarem o mandato no cargo, como também uma probabilidade mais elevada de conseguirem traduzir seus programas políticos em legislações. Para gerenciar a coalizão de presidentes minoritários e garantir apoio político, presidentes usualmente se valem da caixa de ferramentas presidenciais, que seriam os seguintes instrumentos de forma sintetizada: (i) o poder de dominar a agenda política, por meio de poderes legislativos atribuídos diretamente ao presidente, como a medida provisória no Brasil; (ii) o poder de indicar ministros e empregos estatais; (iii) os poderes partidários do presidente, isto é, de disciplinar e dominar seu próprio partido; (iv) o poder de controlar e repartir o orçamento; e (v) o poder de mecanismos informais (não escritos), como as redes de clientelismo na América Latina. Segundo Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power (2018), esses cinco mecanismos estariam disponíveis para o Poder Executivo simultaneamente, com algum grau imperfeito de

substituição, para conseguir construir suas coalizões junto ao Poder Legislativo e consequentemente governar de modo estável.

### **4.3 Os desafios das quedas presidenciais: a nova instabilidade presidencial**

Apesar das pesquisas da ciência política supracitadas indicarem que pode haver uma relação de coordenação entre um presidente minoritário e o Poder Legislativo que garanta estabilidade, as crises políticas que culminaram com os impeachments dos presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff no Brasil em menos de 30 anos, revelam que embora possível a cooperação, nem sempre ela ocorrerá, sendo o conflito entre poderes com a saída antecipada do presidente um cenário ainda possível. Esse fenômeno não é exclusivamente brasileiro, mas faz parte de um novo padrão de instabilidade política que se repetiu em vários países da América Latina, que também adotam o sistema de governo presidencialista. Conforme registra Aníbal Pérez-Liñán (2007), após a terceira onda de democratização, com o fim das ditaduras e transição para democracia, a partir da década de 80, os sistemas presidencialistas de governo não colapsam geralmente mais por golpes militares, mas a América Latina continuou testemunhando instabilidades políticas que levam a quedas de governos com a permanência da democracia. Seja por impeachment, renúncia, declaração de incapacidade, a saída do poder de presidentes antes do mandato fixado constitucionalmente sem culminar com o colapso do regime democrático tem sido caracterizada de diversas maneiras pela ciência política comparada que tenta compreender esse fenômeno, conforme registram Mariana Llanos e Leiv Marsteitredet (2010, p. 1-2): remoção presidencial, falha presidencial, queda presidencial, presidência interrompida e colapso presidencial.

De acordo com Yuri Kasahara e Leiv Marsteitredet (2018), desde 1985, 16<sup>80</sup> presidentes latino-americanos tiveram o mandato interrompido. Por outro lado, desde a onda de redemocratização da América Latina, iniciada na década de 1980, apenas três presidentes foram destituídos de forma extraconstitucional – golpista – de seus cargos por forças militares: o presidente equatoriano Jamil Mahuad, em 2000; o hondurenho Manuel Zelaya, em 2009; e o boliviano Evo Morales, em 2019.

Os conflitos entre Poderes Executivo e Legislativo permanecem ocorrendo diante de certas circunstâncias institucionais e não institucionais, de acordo com Aníbal Pérez-Liñán (2007), sobretudo quando diante de um cenário econômico adverso, mau desempenho

---

<sup>80</sup> Em 2021, esse número já foi elevado para 19, conforme consta na introdução.

administrativo, escândalos envolvendo a presidência, protestos de massas nas ruas, além do comportamento e liderança presidencial, como ao adotar posturas de isolamento ou confronto com os legisladores, pode facilitar sua perda de sustentação no Congresso<sup>81</sup>. Em regimes parlamentares, quando esse tipo de confronto ocorre, o governo pode cair em decorrência de um voto de desconfiança, ou mesmo o parlamento ser dissolvido com a convocação de novas eleições. No entanto, se a preocupação até os anos 80 era de que esse cenário de hostilidade entre poderes – resultando em impasse e imobilismo – pudesse resultar em colapso do regime democrático por meio de golpes militares, conforme Linz se preocupava ao pontificar sobre os perigos do presidencialismo, agora o impeachment se tornou uma ferramenta constitucional mobilizada para resolver esse tipo de crise presidencial. Contudo, conforme aponta Pérez-Liñán (2007), o impeachment não tem servido apenas como um mecanismo jurídico para conter abusos de poder, mas tem sido manejado como uma arma institucional empregada contra presidentes que enfrentam um parlamento beligerante.

Os cientistas políticos Michel E. Álvarez e Leiv Marsteintredet (2010) pontuam que os insights de Linz sobre os perigos do presidencialismo estavam equivocados sobre o sistema de governo presidencialista ensejarem conflitos que levam à ruptura da democracia, contudo, estariam corretos na previsão de que situações de impasse entre poderes podem levar à instabilidade política e a remoção do presidente. Nesse mesmo sentido, Pérez-Liñán (2007) afirma que o debate sobre as crises e perigos do presidencialismo reajustou o foco diante das crises políticas sem colapso democrático, e agora o que se visualiza é o presidencialismo estável, com presidentes instáveis. De acordo com esse cientista político, “a instabilidade está instalada agora no nível do governo, não no nível do regime” e “os conflitos entre Executivo e Legislativo não são suficientes, per se, para desestabilizar as democracias presidencialistas” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 205-206). De igual modo, Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet (2010), na conclusão da obra que organizaram sobre colapsos presidenciais, concluem que a observação mais importante que as experiências recentes de colapso presidenciais revelariam seria a de que os governos podem cair sem ameaçar a sobrevivência da democracia. As crises políticas seriam resolvidas de um modo democrático, para esses cientistas políticos, sem a intervenção militar como no passado.

Diante desse novo fenômeno de instabilidade presidencial, relacionado sobretudo ao impeachment ou às declarações de incapacidade, de acordo com Aníbal Pérez-Liñán (2007, p. 206), pesquisadores comparativistas estariam comparando essas remoções presidenciais com o

---

<sup>81</sup> As crises políticas que ensejam a remoção do presidente, especialmente relacionadas ao impeachment, serão estudadas com mais profundidade no capítulo 8.

voto de desconfiança parlamentarista. Estaria ocorrendo, em função disso, “uma parlamentarização dos regimes presidencialistas”, na medida em que o regime presidencialista estaria se adaptando de modo mais flexível, com características de discricionariedade legislativa maior. O cientista político argentino considera esses impeachments politizados e espasmódicos: de um lado, partidarizados, baseados em cálculos eleitorais de curto prazo por parte de legisladores; de outro, o instrumento só é ativado excepcionalmente, em situações extremas, quando um presidente se torna indesejável, impopular, imprevisível e pouco disposto a negociar. Contudo, o Poder Legislativo, apesar de ser forte o suficiente para tirar um presidente diante de escândalos, situação econômica ruim e protestos populares, não tem sido forte o bastante para desencorajar abusos de poder em circunstâncias ordinárias de governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 209).

#### **4.4 Síntese do presidencialismo em funcionamento: entre conflito e coordenação**

A coordenação entre poderes seria mais um objetivo dos presidentes em uma situação de multipartidarismo, de acordo com Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power (2018), do que um resultado institucional necessário, dependente de um processo relacionado altamente à agência, isto é, ao comportamento dos atores políticos. A relação entre poderes seria moldada por uma série de fatores altamente contingenciais, como preferências instáveis, políticas particularistas, nível de desinstitucionalização partidária, choques exógenos (crises econômicas e políticas). Todos esses elementos podem afetar o comportamento dos políticos e sua disposição para cooperar na relação dos poderes políticos ou entrar em conflito. O próprio cientista político Fernando Limongi (2017), um dos principais responsáveis por constatar a possibilidade de funcionamento e coordenação do presidencialismo multipartidário, atribui a crise que culminou ao impeachment da Dilma Rousseff a fatores de agência, isto é, ao comportamento estratégico dos atores que articularam o impeachment dela. Embora não responsabilize as instituições do presidencialismo multipartidário pela crise política, reconhece que a coordenação entre poderes não será necessariamente um resultado esperado.

A teoria das fases ou ciclos do presidencialismo de coalizão do cientista político Sérgio Abranches (2014), mencionada no segundo capítulo, parece ser a melhor explicação para a forma relação do Poder Executivo com um Poder Legislativo multipartidário e fragmentado. Em momento de bom desempenho econômico do governo aliado à alta popularidade, o governo exerce um grande poder de atração, conseguindo conduzir com mais tranquilidade à coalizão legislativa multipartidária, e a oposição tem seu trabalho dificultado. Por outro lado, quando a

conjuntura econômica está ruim, o presidente se torna impopular, enfrenta escândalos, o trabalho de gerenciar a coalizão se torna mais complexo, na medida em que ela começa a se dispersar. Cenários de paralisia decisória, impasses e crises de governabilidade se tornam mais factíveis, assim como o próprio processo de impeachment pode adentrar no jogo político. Tanto o impeachment do presidente Collor, como o da presidente Dilma ocorreram nesses contextos de crise.

Com o fortalecimento constitucional do Poder Executivo, a centralização de atribuições institucionais como poder de agenda, o compartilhamento de poder nas coalizões multipartidárias, a coordenação na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo para buscar a governabilidade assim como a estabilidade política em democracias presidencialistas multipartidárias comparadas, se tornaram um cenário cada vez mais comum. Contudo, isso não eliminou a possibilidade de cenários de conflitos entre poderes e instabilidade política, sobretudo em conjunturas econômicas e políticas adversas. Nesse cenário de hostilidade entre poderes, o Poder Legislativo tem recorrido ao impeachment muitas vezes como mecanismo político contra o presidente para resolver crises políticas, mas o instrumento não foi desenhado institucionalmente para esse propósito político.

De acordo com Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018), “alguns casos recentes de impeachment mostram sua utilização como instrumento de *facto* de solução de conflitos entre Executivo e Legislativo. Em outras palavras, um uso que o aproxima de um voto de desconfiança, típico de regimes parlamentaristas”. Segundo esses cientistas políticos, contrariamente à rigidez do presidencialismo alardeada por Linz, a exasperação das hostilidades entre presidente e legislativo pode conduzir a uma maioria legislativa qualificada a afastar um presidente, por meio do impeachment, como um mecanismo de resolução dos graves problemas de relacionamento político entre os dois poderes, nos moldes de um “voto de desconfiança” do sistema parlamentar. Sem embargo, embora o recurso ao impeachment possa ser um mecanismo eficaz para resolver essas crises, diferente dos golpes do passado, os próprios autores citados reconhecem que haverá controvérsia sobre a legitimidade ou não de seu uso dessa maneira. Conforme afirmam Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018), os “usos mais flexíveis do impeachment podem reduzir as chances de rupturas constitucionais mais drásticas; por outro, seu uso leviano representa manipulações que claramente distorcem a vontade popular”.

O objetivo da próxima parte da tese será compreender o instituto do impeachment em suas facetas históricas, teóricas, jurídicas e políticas para verificar se o modo como têm sido aplicados faz jus à natureza institucional desse mecanismo constitucional, ou se seria mais

adequado repensar seu desenho institucional, ou mesmo outras ferramentas, para lidar com as crises do presidencialismo, quando essas ocorrem.

A pergunta que essa pesquisa almeja responder é: o impeachment é o instrumento constitucional mais adequado para resolver as crises do presidencialismo, especialmente os conflitos entre Poder Legislativo e Poder Executivo?

## **5 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO IMPEACHMENT E A CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO NO BRASIL**

Para responder o questionamento se o impeachment deve ou não ser um instituto adequado como válvula de escape do presidencialismo em contextos de crise política é fundamental, em primeiro lugar, reconstruir a história desse instituto constitucional, as principais ideias e argumentos que estiveram presentes na sua origem e no seu desenvolvimento institucional e a forma como ele foi recepcionado e adaptado pelos países que o adotaram. Conforme sustenta Gerald Postema (2015), uma boa teoria do direito tem que ser consciente da história da prática institucional do direito, assim como dos argumentos e debates que moldaram essa experiência. Esse é o principal propósito desse capítulo. No seguinte, iremos adentrar mais a fundo no debate sobre sua natureza jurídica

O Direito Constitucional brasileiro recepcionou o impeachment como mecanismo de responsabilização presidencial a partir da proclamação da República, com adaptações do constitucionalismo americano. Embora já houvesse histórico dessa ferramenta constitucional no Império, com a inspiração da responsabilidade dos ministros da monarquia britânica, a versão republicana tem raízes estadunidenses, que também havia reformulado a versão da antiga metrópole. Por essa razão, torna-se importante reconstruir os antecedentes históricos que influenciaram o desenvolvimento desse instituto constitucional no Brasil, relatar a experiência constitucional no Brasil até chegar a atual configuração constitucional do instituto presente na Constituição de 1988 e na Lei 1.079/50.

### **5.1 Antecedentes históricos do impeachment: Reino Unido e Estados Unidos**

Com a criação da figura do presidente na Convenção da Filadélfia, na forma de um Poder Executivo centralizado em um líder unitário que teria prerrogativas institucionais para tomar decisões com energia e vigor conforme narrado no segundo capítulo da presente pesquisa, os delegados passaram a se preocupar com a concentração elevada de poder nesse governante. Apesar das garantias institucionais de freios e contrapesos já previstas, caso a presidência caísse em mãos erradas, de um líder mau, tirânico ou corrupto que abusasse sistematicamente desse poder, isso poderia representar um desastre e ameaçar a própria sobrevivência da República. Por essa razão, os delegados da Convenção discutiram sobre um mecanismo institucional para terminar a presidência quando se deparassem com um governante pretendente a déspota (TRIBE, MATZ, 2018, p. 2).

De acordo com Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 1-2), Benjamin Franklin, na convenção da Filadélfia, relembrou seus pares que por milênios nações lutaram e falharam para limitar líderes poderosos que cruzavam a linha e abusavam de seu poder. Na antiguidade, a democracia ateniense experimentou brevemente o ostracismo formal, que autorizava o exílio de qualquer cidadão por um período de até dez anos. Por vez, Roma conferiu poderes a magistrados denominados “censores” para expulsar membros do Senado por condutas corruptas ou ilegais, embora esse poder não atingisse imperadores. Mas os exemplos gregos ou romanos não eram a inspiração que buscavam. A alternativa de não ter nenhum mecanismo também era arriscada, porque além de abrir oportunidade para usurpação do poder, conforme Franklin alertava, o único recurso que restaria contra um tirano em potencial seria o homicídio, que seria um remédio profundamente injusto e falho. Segundo a historiadora Jill Lepore (2019), os fundadores da República americana, ao estudar a história inglesa, descobriram que todas as alternativas para se livrar de um monarca eram ruins: guerra civil, revolução ou assassinato. A única resposta civilizada disponível que se inspiraram para responsabilizar o presidente foi o instrumento do impeachment da monarquia britânica (TRIBE, MATZ, 2018, p. 1-2).

### 5.1.1 As origens do impeachment na Inglaterra

O impeachment surgiu na luta por um governo responsável na Inglaterra, na disputa entre monarquia e parlamento<sup>82</sup>. A primeira vez que se tem o registro sobre essa ferramenta constitucional data de 1376<sup>83</sup>, tendo sido criada para responsabilizar criminalmente ministros e funcionários da monarquia que cometessem ofensas públicas. De acordo com Martin Loughlin (2010, p. 255), com a afirmação do princípio de que o rei não poderia ser responsabilizado –

---

<sup>82</sup> Arthur Augusto Rotta (2019, p. 42), em sua pesquisa doutoral, sustenta que as raízes históricas embrionárias do impeachment residiriam no antigo direito dos povos germânicos, embora admita a existência de controvérsia respeito dessa influência. De acordo com ele, as lideranças sociais eram julgadas publicamente em uma assembleia, com base na justiça tribal, competindo à assembleia as atribuições de acusar e pedir a punição do líder tribal. Daí teria se derivado o que via a ser a *Curia Regis* ou Corte do Rei, uma espécie de conselho do monarca, composto por oficiais da família da família real e favorecidos pela Coroa, que tinha originalmente aconselhar o rei sobre procedimentos judiciais, mas evoluiu historicamente para ter a competência jurisdicional do parlamento. O impeachment teria evoluído a partir daí.

<sup>83</sup> De acordo com Rafael Mafei (2021, p. 27-8), Richard Lyons e o barão de Latimer, ambos conselheiros reais, foram os dois primeiros acusados da história britânica no qual se há registros parlamentares do verbo impeach, para se referir a um processo no qual um representante do povo – o caveleiro Peter De La Mare – acusou altas autoridades por desmandos e má-condutas. A acusação teria relação com gastanças desmedidas, que forçavam o aumento de imposto para financiar esforços militares em meio à Guerra dos Cem Anos (1337-1453), e os dois oficiais reais foram denunciados por agir em conluio com a finalidade de agravar a situação financeira do reino, por meio da contratação de um empréstimo abusivo, assim como por desviar parte do valor emprestado. Após direito de defesa, ambos foram condenados por lordes reunidos em parlamento à prisão e à perda do cargo, representando o primeiro precedente sobre o impeachment da história.

consolidado na máxima “*the king can do no wrong*”, estabelecido no direito inglês no século XV, paradoxalmente, os demais oficiais do governo inglês passaram a ser responsabilizados. Embora o monarca fosse imune a processos judiciais, o Poder Judiciário entendeu que os agentes da Coroa poderiam ser responsabilizados pelas ações governamentais ilegais. Os reis medievais detinham a prerrogativa de bloquear processos nas cortes, mas não podiam evitar a responsabilização de seus ministros no Parlamento. O procedimento parlamentar do impeachment se tornou o mecanismo ao final do período medieval para assegurar que os assuntos governamentais fossem conduzidos legalmente (LOUGHLIN, 2010, p. 256). Na Inglaterra, o impeachment foi planejado para processar um ministro por culpabilidade criminal, não para responsabilizá-lo pela condução dos assuntos do governo.

De acordo com Arthur Augusto Rotta (2019, p. 43), o impeachment é resultado de uma evolução institucional gradual na história inglesa, marcado por duas fases. A primeira teve início em 1376 e findou em 1459, com cerca de vinte casos registrados. O instituto cai em desuso entre os séculos XV e XVI, por 162 anos sem nenhum registro de ocorrência, devido ao fortalecimento do monarca, que concentra mais poderes, especialmente a dinastia Tudor. A segunda fase inicia-se em 1621 e se encerra em 1805, data do último caso na Inglaterra, com cerca de 54 casos<sup>84</sup>. O auge do uso do impeachment foi no próprio século XVII, quando ocorreu a maior parte dos julgamentos, cerca de 40 casos entre 1620 e 1688, no contexto dos conflitos entre o parlamento inglês e a monarquia, em busca de sua afirmação e consolidação institucional, contra as pretensões autoritárias da dinastia dos Stuarts (ROTTA, p. 50-53).

Nos conflitos que culminaram na guerra civil inglesa no século XVII, o mecanismo passou a ser visto como inefetivo e injusto para responsabilizar o governo, sobretudo quando a raiz da disputa era política e religiosa e não constitucional. De acordo com Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 2), o parlamento britânico começou a usar o impeachment não apenas para delitos dos ministros da monarquia, mas também para manifestar desaprovação às políticas reais. O impeachment foi utilizado como uma arma política para desafiar transgressões oficiais, na luta contra o absolutismo real e para substituí-lo pela supremacia do parlamento. A Câmara dos Comuns decidia quando promover o processo de impeachment e a Câmara dos Lordes realizava o julgamento (SUNSTEIN, 2017, p. 35-6).

No Reino Unido, o instrumento cai em desuso após a institucionalização moderna do parlamento no período que se segue à Revolução Gloriosa, salvo em raros episódios, como a do processo do governador colonial de Bengala na Ásia, que havia sido julgado pelo parlamento

---

<sup>84</sup> De acordo com Rotta (2019, p. 52), há pesquisadores que dizem que o número de casos nesse período poderia chegar a 74.

britânico na véspera da Convenção da Filadélfia, após cinquenta anos sem um processo de impeachment, tendo sido liderado pelo famoso teórico conservador Edmund Burke (LEPORE, 2019). Com a consolidação da supremacia do parlamento, firma-se a posição de que uma simples maioria de votos era suficiente para destituir um ministro do rei, ou seja, só permanecia no poder se mantivesse a confiança do parlamento (LOUGHLIN, 2010, p. 264).

### **5.1.2 A adaptação republicana do impeachment dos Estados Unidos**

Antes da revolução americana, segundo Cass Sunstein (2017, p. 18, p. 38), as assembleias coloniais utilizavam o impeachment como uma arma contra privilégios monárquicos e contra abusos de autoridades provenientes dos oficiais do Império britânico. O impeachment era concebido como um mecanismo de perspectiva republicana de autogoverno que os colonos usavam contra o governo que consideravam ilegítimo. De acordo com o constitucionalista americano, na véspera da independência, o impeachment já tinha um foco não criminal, mas era utilizado contra transgressões e abusos de poder. Conforme ressalta Jill Lepore (2019), as assembleias coloniais se valiam do impeachment contra a autoridade dos governadores apontados pelo rei, ainda que soubessem que as condenações seriam revertidas pela corte de apelação em Londres.

Imediatamente depois da independência americana, a maioria das antigas colônias que se tornaram novos estados incorporaram o mecanismo do impeachment em suas constituições, por variadas razões, desde corrupção até incompetência e negligência do dever. De acordo com Cass Sunstein (2017, p. 40), o impeachment já era concebido como um instrumento apropriado do governo republicano. Segundo Michael Gerhardt (2019, p. 3-4), os delegados da Convenção da Filadélfia estavam informados tanto da história inglesa como da experiência de seus respectivos estados, mas tiveram o propósito de desenvolver o instituto de uma maneira diferenciada e singular para a nova constituição federal que estavam criando.

O debate sobre o desenho institucional do impeachment foi um dos mais longos e duradouros da Convenção da Filadélfia. Conforme relata Cass Sunstein (2017, p. 42), o delegado Roger Sherman chegou a propor que o presidente deveria ser sujeito ao impeachment quando o Congresso assim o quisesse. Contudo, essa abordagem foi amplamente rechaçada porque colocaria em risco todo o sistema de separação de poderes, na medida em que o presidente precisaria de um certo grau de isolamento e independência. O delegado George Mason fez a crítica mais decisiva à sugestão de Sherman, questionando que caso ela prosperasse o presidente seria uma mera criatura subordinada ao Legislativo.

Por outro lado, os delegados Charles Pinckney e Gouverneur Morris questionaram a própria existência do impeachment presidencial. Na perspectiva desses constituintes americanos, segundo narram Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 4), o impeachment poderia destruir a separação de poderes, minar a independência presidencial e derrotar o propósito central da Constituição. Adicionaram que os freios e contrapesos do sistema federal já seriam o bastante para enfrentar os malfeitos presidenciais. Eles temiam que o presidente se tornasse dependente da autoridade responsável pelo impeachment.

Todavia, grande parte dos convencionais rejeitaram essa visão e sustentaram a importância do impeachment, consoante demonstram os constitucionalistas Michael Gerhardt (2019, p. 7-8), Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 5-7) e Cass Sunstein (2017, p. 44-45). Willian Davie registrou que o impeachment seria uma segurança essencial para garantir o bom comportamento do Executivo. Edmund Randolph afirmou que o presidente teria grandes oportunidades de abusar do poder, notadamente em tempos de guerra, e tumultos e insurreições ocorreriam se não houvesse um mecanismo para punir o abuso de poder presidencial. James Madison asseverou que o impeachment seria indispensável para coibir que o presidente perverta a administração do Executivo em um esquema de peculato e opressão. Também manifestou o receio sobre a ameaça de suborno estrangeiro e o risco de que presidentes tentassem enriquecer a si próprios. George Mason, por seu turno, reivindicou o Estado de Direito (*rule of law*), argumentando que o impeachment seria necessário para assegurar que nenhum presidente estivesse acima da lei, ainda mais aquele capaz de cometer graves injustiças. Corrupção, suborno internacional, traição, abuso fiscal e a defesa do *rule of law* ancoraram a defesa pela existência do impeachment presidencial (TRIBE, MATZ, 2018, p. 6).

Conforme enfatizam Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 9), a Convenção da Filadélfia estava diante de um dilema: incluir o poder de impeachment presidencial e arriscar o abuso por parte do poder legislativo, ou negar à nação um mecanismo constitucional de remover um líder político desastroso. Qualquer dos caminhos poderiam ameaçar o plano constitucional, mas uma decisão deveria ser tomada. Valendo-se de uma analogia com a mitologia grega, Tribe e Matz afirmam que em alguns momentos quando estamos entre os monstros Cila e Caríbdis, o único caminho é escolher um deles e torcer pelo melhor. Os delegados da Convenção tomaram a decisão de que não deixariam o país indefeso contra um líder que abusasse do poder e traísse o que os fundadores da República americana estavam construindo. Sem acordo, foi a voto a questão: “o chefe do poder executivo deve ser removido por impeachment?”. Com o apoio de oito estados, com a rejeição de dois, decidiram que o presidente deveria estar sujeito à

responsabilização constitucional pelo impeachment. Com isso, o povo seria o soberano, não o presidente (SUNSTEIN, 2017, p. 46).

Convém destacar, ainda, a discussão relevante sobre o escopo das ofensas passíveis de impeachment na Convenção da Filadélfia, pois contribui para ilustrar os fundamentos subjacentes a esse instituto republicano, que inspirou posteriormente o constitucionalismo brasileiro. Durante os debates iniciais, os delegados haviam encaminhado a solução compromissória de que apenas algumas categorias específicas de abusos de poder da confiança pública deveriam justificar o impeachment do presidente para evitar o risco de mau uso pelo Congresso, mas mencionaram termos vagos e amplos, tais como, má conduta, negligência do dever, corrupção e perfídia (SUNSTEIN, 2017, p. 45-6). No Comitê de Detalhamento (*Committee on Detail*), comissão instituída para apresentar um esboço para a Constituição, apresentaram inicialmente uma proposta de que o impeachment deveria ser permitido em caso de “traição, suborno e corrupção”, mas algumas semanas depois deliberaram que as hipóteses que justificariam o impeachment deveriam ser “negligência do dever, malversação ou corrupção” (GERHARDT, 2019, p. 8). Em seguida, o Comitê dos Onze (*Committee of Eleven*), instituído para abordar questões não resolvidas da Convenção, propôs que o impeachment deveria se limitar a “traição e suborno” (SUNSTEIN, 2017, p. 46). O delegado George Mason questionou que essa expressão restrita não abrangeria muitas ofensas perigosas e de alta magnitude, como a tentativa de subversão da Constituição. Além disso, sugeriu que a “má-administração” (*maladministration*) deveria adentrar no rol de ofensas do impeachment. James Madison rebateu essa hipótese, na medida em que uma expressão tão vaga poderia deixar o mandato presidencial subordinado ao prazer do Senado, pois poderia significar qualquer coisa. Morris adicionou que uma eleição a cada quatro anos seria suficiente para evitar a má-administração (LEPORE, 2019). Em função dessas objeções, substituíram a locução por “outros crimes graves e contravenções contra os Estados Unidos”<sup>85</sup> (GERHARDT, 2019, p. 9; SUNSTEIN, 2017, p. 47).

Assim sendo, a previsão aprovada com as bases que fundamenta o impeachment ficou registrada no Artigo 2º, Seção 4, da Constituição americana da seguinte maneira: “o presidente, o vice-presidente, e todos oficiais civis dos Estados Unidos só podem ser removidos do cargo por condenação baseada em traição, suborno e outros crimes graves e contravenções”<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Tradução livre de “*high crimes and misdemeanors*”

<sup>86</sup> Constituição dos Estados Unidos de 1787. Article II, Section 4: “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. A ideia de crimes graves, conforme será demonstrado, envolve abusos de poder de alta ordem, equivalentes a traição ou corrupção, contra a República.

Uma das principais limitações impostas ao poder do impeachment consiste, dessa forma, nas exigências constitucionais que autorizam o impeachment. A preocupação central dos constituintes americanos com o impeachment seria coibir egrégios abusos de poder. O presidente não pode ser destituído apenas com base em desacordo político substantivo, julgamento ruim, ineducação ou incapacidade percebida ao cargo (TRIBE, MATZ, 2018, p. 10). Houve uma intenção expressa em afastar a possibilidade de impeachment por má-administração ou malversação, ou seja, por motivos meramente políticos.

Outra questão central no debate da Convenção da Filadélfia sobre o impeachment foi a definição sobre a autoridade para julgá-lo. Para James Madison, de acordo com Cass Sunstein (2017, p. 49), um dos temas mais complexos e desafiadores no processo de desenvolvimento de uma constituição seria a decisão sobre qual órgão seria o competente para processar e julgar o impeachment. Segundo Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 116), foram consideradas uma ampla gama de propostas de arranjos institucionais para o impeachment durante meses de deliberação na Convenção e não tinham chegado a um acordo sobre a instituição responsável pela remoção do presidente até duas semanas antes de seu fim. Os *framers* consideraram como autoridade para julgar o impeachment a Suprema Corte, um fórum de juízes estaduais, o voto de legislaturas estaduais, o voto de governadores, até definirem dividir a autoridade entre a Câmara dos Representantes e o Senado.

Madison era contrário à proposta de que o Senado deveria ser a instituição responsável pelo julgamento do presidente, porque temia que o chefe do Executivo ficaria perigosamente dependente do Congresso, tendo em vista que a Câmara dos Representantes já teria a atribuição de desencadear o processo. Com esse mesmo receio, o delegado Charles Pickney se preocupava também com os riscos de o presidente se tornar indevidamente subordinado ao Poder Legislativo e, conseqüentemente, temia o uso abusivo e faccioso do impeachment (MEGALI NETO, 2020, p. 131). Em virtude disso, Madison defendia que o órgão responsável por conduzir o julgamento do impeachment fosse a Suprema Corte, uma vez que já seria habituada com essa tarefa (SUNSTEIN, 2017, p. 49).

No entanto, a maioria dos delegados da Convenção votaram contra confiar no Judiciário. Curiosamente, conforme notam Laurence Tribe e Laurence Matz (2018, p. 121-3), uma das objeções mais significativas era baseada na preocupação com a independência da corte, uma vez que o presidente teria a prerrogativa de indicar os magistrados e esses estariam sob sua influência e poderiam ser leais a ele. Nessa mesma linha, o delegado Morris afirmava, por exemplo, que o fato da Suprema Corte ser composta de poucos membros, tornaria mais fácil a tentativa de corromper seus integrantes. Além disso, havia o receio de sua politização, falta de

legitimidade e de força para resolver disputas entre o Executivo, a Casa dos Representantes e o Senado. Alexander Hamilton, por exemplo, acreditava que aos magistrados faltariam o tipo de habilidades, o senso de julgamento e o nível de responsabilização pública que um órgão com o poder de julgar impeachment precisaria ter (GERHARDT, 2018, p. 14).

No fim do debate, o Senado foi escolhido como o órgão com menos problemas entre as opções consideradas para ser responsável pelo julgamento do impeachment do presidente, com a oposição apenas de dois estados (GERHARDT, 2019, p. 7). Segundo Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 125), os fundadores da democracia americana idealizaram o Senado como um espelho da Convenção Constitucional, composta por pessoas bem educadas, virtuosas, da elite econômica, comprometidos com valores republicanos e interesses nacionais. Por ter um mandato maior, de seis anos, seriam isolados da pressão das eleições regulares, como membros da Câmara, e poderiam se engajar em uma postura mais deliberativa, sábia, autônoma e menos facciosa. Também seriam menos dependentes do presidente, já que sua seleção não estaria vinculada a indicação dele como membros da Suprema Corte. Sua legitimidade democrática também não seria questionada. Como visto no terceiro capítulo dessa pesquisa, com base em constitucionalistas como Daryl Levinson e Richard Pildes (2006) e Bruce Ackerman (2007), essa idealização do Senado baseava-se numa ideologia anti-pluralista, que vislumbravam as instituições, desconsiderando a competição partidária.

De toda forma, os constituintes americanos escolheram um padrão institucional elevado para condenação: apenas com a participação das duas casas congressuais e o voto de dois terços dos senadores, um presidente poderia ser removido do cargo por impeachment. A intenção desse desenho constitucional seria calibrar o impeachment com o sistema amplo de freios e contrapesos, com incentivos institucionais adequados para evitar seu uso abusivo. No Ensaio nº 66 de “Os Federalistas”, Hamilton justifica a decisão de dividir o impeachment na Câmara e no Senado para evitar a inconveniência de que o mesmo órgão fosse o acusador e o julgador. O quórum dos dois terços, por sua vez, teria a finalidade de assegurar um consenso nacional forte e encorajar uma deliberação pública em assuntos do estado (TRIBE, MATZ, 2018, pp. 112, 116, 124; SUNSTEIN, 2017, p. 50).

Na história americana, apenas quatro presidentes enfrentaram processos de impeachment: Andrew Johnson (1868), Richard Nixon (1974), Bill Clinton (1998) e Donald Trump (2020 e 2021).

### 5.1.3 Diferença do impeachment britânico e estadunidense

De acordo com Michel Gerhardt (2019, p. 10-11), o impeachment no constitucionalismo republicano norte-americano se diferenciou da matriz britânica monárquica parlamentar em oito pontos-chaves. Primeiramente, enquanto o parlamento inglês nunca se recusou a limitar sua jurisdição nos casos de impeachment, os fundadores da República americana tiveram por objetivo restringir as ofensas passíveis de impeachment - *impeachable offenses* - aos casos de “traição suborno, outros crimes graves e contravenções”. Em segundo lugar, enquanto na Inglaterra, à exceção dos membros da família real, qualquer indivíduo poderia ser condenado ao final de um processo de impeachment, os constituintes da Filadélfia delimitaram as autoridades passíveis de serem responsabilizadas em um processo de impeachment ao presidente, vice-presidente e outras autoridades civis<sup>87</sup>.

Em terceiro lugar, a Casa dos Lordes, na Inglaterra, detinha a prerrogativa de impor qualquer sanção em caso de condenação, inclusive graves como a pena de morte; ao passo que, os convencionais americanos definiram que as sanções aplicáveis em caso de condenação pelo Senado Federal estão previstas na própria Constituição: a perda do mandato e proibição do exercício de qualquer função pública. Em quarto lugar, enquanto na Casa dos Lordes exigia-se somente maioria simples; no Senado americano, os convencionais da Filadélfia impuseram o quórum de dois terços dos membros para a condenação e afastamento da autoridade pública. Em quinto lugar, na tradição britânica, por força do princípio “*the king can do no wrong*”, o monarca não poderia ser acusado em um processo de impeachment, tampouco condenado; por sua vez, os delegados americanos optaram pela responsabilização do presidente pelo processo de impeachment, em virtude do princípio republicano (GERHARDT, 2019).

Em sexto lugar, no caso britânico, a natureza jurídica do impeachment era penal, enquanto nos Estados Unidos a Constituição diferencia o processo do impeachment de procedimentos criminais. Se uma autoridade for eventualmente condenada pelo Senado norte-americano, isso não impede que ela seja responsabilizada criminalmente nos tribunais judiciais. Em sétimo lugar, na experiência britânica, o rei tem a prerrogativa de perdoar o indivíduo condenado após desencadeado o impeachment; por outro lado, nos Estados Unidos, os fundadores não concederam esse poder ao presidente. Por derradeiro, enquanto na Inglaterra os juízes podem ser afastados por vários mecanismos institucionais, nos Estados Unidos, eles só

---

<sup>87</sup> Almir Megali Neto (2020, p. 122), em sua dissertação de mestrado, chamou a atenção para essa diferenciação feita por Michel Gerhardt (2019, p. 10-11) entre o impeachment britânico e o americano.

podem ser destituídos após a deflagração de processo de impeachment e sua condenação no Senado (GERHARDT, 2019, MEGALI NETO, 2020, p. 122).

Outra diferença crucial apontada por Arthur Augusto Rotta (2019, p. 60), que talvez seja a nona diferença, é que enquanto na Inglaterra ele teve origem de modo não antecipado, com base em interação espontânea, sendo produto do tempo e da evolução histórica, coincidente com a história do próprio parlamentarismo citada no segundo capítulo dessa pesquisa; nos Estados Unidos, assim como o presidencialismo, o impeachment foi resultado de uma Assembleia Constituinte, envolvendo deliberações institucionais, sendo um produto de “engenharia constitucional”, que desenvolveu a arquitetura institucional do país, com preocupações e propósitos definidos.

## **5.2 A história do impeachment no Brasil: do Império à República**

### **5.2.1 O Impeachment no Brasil Imperial**

No Brasil, o impeachment não surgiu com a República. A responsabilização constitucional de autoridades governamentais já estava presente na Constituição do Império de 1824. Inspirada na fórmula inglesa, em que pese o Imperador não pudesse ser responsabilizado, essa Constituição previa a responsabilização dos Ministros de Estado e dos Secretários. Segundo Paulo Brossard (1992, p. 18-9), sob a influência das ideias de limitação do poder que permearam as revoluções liberais, especialmente a Revolução Francesa, os constituintes de 1823 – não obstante tenham dotado o monarca de prerrogativas semi-absolutistas, com ênfase no poder moderador, como narrado no segundo capítulo dessa pesquisa – também se preocuparam com o controle do Poder Executivo, que era exercido pelos Ministros do Estado. Pimenta Bueno afirmava que “a responsabilidade dos Ministros é da essência da responsabilização da monarquia constitucional perante a nação, já que são eles que exercem a constrição do poder público” (apud BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017, p. 22).

De acordo com o art. 133 da Constituição de 1824, os Ministros de Estado são responsáveis por “traição; por peita<sup>88</sup>, 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”. Segundo a Constituição imperial, a acusação dos ministros e conselhos do Estado competia à Câmara (art. 38), e seu julgamento cabia ao Senado

---

<sup>88</sup> Peita é equivalente a corrupção passiva, segundo Rafael Mafei (2021, p. 51).

(art. 47, §2º). Esse diploma constitucional também remetia, em seu art. 134, a necessidade de lei especial para regular os delitos de responsabilidade dos Ministros de Estado. A Lei de 15 de outubro de 1827 regulamentou a responsabilidade dos ministros, secretários e conselheiros de Estado – disciplinando o processo e definindo os ilícitos –, designando de crime de responsabilidade os delitos praticados por essas autoridades pela primeira vez. As sanções para esses ilícitos, que o Senado julgava, eram de natureza criminal, prevendo inclusive a prisão e morte natural. A natureza jurídico-penal dos tipos de responsabilidade aproximava o instituto imperial da tradição britânica.

Conforme narra Paulo Brossard (1992, p. 41-42), na primeira década após a edição da lei de responsabilidade do Império, foram feitas várias tentativas de sua aplicação, com vários ministros sendo denunciados perante a Câmara e que tiveram que se defender, mas apenas um chegou a ser acusado pelo Senado e absolvido, em 1832. Contudo, com a crise política no período entre a abdicação de Dom Pedro I, a convulsão da regência, e a antecipação do segundo reinado, à margem da lei constitucional, desenvolveu-se um novo mecanismo de relação entre os poderes não escrito, pelo costume, no qual as crises de governo resolviam-se com soluções políticas, não com processos criminais. Um sistema parlamentar estabeleceu-se consuetudinariamente, contando também com o temperamento de Dom Pedro II. De acordo com Brossard (1992, p. 43), “em desuso caiu, por desnecessário, o sistema estatuído pela Lei de 1827, à medida em que o jogo da responsabilidade política passou a operar-se em termos da confiança parlamentar”.

### **5.2.2 O Impeachment no Brasil Republicano**

Com a queda do Império, a nova forma de governo republicana incorpora o sistema de governo presidencial, inspirado na Constituição americana e argentina, com o Presidente da República assumindo a função de Chefe de Governo e Chefe de Estado. A Constituição de 1891 recepciona também a fórmula americana do impeachment, com algumas modificações, prevendo a responsabilização constitucional do presidente da República. O art. 53 da primeira Constituição republicana determinava que o presidente seria “submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado”.

Desde o primeiro documento constitucional republicano, portanto, o presidente está sujeito à responsabilização por crimes comuns perante o STF e à responsabilização por crimes de responsabilidade julgados pelo Senado. A Câmara dos Deputados ficou a cargo de avaliar a

admissibilidade da acusação tanto para os crimes comuns como para os de responsabilidade. É dessa Constituição, além disso, a previsão de que o presidente ficará suspenso de suas funções após decretada procedente a acusação, conforme parágrafo único do art. 53. No que diz respeito ao quórum de deliberação, a Constituição republicana estabeleceu expressamente que o presidente só pode ser condenado por dois terços do Senado (art. 33), mas não estabeleceu quórum especial da manifestação de procedência da denúncia pela Câmara (art. 29), ficando assim o quórum geral de deliberação de maioria simples.

A Constituição de 1891 manteve a tradição da Constituição imperial de elencar os delitos passíveis de responsabilização, agora com ênfase nas infrações presidenciais, conforme seu art. 54, e também a exigência de lei especial para definir os crimes de responsabilidade bem como para regular a acusação, o processo e o julgamento (§1º e §2º desse dispositivo)<sup>89</sup>. O Decreto n. 27, de 7 janeiro de 1892, promulgou a lei que regulou o processo e julgamento dos crimes comuns e de responsabilidade. Por sua vez, o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, promulgou a lei que definiu os crimes de responsabilidade.

Convém registrar que após o Congresso aprovar essas leis em 1891, o Marechal Deodoro da Fonseca, presidente em exercício, as vetou. O Congresso derrubou o veto. A reação do Legislativo irritou o Marechal, que deu o primeiro golpe de Estado da República recém-instalada, dissolvendo as duas Câmaras. A Marinha se revoltou e exigiu respeito à Constituição, que assegurava o livre exercício do Poder Legislativo. Essa crise política resultou na renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca e na posse de seu vice, Marechal Floriano Peixoto, que promulgou as duas leis sobre o impeachment na forma dos decretos supracitados (LESSA, 1925).

O jurista Mário Lessa, em artigo publicado na Revista do Supremo Tribunal Federal em 1925, comparando a Constituição brasileira de 1891 com a Constituição americana, sustentava que a República brasileira recepcionou o paradigma do impeachment americano com algumas adaptações. Ambas as Constituições convergiam nos seguintes aspectos: (i) na competência da Câmara dos Deputados para decretar o impeachment do presidente<sup>90</sup>, e a do

---

<sup>89</sup> Constituição de 1891. Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

<sup>90</sup> Após a Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados tem apenas o papel de autorizar o processo de impeachment, como uma condição de procedibilidade para o andamento do processo, não exercendo mais o papel de processar e exercer o juízo de pronúncia do presidente perante o Senado.

Senado para julgá-lo; (ii) no quórum de dois terços dos votos do Senado para condenação do presidente; (iii) na presidência do Senado pelo presidente do STF no julgamento do impeachment; (iv) na limitação das penas, que não podem ir além da destituição do cargo e no impedimento para exercício de outros cargo por prazo determinado (LESSA, 1925).

Por outro lado, a Constituição brasileira se diferenciou da americana em outros atributos: (i) nas autoridades passíveis de impeachment, enquanto a americana estende a possibilidade de impeachment a todos os agentes públicos (*civil officers*)<sup>91</sup>, a brasileira restringe ao Presidente da República e aos Ministros de Estado<sup>92</sup>, nos crimes conexos com o primeiro; (ii) na designação expressa dos crimes de responsabilidade na Constituição e na previsão de lei especial para defini-los, enquanto a americana prevê as *impeachable offenses* de modo vago; (iii) na forma do processo, que a Constituição brasileira prescreve a regulamentação por lei ordinária, enquanto a americana se silencia a respeito; (iv) quanto aos efeitos da decisão da Câmara, a primeira Constituição da República previa que o presidente ficará suspenso de suas funções<sup>93</sup>, enquanto a americana não previa nada a respeito e, portanto, o presidente permanece no cargo<sup>94</sup> (LESSA, 1925).

Rui Barbosa, o principal intelectual entre os autores da Constituição de 1891, que se inspirou abertamente na Constituição americana na importação dos seus institutos para a República brasileira, afirmava que a jurisdição política do impeachment nos Estados Unidos não era equivalente à jurisdição criminal dos corpos legislativos na Europa<sup>95</sup>. Para Rui Barbosa (1949, p. 45), enquanto na Europa buscava se punir os culpados, nos Estados Unidos o objetivo era privá-los do poder. De acordo com Rui Barbosa (1949, p. 47), se valendo das lições do constitucionalismo americano para o contexto brasileiro, “o presidencialismo americano sem a responsabilidade presencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste corretivo, para que todo esse mecanismo de freios e contrapesos se converta em mentira”. O contexto desse exercício de direito comparado sobre o impeachment

---

<sup>91</sup> A categoria dos *civil officers* abrangeria tanto os funcionários administrativos de maior hierarquia oficial como os magistrados (LESSA, 1925).

<sup>92</sup> A Lei 1079/50 e a Constituição de 1988, art. 52, incluem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União entre as autoridades passíveis de impeachment pelo cometimento de crime de responsabilidade.

<sup>93</sup> Conforme decidido na ADPF 378, de acordo com a Constituição de 1988, o afastamento do presidente do cargo ocorre após o recebimento da denúncia pelo Senado pela decisão de maioria simples dos senadores.

<sup>94</sup> Rafael Mafei (2021, p.44-5) lembra que na Convenção de Filadélfia prevaleceu a posição de James Madison contra Alexander Hamilton, por oito votos a três, contra a permissão do afastamento cautelar do presidente, pois temiam que a suspensão prematura tornasse o presidente vulnerável em excesso.

<sup>95</sup> Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017) foram os responsáveis por me chamar a atenção aos comentários de Rui Barbosa sobre o impeachment em suas Obras Completas, vol. XX, tomo II.

se deu na avaliação sobre a denúncia contra o presidente Floriano Peixoto em 1893. Rui criticava que o risco de não o utilizar no Brasil era que os poderes se enfraqueceriam diante de um Poder Executivo cada vez mais poderoso. Apesar de salientar o aspecto de jurisdição política do instituto do impeachment e sua distinção da avaliação realizada pelo Poder Judiciário, Rui também destacava que o Congresso deveria agir como um tribunal, não como uma entidade política, ao discutir a juridicidade do impeachment, e deveria agir conforme o direito não às conveniências (BARBOSA, 1949, p. 50-51). O debate sobre a natureza jurídica desse instituto constitucional persiste um dos grandes dilemas que permeou a doutrina constitucional e a jurisprudência pátria, conforme se verá no capítulo a seguir.

Conforme rememora João Villaverde (2019), no período de vigência da primeira Constituição do regime republicano, foram cinco tentativas de uso do impeachment contra presidentes: em 1893, contra Floriano; entre 1901 e 1902, três contra Campos Salles; em 1912, uma contra o marechal Hermes da Fonseca. Todavia, sem sucesso. Nenhuma denúncia prosperou para além da comissão especial de impeachment da Câmara dos Deputados, na medida em que todas foram arquivadas antes do plenário em deliberação nessa comissão. Em nível regional, contudo, a previsão constitucional foi utilizada, gerando os primeiros precedentes do STF sobre o tema. Nesse sentido, destaque-se o caso do impeachment do governador do Mato Grosso em 1916, general Caetano Albuquerque, que teve o impeachment aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado, que posteriormente obteve um *habeas corpus* junto ao STF<sup>96</sup>.

Com a exceção da Constituição de 1934, as demais Constituições republicanas seguiram, com pequenas modificações, a tradição da configuração institucional do impeachment inaugurada pela Constituição de 1891, mantendo um modelo legislativo-dominante no processo e julgamento desse mecanismo constitucional, com a Câmara dos Deputados como câmara baixa que inicia o procedimento – seja acusando, seja autorizando – e o Senado como câmara alta que julga o processo do impeachment. Além disso, as constituições mantiveram a definição genérica dos crimes de responsabilidade com a previsão de lei especial para detalhar as hipóteses de crime de responsabilidade e regulamentar o processo.

A Constituição de 1934 estabeleceu “uma fórmula um tanto quanto original do julgamento dos crimes de responsabilidade”, nos termos de Alexandre Bahia, Diego Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017, p. 24). O art. 58 desse documento constitucional previa um Tribunal Especial para julgar os crimes de responsabilidade, que seria composto por nove

---

<sup>96</sup> Esse caso será abordado com mais detalhes no tópico sobre a jurisprudência do Supremo acerca do impeachment, no sexto capítulo.

Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados, sob a presidência do presidente da Suprema Corte. O procedimento era previsto da seguinte maneira: a) a denúncia deveria ser oferecida perante o Presidente da Suprema Corte, que, em seguida, convocaria uma Junta Especial de Instigação composta por três membros – um da Corte, um do Senado e um da Câmara dos Deputados – eleitos anualmente por cada instituição; b) essa Junta investigaria os fatos arguidos na denúncia e, posteriormente, enviaria à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos necessários; c) Comissão especial competente avaliaria o relatório e emitiria parecer no prazo de 30 dias; d) após isso, a Câmara dos Deputados pode decretar ou não a acusação; e) decretada a acusação, o presidente seria afastado e todas as peças seriam remetidas ao Presidente do Tribunal Especial para o devido processo e julgamento; d) o tribunal especial poderia decretar a perda definitiva do cargo e inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública. O art. 57 dessa Constituição manteve a tradição de elencar os crimes de responsabilidade genericamente<sup>97</sup>.

No entanto, esse arranjo institucional durou apenas até o autogolpe de Getúlio que instituiu a ditadura do Estado Novo. Com a imposição da Constituição de 1937, a competência do julgamento do impeachment retorna à Câmara Alta, denominada Conselho Federal em vez de Senado, após a Câmara dos Deputados decretar a acusação. O quórum é elevado a dois terços para decretar a procedência da acusação do presidente na Câmara dos Deputados. Mantém-se, ademais, um rol genérico de crimes de responsabilidade e a previsão de lei especial para especificar os crimes de responsabilidade, e definir as regras de acusação, processo e julgamento<sup>98</sup>. A novidade desse documento, conforme lembram Alexandre Bahia, Diego Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017, p. 27), é a constitucionalização da imunidade presidencial relativa a atos estranhos ao exercício de suas funções no decorrer de seu mandato<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Constituição de 1934. Art. 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição e a forma de Governo federal; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; e) a segurança interna do País; f) a probidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) as leis orçamentárias; i) o cumprimento das decisões judiciárias.

<sup>98</sup> Constituição de 1937. Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciárias. Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação. § 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie. § 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

<sup>99</sup> Constituição de 1937. Art 87 - O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas.

A Constituição de 1946 preserva a tradição de elencar crimes de responsabilidade do presidente da República e a remissão à lei especial para definir tais crimes assim como as normas de processo e julgamento<sup>100</sup>. A Câmara dos Deputados permanece com a competência de declarar, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente e dos Ministros do Estado por crimes conexos com este, cabendo ao Senado julgá-lo por crimes de responsabilidade pelo voto de dois terços dos membros<sup>101</sup>.

Sob a égide da Constituição de 1946, foi aprovada quatro anos mais tarde a lei especial que disciplina os crimes de responsabilidade e o procedimento do impeachment – a Lei 1.079/50 – em vigor até os dias de hoje. Rafael Mafei (2015) em instigante ensaio publicado no contexto do impeachment da Dilma reconstruiu o contexto histórico da aprovação dessa legislação e sustentou a tese de que ela seria um “contrabando parlamentarista” no regime presidencialista, configurando uma armadilha institucional, tendo em vista que seus tipos teriam demasiada amplitude, abrindo margem para discricionariedade do parlamento.

De acordo com Rafael Mafei (2015), em 1949 houve um intenso debate para a implementação do parlamentarismo do Brasil, que teve como líder o deputado Raul Pilla, que fez oposição à ditadura positivista do Rio Grande do Sul na Primeira República e posteriormente a Getúlio Vargas. O parlamentarismo era visto como uma forma de fortalecer o Congresso e controlar politicamente presidentes fortes, sobretudo pelos opositores de Getúlio Vargas. Contudo, o projeto de emenda constitucional do parlamentarismo, que obteve apoio dos 110 deputados dos 304 que faziam parte da Câmara dos Deputados, foi rejeitado nas comissões. Segundo Mafei, após a derrota do parlamentarismo, o projeto de lei que disciplinava o impeachment foi abraçado por parlamentaristas notórios, como o deputado Raul Pilla.

Na exposição de motivos do projeto de lei de crimes de responsabilidade, os seus signatários defendiam que o impeachment seria uma instituição política, não criminal, para

---

<sup>100</sup> Constituição de 1946. Art 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; V - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - o cumprimento das decisões judiciárias. Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

<sup>101</sup> Constituição de 1946. Art. 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções. Art. 62 - Compete privativamente ao Senado Federal: I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; § 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

afastar o titular da função pública que não revelou aptidões para exercê-la ou para garantir um bom governo, não propriamente para castigar delitos, e abrangeria também a previsão de maus procedimentos como delitos de responsabilidade. De acordo com Mafei (2015), esse entendimento revelaria a genealogia parlamentarista da Lei do Impeachment, que com seus tipos abertos, seria contraditório com o regime presidencialista de mandato fixo escolhido pelas Constituições republicanas. Essa percepção da natureza política do impeachment inclusive teria influenciado Paulo Brossard, o doutrinador mais célebre sobre o tema no país, que seria correligionário de Raul Pilla.

Bonifácio de Andrada (2020, p. 95) contesta a tese do contrabando parlamentarista, de que a Lei 1.079/50 teria sido elaborada sob medida para conter o presidente Getúlio Vargas. Esse pesquisador relembra a tradição constitucional de prever lei especial para definir os crimes de responsabilidade que remonta à Constituição Imperial, reproduzida nas Constituições republicanas, e demonstra como crimes de responsabilidade tipificados na Lei 1.079/50 são similares, em sua forma e conteúdo, se comparados aos do Decreto n. 30 de 1892, primeiro diploma legislativo a regular os crimes de responsabilidade na República. Bonifácio questiona, ademais, a alegação de que a Lei 1.079/50 ser parlamentarista por seus propositores e parte dos apoiadores terem sido parlamentaristas levaria ao paroxismo a ideia da “intenção do legislador”. De acordo com Bonifácio, “se há erro, é um erro histórico e não conjuntural”, e complementa:

(...) levada às últimas consequências, a procedência dessa tese nos obrigaria fixar paradoxalmente como marco inicial da parlamentarização o início do período republicano com a implementação do presidencialismo, durante as diatribes que cercavam as relações entre o Marechal Deodoro da Fonseca e o poder legislativo (ANDRADA, 2020, p. 95).

Em perspectiva comparada, Bonifácio de Andrada (2020, p. 101), com base na pesquisa de Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2019), avalia que o desenho institucional brasileiro não difere do padrão de outros países. Os fundamentais mais comuns para impeachment em Constituições mundo a fora seriam: (i) crimes, (ii) violação da constituição, (iii) incapacidade, (iv) traição, (v) insatisfação geral e (vi) outros. Violação à Constituição, por exemplo, não abrange necessariamente uma infração penal, tampouco traição, incapacidade, menos ainda insatisfação geral. Mesmo a expressão “crime” muitas vezes se questiona se seria crime em sentido estrito ou uma imprecisão técnica. Como demonstraremos no capítulo a seguir, tanto nos Estados Unidos, como no Brasil, há controvérsia se a expressão crime na Constituição significa necessariamente a natureza jurídica criminal do impeachment. Com base na análise comparada e empírica de Ginsburg, Huq e Landau, Andrada (2020, p. 104) explica que “as bases constitucionais autorizadas do impeachment são usualmente definidas por meio

de normas genéricas e abrangentes”. Então, o padrão brasileiro não destoaria do resto do mundo.

Na presente pesquisa, compartilha-se da perspectiva de Bonifácio de Andrada de que a Lei 1.079/50 não representa uma armadilha parlamentarista, incompatível com o presidencialismo. O próprio Rafael Mafei mudou de posição jurídica em artigos publicados em 2017 e 2019, sustentando que o impeachment teria uma natureza político-administrativa. Em obra de fôlego recém-publicada sobre o impeachment, Rafael Mafei (2021, p. 80-81) deu razão aos críticos e se convenceu de que a redação específica da Lei 1.079/50 não teria sido uma trama específica dos parlamentaristas da década de 1940. Embora defenda que haja uma influência parlamentarista na concepção do instituto no Brasil. A cultura parlamentarista, que teria origem no Segundo Reinado do Império, permeia a disciplina jurídica do impeachment sobretudo nos crimes de responsabilidade, mas também na função de superar impasses entre forças políticas rivais. De acordo com Mafei (2021, p. 59), as primeiras leituras dos crimes de responsabilidade pelos periódicos republicanos, em 1891, tinham vernizes parlamentaristas e o instituto era visto como um meio de resolução de crises políticas mais saudável que a solução parlamentarista, que dissolvia o parlamento. O que iria contra a tradição americana, que havia rejeitado expressamente a remoção do Executivo por conveniência política do Legislativo.

É interessante observar que Mafei (2021, p. 67) aponta que no contexto político de aprovação da Lei 1.079/50 envolvia na realidade um interesse de opositores de governadores estaduais e a lei teria sido planejada para dar um caminho político para a resolução dos conflitos estaduais, sem precisar de intervenções federais, como havia ocorrido na Primeira República<sup>102</sup>.

O fato de não ter sido uma trama parlamentarista, não impede o debate de que a legislação precisaria passar por uma atualização da técnica legislativa, tanto para diminuir a margem de discricionariedade e arbítrio, como para atualizar o rol de crimes de responsabilidade, considerando os abusos de poder passíveis de serem cometidos no contexto contemporâneo de erosão da democracia, como se demonstrará no sétimo capítulo nessa pesquisa, além da necessidade de se aperfeiçoar os ritos e procedimentos do processo de responsabilidade procedimental, reflexão central desta tese, presente sobretudo nos capítulos oito e nove.

Sob a vigência da Constituição de 1946, foi a primeira vez que o impeachment de um presidente brasileiro foi ao Plenário da Câmara dos Deputados, no contexto da crise política do governo Getúlio Vargas, e da deterioração da relação de Vargas com o Congresso, que

---

<sup>102</sup> Apenas um governador estadual, no entanto, enfrentou um processo de impeachment, sem ser condenado, no entanto: Muniz Falcão, em Alagoas, no ano de 1957.

culminou posteriormente com o seu suicídio. Conforme reconstruído por João Villaverde (2019, p. 94), Vargas foi acusado de violar a lei orçamentária, ao assinar decreto-lei que reajustava em 100% o salário mínimo sem consultar o Congresso, isto é, despesa pública sem autorização do Poder Legislativo; e também de traição à pátria por um suposto acordo com o presidente da Argentina, Juan Domingo Perón. O processo de impeachment foi rejeitado no plenário por 136 deputados e apenas 35 foram favoráveis e Getúlio se saiu vitorioso (VILLAVERDE, 2019, p. 98). Contudo, a crise política não deu trégua e 68 dias depois Vargas suicidou.

Bonifácio de Andrada (2020, p. 132) sustenta que as destituições relâmpagos de Café Filho e Carlos Luz em 1955, no período turbulento de transição entre Getúlio e Juscelino Kubitschek, podem ser consideradas como uma espécie de impeachment; embora não sejam retratados assim, em regra pela literatura política, constitucional e histórica. Nesses dois episódios, a Câmara e o Senado votaram o reconhecimento do “impedimento físico” pela sublevação do Ministro da Guerra da época, o general Henrique Teixeira Lott. O jurista Aliomar Baleeiro (1977) chegou a afirmar que o “impedimento físico” desses dois presidentes foi batizado de “impeachment crioulo” ou “impeachment caboclo” de forma sarcástica – e talvez racista –<sup>103</sup> pelo deputado Nereu Ramos, que os substituiu na presidência por alguns meses antes da posse de Juscelino<sup>104</sup>. Anibal Pérez-Liñán (2018 e 2020) sustenta que essas destituições desviando completamente do procedimento constitucional do impeachment configuram “golpes legislativos”, por se valerem do uso da força, haja vista a pressão militar, e fora das formalidades constitucionais, o que nos parece a interpretação mais correta.

As Constituições da ditadura militar não diferem em essência do modelo da Constituição de 1946 no que tange à regulação do impeachment, com a previsão dos crimes de responsabilidade, remissão à lei especial para regular o instituto, Câmara dos Deputados como casa que decreta a acusação do presidente e o Senado que julga. A única inovação da Constituição de 1967 foi a previsão do prazo de 60 dias para o julgamento depois da acusação

---

<sup>103</sup> Apesar do registro dessas expressões aqui conforme utilizadas por Nereu Ramos, embora não se saiba exatamente o contexto delas, é sempre importante ter o cuidado com termos que usam raça de forma pejorativa, para denominar algo fora do padrão institucional, porque isso pode configurar racismo. A inclusão na presente pesquisa foi para denominar como o “impedimento” foi visto como um impeachment distorcido ou adaptado ao contexto pelo presidente da Câmara da época, adaptado ao contexto da crise política da época. Criollo pode ter conotação de descendente de europeus nascido na América, de igual modo.

<sup>104</sup> Tanto Café Filho como Carlos Luz foram impedidos com uma interpretação distorcida do art. 79 da Constituição, que não disciplinava o impeachment propriamente dito: “Art. 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República. § 1º Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, O Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal”. O contexto do uso desse expediente teria sido para garantir a transição democrática e posse de Juscelino.

e a elevação do quórum de deliberação da Câmara dos Deputados para dois terços, mantido na Constituição de 1969<sup>105</sup>. Contudo, com a centralização autoritária e hegemonia do poder exercida pelos militares não houve controle constitucional adequado dos abusos de poder em larga escala com violações sistemáticas de direitos humanos praticadas pela ditadura.

### 5.3 A configuração institucional do impeachment na Constituição de 1988

A configuração constitucional do impeachment na Constituição da República de 1988 manteve os delineamentos históricos do instituto em nossa tradição constitucional republicana (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017, p. 28). O presidente pode perder o cargo por crime comum, a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ou crime de responsabilidade, a ser julgado pelo Senado Federal. Assim como todas as outras constituições republicanas, a Constituição de 1988 prevê genericamente o rol dos crimes de responsabilidade, em seu art. 85, da seguinte forma:

(...) os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais<sup>106</sup>.

O parágrafo único desse artigo manteve a tradição de prever que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, que também estabelecerá as normas de processo e julgamento. A Lei 1.079/50 foi recepcionada parcialmente pela Constituição de 1988 e julgada compatível pelo STF, que exerceu sua filtragem diante da nova Constituição.

A Constituição de 1988 manteve a imunidade material do presidencial – no art. 86, § 4º -, o que significa que o presidente não pode ser responsabilizado juridicamente por atos estranhos ao exercício de suas funções durante a vigência do seu mandato. A responsabilização criminal do presidente, por exemplo, por crimes cometidos antes da posse, ou mesmo depois desde que em contexto estritamente privado não relacionado com a atividade presidencial, somente poderá ocorrer após o término do mandato. Entende-se que a prescrição fica suspensa

---

<sup>105</sup> Art. 85 - O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade. § 1º - Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções. § 2º - Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado

<sup>106</sup> Conforme lembra Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 452), o art. 85 da Constituição de 1988 é uma reprodução praticamente integral do art. 89 da Constituição de 1946.

para depois do término do mandato. Contudo, Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 454) defende que o presidente poderia ser responsabilizado politicamente por um crime grave não relacionado ao cargo, porque isso poderia ser considerado “proceder de modo incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo”, crime de responsabilidade previsto no art. 9º, 7, da Lei 1.079/50.

A principal novidade da Constituição de 1988 é a mudança do papel institucional da Câmara dos Deputados sobre a perda do mandato do presidente. Pelas Constituições anteriores, cabia a Câmara decretar a acusação do presidente tanto para crimes comuns como para crimes de responsabilidade. No entanto, da redação do art. 51, I<sup>107</sup>, combinado com o art. 86, caput<sup>108</sup>, da Constituição, entende-se que a Câmara tem a competência apenas de autorizar a instauração do processo contra o Presidente da República, em uma espécie de juízo de admissibilidade, tanto para crimes de responsabilidade como para crimes comuns. Portanto, ao contrário das Constituições anteriores, que a Câmara dos Deputados deveria se manifestar tanto pela admissibilidade da denúncia como pela sua procedência ou não, à luz da Constituição de 1988, apenas cabe a esta Casa Legislativa deliberar uma única vez, como uma condição de procedibilidade: autorizar ou não a instauração do processo para o prosseguimento da denúncia.

Em função disso, após a autorização da Câmara, em caso de crime comum, o STF deve avaliar se recebe ou rejeita a denúncia ou a queixa; e, por sua vez, em caso de crime de responsabilidade, o Senado – que detém a competência de processar e julgar o presidente (art. 52, I) – também realizará um juízo inicial de instauração ou não do processo, pela maioria simples dos seus membros, ou seja, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara dos Deputados. Esse entendimento foi adotado pelo Congresso Nacional no caso Collor e no caso Dilma, após julgados do STF no contexto de ambos processos de impeachment<sup>109</sup>.

As regras procedimentais do impeachment do presidente são disciplinadas em uma associação de dispositivos da Constituição de 1988 – notadamente os artigos 86, 51, 52, 102), da Lei 1.079/50 e dos Regimentos Internos da Câmara (RICD) e do Senado (RISF). Reproduzimos a seguir as principais normas do processo e julgamento do presidente por crime de responsabilidade<sup>110</sup> conforme sintetizado por Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 455):

---

<sup>107</sup> Constituição de 1988. Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

<sup>108</sup> Constituição de 1988. Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

<sup>109</sup> MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso, e ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso.

<sup>110</sup> Essas mesmas regras valem para o vice-presidente e ministros de estado.

1. A denúncia por crime de responsabilidade do presidente da República pode ser feita por qualquer cidadão à Câmara dos Deputados (art. 14 da Lei 1.079/50 e art. 218 do RICD).
2. O presidente da Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de exercer um juízo preliminar para receber a denúncia, podendo deferir ou indeferi-la; do despacho de indeferimento, porém, admite-se recurso ao plenário (art. 218, §3º do RICD)
3. Após a denúncia ser recebida, uma comissão especial será eleita para analisá-la, que contará com a participação de representantes de todos os partidos, observada a proporcionalidade de cada, para emitir parecer a respeito da autorização ou não do impeachment (art. 19 e 20 da Lei 1.079/50 e art. 218, §2º do RICD).
4. O parecer da Comissão especial será submetido a votação nominal do plenário da Câmara dos Deputados (art. 218, § 8º do RICD).
5. A Câmara dos Deputados autorizará a instauração do processo do impeachment do presidente apenas se dois terços dos seus membros manifestarem favoravelmente (art. 51, I e art. 86 da Constituição; art. 218§ 9 do RICD).
6. No Senado Federal, o presidente da República será processado e julgado pelo crime de responsabilidade (art. 52, I e art. 86 da Constituição).
7. O Senado Federal, por maioria simples, delibera se instaura o processo, a partir de parecer elaborado por Comissão especial (ADPF 378)<sup>111</sup>.
8. O presidente do Supremo Tribunal Federal presidirá o processo e julgamento do impeachment no Senado Federal (art. 52, parágrafo único, da Constituição).
9. A partir da instauração do processo pelo Senado Federal, o presidente ficará suspenso de suas funções por até 180 dias; decorrido esse prazo e o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (Art. 86, §1º, II, e §2º, da Constituição).
10. A condenação do presidente no Senado por crime de responsabilidade depende do voto de dois terços de seus membros (art. 52, parágrafo único da Constituição).
11. A punição pela condenação por crime de responsabilidade restringe-se à perda do cargo como presidente, com inabilitação para o exercício de função pública por oito anos (art. 52, parágrafo único, da Constituição).

---

<sup>111</sup> Essa deliberação inicial do Senado pela instauração não está presente em nenhum dispositivo constitucional, legal ou regimental, mas o Supremo Tribunal Federal assim o entendeu no impeachment do presidente Fernando Collor, e manteve essa interpretação ao julgar a ADPF 378, julgada no contexto da definição dos procedimentos para o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Diferente das experiências constitucionais anteriores, com base nessa moldura institucional sob a vigência da Constituição de 1988, dois presidentes perderam seus cargos: Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Os casos de Collor e Dilma serão analisados juridicamente no sétimo capítulo, e, politicamente, no oitavo capítulo.

## 6 A CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO IMPEACHMENT

O debate sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é um dos maiores divisores de água na doutrina e prática constitucional. A dúvida ocorre primeiramente se é predominantemente político ou predominantemente jurídico. Sendo jurídico, teria caráter criminal, e toda sua hermenêutica mais garantista, ou teria natureza mais disciplinar, de direito sancionatório. Essa discussão não é trivial, nem mero diletantismo teórico, conforme observa Rafael Mafei (2017), na medida em que está no cerne de debates fundamentais sobre a aplicação do impeachment, tais como: (i) o grau de intervenção e controle da jurisdição constitucional no processo, (ii) o grau de autonomia das casas legislativas na condução do processo; (iii) a legitimidade democrático-constitucional ou não do procedimento, caso tenha que seguir critérios mais rigorosos e garantistas de aferição de culpabilidade, rigor de provas, taxatividade dos crimes de responsabilidade, daí derivando se um manejo mais político seria abusivo ou um nova forma de golpe de Estado ou a forma normal do jogo político; (iv) as consequências jurídicas da eventual condenação do presidente no Senado.

Conforme observa Thomas Bustamante (2018, p. 58), “a diferenciação entre juízos ‘políticos’ e ‘jurídicos’ é assunto controvertido no âmbito da teoria política e da filosofia do direito”. Segundo o autor, com base no filósofo americano Ronald Dworkin, a racionalidade própria do direito seria fundamentada em argumentos de princípio, que assinalam o que é “devido” e o que não é, ou que é “certo”/“errado”, ou nos modais deônticos o que é “proibido”, “obrigatório” ou “permitido”. O direito operaria segundo critérios de justiça, para pensadores como Dworkin, ou com o código binário “lícito”/“ilícito”, para pensadores como Niklas Luhmann. Por sua vez, a política se basearia no código binário “poder”/“não-poder” e suas decisões seriam alicerçadas na avaliação estratégica de conveniência e oportunidade, na busca por objetivos coletivos de uma determinada coletividade (BUSTAMANTE, 2018, p. 60/61). No que tange à natureza jurídica do impeachment e o juízo realizado pelos legisladores, consoante Bustamante afirma, imperaria uma certa incerteza no debate constitucional.

A análise da natureza jurídica de um instituto, de acordo com Marcelo Galuppo (2016, p. 38), consiste na busca pela racionalização teórica para compreender sua essência, de modo a distinguir como ele foi configurado juridicamente, por meio das normas que o regulamentam, para determinar qual direito deve ser aplicado e como deve ser, e qual não deveria ser aplicado. Com base nesses parâmetros, buscar-se-á reconstruir e compreender os principais argumentos teóricos em defesa de ambas posições no debate jurídico nacional, e suas implicações práticas, para encontrar a melhor resposta.

Em primeiro lugar, abordar-se-á a doutrina *brossardiana* do impeachment, em referência à obra do jurista Paulo Brossard, que publicou nos anos 60 o estudo mais influente sobre o instituto no Brasil e fez a defesa mais eloquente da sua natureza político-administrativa. Em segundo lugar, os argumentos daqueles que contestam essa interpretação e defendem sua natureza jurídico-penal, sobretudo na análise clássica de Pontes de Miranda (1970) e das obras dos professores Marcelo Galuppo (2016), de Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017) e a recente dissertação de Almir Megali Neto (2020). Em terceiro lugar, o contraponto de Rafael Mafei (2017) à natureza penal e sua defesa da natureza política. Em quarto lugar, como o constitucionalismo estadunidense concebe a natureza jurídica do instituto. Em quinto lugar, como a jurisprudência brasileira oscilou sobre o tema. Por fim, a síntese do presente trabalho, sustentando a natureza jurídica de Direito Constitucional Sancionador do instituto do impeachment como a interpretação mais adequada em conformidade com a Constituição de 1988, seus desdobramentos práticos, para nos capítulos seguintes tratarmos as persistentes disfuncionalidades institucionais do impeachment a despeito disso.

É importante registrar que o argumento da natureza política do impeachment, com citação expressa da obra de Paulo Brossard, esteve presente tanto nas acusações contra os presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, como nos pareceres do Senado contra ambos. Por sua vez, tanto a defesa de Collor como a de Dilma enfatizaram o caráter penal dos crimes de responsabilidade. Isso demonstra a importância teórica de se dedicar um capítulo à parte na presente pesquisa para nos aprofundarmos na natureza jurídica desse instituto.

### **6.1 A doutrina brossardiana do impeachment: a defesa da natureza política do instituto**

Paulo Brossard desenvolveu a obra mais influente sobre impeachment no Direito Constitucional brasileiro por décadas e, inclusive, teve a oportunidade de defender sua tese da natureza predominantemente política do impeachment como ministro do Supremo Tribunal Federal, embora como veremos adiante não tenha sido acatada pela maioria do tribunal. Para esse constitucionalista gaúcho, resumir o impeachment a um juízo meramente jurídico seria uma compreensão pouco realista de como esse instituto funcionaria na prática constitucional. Segundo ele, elementos jurídicos e políticos convivem no impeachment, sendo que os políticos podem ser preponderantes a depender do contexto. Rejeitando a natureza penal dos crimes de responsabilidade, terminologia que seria reminiscência da expressão adotada para responsabilizar ministros no Império, o autor reforça que, com o advento da República, a

predominância do caráter político do impeachment marcaria sua verdadeira natureza jurídica e o incluiria entre as instituições de Direito Constitucional (BROSSARD, 1992, p. 77).

Em um trecho marcante de sua obra, Brossard (1992, p. 182) assevera que “na sua instauração, na sua condução e na sua conclusão, o impeachment terá inspiração política, motivação política, estímulos políticos. Políticos serão os resultados perseguidos. É natural que seja assim; dificilmente assim não será”. Para esse constitucionalista,

(...) como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feições política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui – antes supõe – a adoção de critérios jurídicos (BROSSARD, 1992, p. 76).

De acordo com Paulo Brossard (1992, p. 78-9), o instituto do impeachment no Direito Republicano teria se inspirado nas lições do Direito Constitucional americano e argentino e teria o propósito não de castigar criminosos, como o Direito Penal, mas de proteger o Estado. Não atingiria a liberdade das pessoas nem sua propriedade, porém, apenas retira da autoridade sua capacidade política. O objetivo primordial dessa ferramenta constitucional seria resguardar o interesse público contra o abuso de poder, a conduta incompatível com a dignidade do cargo ou a negligência no cumprimento do dever.

Nessa lógica, Paulo Brossard (1992, p. 70-71) rechaça que os crimes de responsabilidade teriam caráter de ilícito penal. Para o constitucionalista, a expressão mais adequada para se referir a esses ilícitos seria a de “infrações políticas”, já que não são sancionados com penas criminais, mas primordialmente com sanção política: o afastamento do cargo. Além disso, a jurisdição política é distinta da jurisdição criminal, na medida em que o parlamentar pode ser responsabilizado posteriormente por crime comum na Justiça.

A primeira implicação prática do julgamento dos crimes de responsabilidade por um tribunal político – o Senado –, segundo Paulo Brossard (1992, p. 140), é que para além de considerações jurídicas, seriam adicionados também ingredientes de conveniência e oportunidade, assim como superiores razões de Estado, tanto no juízo de autorização da Câmara, como também no julgamento realizado pelo Senado. Para o autor, o constituinte conferiu essa atribuição a um tribunal político porque magistrados não teriam a aptidão necessária para avaliar razões para além das estritamente jurídicas. Justamente pelo julgamento do impeachment envolver considerações que transcenderiam a pura legalidade, abrangendo questões político-estratégicas, que, para Brossard, o constituinte teria reservado essa competência decisória para um tribunal político composto por parlamentares, não por juízes.

A segunda implicação prática da natureza política do impeachment, de acordo com Paulo Brossard (1992, p. 150), seria a irrecurribilidade e irreversibilidade das decisões congressuais, ou seja, o Poder Judiciário não poderia rever nem interferir nas decisões da Câmara e do Senado sobre o instituto político. A Câmara dos Deputados teria competência exclusiva para autorizar o andamento do impeachment e o Senado para processá-lo e julgá-lo. Esse entendimento seria decorrência lógica da cláusula constitucional que reservou a competência original e derradeira para os poderes políticos proferirem decisões sobre o impeachment. Além do mais, não há previsão expressa de revisão jurisdicional na Constituição sobre o impeachment. Admitir a autoridade de cortes judiciais para apreciar recursos contra as decisões parlamentares importaria em desfazer e contrariar a decisão do constituinte sobre a competência constitucional do instituto. Em função disso, na concepção de Brossard (1992, p. 151), as decisões da Câmara e sobretudo do Senado seriam incontestáveis, irrevogáveis, absolutas e definitivas.

No que diz respeito aos riscos de abuso de poder praticado por congressistas no processo de impeachment contra um presidente, seja por animosidade partidária ou espírito de facção, Brossard (1992, p. 174-180) admite abertamente essa possibilidade. No entanto, afirma que qualquer instituição ou indivíduo a que fosse outorgada tal prerrogativa poderia abusar dela. Com efeito, o próprio constituinte teria se preocupado em coibir isso ao definir o quórum constitucional elevado de dois terços para autorizar o processo de impeachment na Câmara, assim como para condenar o presidente no Senado. Sem embargo, o risco de injustiça permaneceria e isso seria grave, mas não haveria remédio jurídico para corrigir o erro do Senado. Sempre haveria uma autoridade final, definida pela Constituição, para errar por último. No caso do impeachment, seria o Senado.

Apesar de reforçar o seu caráter político em várias partes de sua obra, convém registrar que Paulo Brossard, curiosamente, cita e endossa diversos juristas que apontam o caráter administrativo e disciplinar do processo de impeachment perante o Congresso. O sistema de responsabilidade funcional do Presidente da República seria uma espécie de um poder disciplinar constitucional exercido pelo Congresso para garantir a integridade da ordem constitucional (BROSSARD, 2021, p. 133). Não obstante o próprio Paulo Brossard exalte paradoxalmente a natureza política do instituto, e essa parte sobre seu caráter disciplinar seja esquecida ou negligenciada por muitos analistas, conforme será abordado mais detidamente no tópico específico adiante: o direito disciplinar constitucional tem uma marca primordialmente jurídica e só secundariamente política.

Além de Paulo Brossard e, na maioria dos casos, influenciados por ele, outros juristas e pesquisadores brasileiros que estudaram o impeachment em trabalhos com mais profundidade também sustentam a natureza político-administrativa do instituto. José Cretella Junior (1992, p. 17) afirma que o impeachment “medida de caráter excepcional, é instituto de caráter político, mas adstrito a rito, por excelência jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório”. Para ele, o impeachment, perante o direito brasileiro, não tem caráter jurisdicional, mas configura-se substancialmente administrativamente, funcionando como uma defesa contra o administrador improbo. Por essa razão, conceitua o impeachment como “a medida de natureza político-administrativa que tem por finalidade desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, ou de crime comum, fixado em lei, perdeu a confiança no povo” (CRETELLA JUNIOR, 1992, p. 18). Na mesma linha, José Rubens Costa (2000, p. 3-5) define os crimes de responsabilidade como infrações político-administrativas. José Afonso da Silva (2008, p. 550), citando expressamente Paulo Brossard, também considera os crimes de responsabilidade infrações políticas e o processo de apuração da responsabilidade presidencial como político-administrativo.

Mais recentemente, Rafael Mafei (2017), em artigo, e João Villaverde (2019), em dissertação de mestrado, se inspiram abertamente em Paulo Brossard para reafirmar a natureza eminentemente política do impeachment. Bonifácio de Andrada (2020), em tese original sobre o funcionamento do impeachment, destacou como elementos políticos e jurídicos se misturam, ainda mais em sistemas que o legislativo detém a prerrogativa dominante da decisão. Embora o foco de sua pesquisa não tenha sido adentrar nas discussões sobre a natureza jurídica desse instrumento constitucional, Bonifácio de Andrada (2020, p. 43) adere explicitamente à tese de Brossard sobre a falta de competência da jurisdição constitucional para interferir no impeachment.

## **6.2 Natureza jurídico-penal do impeachment**

Pontes de Miranda defendia a natureza jurídico-penal do instituto do impeachment e, assim como Paulo Brossard se tornou a referência da doutrina política do instituto, talvez o eminente jurista seja o símbolo da tradição brasileira que sustenta o caráter criminal do instituto. Em seus tratados constitucionais, Pontes de Miranda (1970, p. 355) explica que no sistema jurídico brasileiro, a tradição constitucional proveniente do Império, e que permaneceu com a República, é a de que os crimes de responsabilidade sempre foram figuras delitivas penais, isto é, crimes. Não haveria qualquer pertinência em se invocar o direito comparado, como o direito

americano ou o direito inglês, segundo o jurista alagoano, para analisar a responsabilidade presidencial no direito constitucional brasileiro.

De acordo com Pontes de Miranda (1970, p. 356), o instituto do impeachment não se confundiria com o governo que se preocupa em coincidir com a vontade popular da maioria, qual seja, o parlamentarismo, tampouco se equivaleria a moção de desconfiança. Para esse jurista, “os atos que se encadeiam desde a denúncia ou queixa até a sentença final são atos de processo, para aplicação de regras jurídicas”. Complementa que os “princípios que regem a responsabilidade do Presidente da República (e de Governadores estaduais e de Prefeitos) são princípios de direito constitucional e princípios de direito processual” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 357). A denúncia do impeachment, para ele, teria natureza penal.

Pontes de Miranda enfatizava que a inserção das espécies de crimes de responsabilidade na Constituição seria uma tradição brasileira desde o primeiro documento constitucional, ainda no Império (para os ministros), reproduzido por todas as constituições republicanas, direcionando-os para o presidente, assim como a previsão de lei ordinária para especificar os crimes que a Constituição apontou. Conforme elucida, isso retirou o poder discricionário das casas legislativas. No Direito Constitucional pátrio, o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado por um procedimento de caráter judiciários, mediante investigação, processo e julgamento com base na legislação especial que regula o procedimento de responsabilização e em provas admitidas pelo direito, e não por meras considerações de ordem política. De outro modo, o entendimento contrário, para Pontes de Miranda (1970, p. 361) “deturpar-se-ia o regime presidencial, podendo as câmaras, sob qualquer pretexto, demitir o presidente; dar-se-ia incontrastável predomínio delas. A posição do chefe da nação seria coisa instável e precária, sem independência, sem garantias”.

Contemporaneamente, a doutrina brasileira que considera o impeachment um instituto de natureza jurídico-penal o faz pelas seguintes razões: (i) a terminologia de crime, nos crimes de responsabilidade, o que seria típico direito penal; (ii) o fato do Supremo Tribunal ter reconhecido que crimes de responsabilidade são de competência legislativa exclusiva da União como as normas penais; (iii) a Lei do impeachment, em seu art. 38, prever a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal; (iv) a similaridade com o tribunal do júri; (v) em sentido contrário, se a natureza fosse política, seria um controle de confiança nos moldes do parlamentarismo contra o texto constitucional (GALUPPO, 2016; BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017).

Em primeiro lugar, no que concerne à terminologia de crime, a natureza de crime se derivaria da própria literalidade da denominação (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017). De

acordo com Marcelo Galuppo (2016, p. 40), o fato de alguns constitucionalistas recusarem a aplicação do direito penal se deve a uma identificação inadequada entre crime e pena privativa de liberdade, pela definição de crime prevista no art. 1º do Decreto-Lei 3.914/1941<sup>113</sup>, logo, como o impeachment só prevê como sanção a destituição do cargo presidencial, não seria crime. No entanto, para esse autor, está se tomando uma particularidade pela regra geral, o que configuraria a falácia do acidente invertido. Não é essencial a privação da liberdade para identificação da natureza penal de uma conduta, haja vista que contravenções penais e diversos crimes não preveem como sanção a privação de liberdade. Multas e penas restritivas de direito são sanções criminais também.

Em segundo lugar, o Supremo Tribunal Federal já teria reconhecido que crime de responsabilidade se trata de matéria penal, o que teria sido enunciado inclusive na Súmula 722, convertida na Súmula Vinculante 46, cujo teor é o seguinte: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”. O Supremo Tribunal Federal entende que os estados não possuem competência constitucional para instituir outras hipóteses de crime de responsabilidade com base no art. 22, I, da Constituição, que prevê a competência legislativa exclusiva da União para legislar sobre direito penal e direito processual penal, e art. 85, parágrafo único, que exige legislação especial para tratar dos crimes de responsabilidade (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017)<sup>114</sup>.

Em terceiro lugar, a legislação do impeachment (Lei 1.079/50), no art. 38<sup>115</sup>, teria definido a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, e não do Código de Processo Civil, como é regra nos processos de cunho administrativo (GALUPPO, 2016, p. 41). O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 378, quando tratou do rito do processo de impeachment, inclusive não reconheceu o direito à defesa prévia antes do recebimento da denúncia com referência no processo penal (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017, p. 109).

---

<sup>113</sup> Decreto-Lei 3.914/1941. “Art 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente”.

<sup>114</sup> Os autores citam, entre outras, a ADI-2592, na qual o relator acolheu o parecer da Procuradoria Geral da República nos seguintes termos: “A presente ação direta de inconstitucionalidade merece prosperar. A **regra estadual impugnada veicula nítida norma penal incriminadora, em patente violação ao disposto no parágrafo único do artigo 65 e no inciso I do artigo 22 da Constituição da República**. Consoante estabelecem estes dispositivos constitucionais, compete à União legislar sobre matéria de Direito Penal, especialmente, sobre lei venha a definir os crimes de responsabilidade e as respectivas normas que venham a regulamentar seu processo e julgamento”.

<sup>115</sup> Lei 1.079/50. Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

Em quarto lugar, de acordo com Marcelo Galuppo (2016, p. 41) toda terminologia adotada pela legislação do impeachment remeteria ao processo penal, notadamente ao tribunal do júri. De acordo com Galuppo, a Lei 1.079/50 menciona os seguintes termos processuais penais: crimes (art. 1º), pena (art. 3º), acusado (art. 25), denúncia (art. 31), autos e sentença (art. 69), pronúncia (art. 80), este último que só existe analogicamente no processo penal em crimes julgados pelo tribunal do júri (dolosos contra a vida). Outro ponto que se compara com a decisão do tribunal do júri é a ausência do dever de fundamentação dos jurados em sua decisão que se compara a dos congressistas no processo do impeachment. Os jurados não justificam se o acusado é inocente ou culpado, e o juiz só justifica na dosimetria da pena. Ao contrário da alegação de defensores da natureza política do processo de impeachment, a exceção do dever de fundamentação não descaracterizaria sua natureza jurídico-penal, segundo Galuppo, porque isso também estaria presente na decisão do júri.

Em quinto lugar, uma das diferenças essenciais do presidencialismo para o parlamentarismo, como visto no terceiro capítulo deste trabalho, é a independência de sobrevivência entre poderes, como decorrência do princípio da separação dos poderes. Enquanto no parlamentarismo o primeiro-ministro, que lidera as funções do executivo, depende da confiança política do parlamento para continuar no poder; no presidencialismo, o presidente não pode ser destituído por eventual descontentamento popular ou perda da maioria no parlamento, mas apenas pelo instituto de impeachment, isto é, o cometimento de um crime de responsabilidade. Esse “crime” não seria uma mera questão política, de acordo com Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017, p. 106), caso contrário não haveria distinção entre os dois sistemas de governo.

Almir Megali Neto (2020) nota que “as considerações de ordem política de Brossard sobrepõem às de ordem jurídica”, ao enfatizar o juízo de conveniência, utilidade e oportunidade em detrimento das considerações de ordem jurídica que deveriam reger o instituto. A discricionariedade que o entendimento de Brossard concede às casas legislativas na avaliação dos crimes de responsabilidade restringiria sobejamente a independência do chefe do Poder Executivo, subjugando-o aquilo que as maiorias parlamentares desejam em determinado momento. Thomas Bustamante (2018, p. 62) também critica as conclusões de Brossard sobre o caráter predominantemente político do impeachment, tendo em vista que, do ponto de vista prático, não haveria distinção entre o impeachment no presidencialismo e a moção de desconfiança no parlamentarismo. Essa preocupação consiste sobretudo com a estabilidade presidencial no regime político brasileiro. A natureza jurídico-penal do impeachment, de acordo

com Marcelo Neves (2015), impediria que o chefe do executivo seja deposto de forma arbitrária e torne-se refém de maiorias eventuais.

Portanto, para os autores que defendem a natureza penal do crime de responsabilidade, deveria se aplicar toda a dogmática e hermenêutica penal e a teoria do crime, inclusive a proibição de crime por analogia, a legalidade estrita e taxatividade expressas das previsões legais que tipificam crime de responsabilidade, assim como as garantias fundamentais de ampla defesa e contraditório do processo penal. Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017, p. 107-110) defendem que o enquadramento de uma conduta como crime de responsabilidade fora daquelas estritamente previstas na legislação, por algum raciocínio analógico, seria inconstitucional por atipicidade da conduta imputada. Para esses constitucionalistas, a natureza jurídico-penal justificaria inclusive a intervenção do Supremo Tribunal Federal para declarar nulidade do impeachment caso haja inobservância das garantias e seja inconstitucional<sup>116</sup>. Ainda que a Constituição seja silente sobre essa possibilidade de controle jurisdicional do processo de impeachment, isso seria uma decorrência lógica do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CR/88) e a ideia de que os direitos fundamentais dos acusados vêm antes das competências em um Estado Democrático de Direito (BAHIA, SILVA, OLIVEIRA, 2017, p. 31).

### **6.3 Natureza político-administrativa do impeachment: o contraponto de Rafael Mafei**

Por outro lado, autores, como o jurista Rafael Mafei, que defendem a natureza político-administrativa enfrentam esses argumentos elencados sobre a natureza jurídico-penal pelas seguintes razões: (i) a ambiguidade terminológica do crime de responsabilidade se deve a origem histórica do impeachment no Brasil ainda no Império; (ii) a competência exclusiva da União para legislar sobre o impeachment advém, na realidade, da previsão da lei especial no art. 85 da Constituição de 1988; (iii) a subsidiariedade do Código de Processo Penal não seria determinante já que a legislação do impeachment impõe a aplicação subsidiária também dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado; (iv) a analogia com o tribunal do júri não é procedente na medida em que a inspiração procedimental teria origem no direito

---

<sup>116</sup> Thomas Bustamante (2018) sustenta que a tese jurídica do instituto não implica logicamente essa consequência, na medida em que a questão da competência para revisar judicialmente o impeachment, e os limites dessa competência, é independente em relação à questão do tipo de juízo que é feito. Para ele, é perfeitamente consistente dizer, por exemplo, que o juízo tem natureza penal, mas não cabe ao judiciário, por exemplo, revisar o mérito da decisão para dizer, por exemplo, que a denúncia carece do requisito da justa causa.

anglo-americano; por fim, (v) a Constituição determinou a competência do Senado como autoridade julgadora e não autorizou o Supremo a rever essa decisão.

Primeiramente, no que se refere a terminologia “crime de responsabilidade”, torna-se imperioso elucidar que ela tem sua origem no Império brasileiro. Conforme explica Paulo Brossard (1992, p. 15), o impeachment não tem sua gênese na responsabilização presidencial na República, mas inicialmente surge na Constituição de 1824. Embora o Imperador não estivesse sujeito a nenhuma responsabilidade política ou jurídica, a Constituição de 1824 previa que os ministros de Estado do Poder Executivo poderiam ser responsabilizados por julgamento do Senado, após acusação autorizada por decreto da Câmara, por abusos de poder e desvios no exercício de suas funções<sup>117</sup>. A Constituição previa a necessidade de lei especial para definir os delitos de responsabilidade<sup>118</sup>. No ano de 1827, foi instituída uma legislação no dia 15 de outubro que regulava a responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado, assim como ministros. Nesse diploma normativo foram estabelecidas sanções de natureza criminal como consequência jurídica da responsabilização dos agentes do Executivo aludidos, que oscilavam desde penas mais leves, como penas pecuniárias e na exigência de reparação do dano, até penas mais rigorosas, como desterro e prisão até a morte natural (BROSSARD, 1992, p. 39). O impeachment do Império brasileiro aproximava-se mais do instituto britânico, uma vez que tinha inegável natureza jurídico-criminal, em sentido próprio. Conforme nota Rafael Mafei (2017), essa lei de 15 de outubro de 1827 consagrou a expressão “crimes de responsabilidade”<sup>119</sup> na tradição constitucional brasileira, que, desde então, nunca mais abdicou dessa nomenclatura.

No entanto, com o advento da República no Brasil, em que pese tenha-se mantido a terminologia de “crime de responsabilidade” oriunda da legislação do Império, a configuração jurídica do instituto do impeachment foi inspirada do direito estadunidense. Não apenas os

---

<sup>117</sup> Constituição de 1824. “Art. 38. É da privativa atribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado. (...) Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura. II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado (...) Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: I. Por traição. II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.”

<sup>118</sup> Constituição de 1824. “Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra eles”. Conforme explica Rafael Mafei (2017), a previsão de legislação especial definindo as infrações de responsabilidade passíveis de impeachment foi inaugurada já no Império no Brasil, o que difere da tradição estadunidense, já que lá não há uma legislação específica detalhando as ofensas passíveis de impeachment.

<sup>119</sup> Lei de 15 de outubro de 1827. “Art 21º Todos o senador são Juizes competentes para conhecerem dos **crimes de responsabilidade** dos Ministros e Secretarios de Estado, e Conselheiros de Estado, e applicar-lhes a lei”.

ministros, mas o Chefe do Executivo passou a ser responsabilizado pelo impeachment na República. Contudo, no desenho institucional previsto na primeira Constituição republicana, reproduzido no geral pelas subsequentes, a consequência jurídica do impeachment deixou de ser por meio de sanções criminais como no Império, e limitou-se a consequências de saneamento político-administrativo: afastamento do poder e inabilitação para exercício de cargos (MAFEI, 2017). Assim como os Estados Unidos já era um paradigma de república presidencialista que não adotava a natureza criminal do impeachment, o Brasil foi influenciado e também distinguiu a jurisdição criminal da política. Conforme observa Rafael Mafei (2017), “apenas preservou-se o *nomen juris*, já tradicional no meio jurídico brasileiro”.

Em segundo lugar, no que tange à competência exclusiva da União para legislar sobre crimes de responsabilidade, segundo Rafael Mafei (2017), ela deriva unicamente do art. 85, parágrafo único da Constituição de 1988, que prevê a necessidade de lei especial para estabelecer normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade. Considerando que essa legislação disciplina infrações do presidente da República, essa “lei especial” só poderia ser legislação federal. De acordo com esse jurista, o parágrafo único do art. 85 não precisaria existir se já estivesse implícito na distribuição de competências legislativas exclusivas da União no art. 22, I, sobre matéria penal e processual penal. Para Rafael Mafei (2017), “se existe, é justamente porque os casos que regula não estão contemplados *a priori* na regra geral inciso I do artigo 22”. Para Mafei, a reserva de competência para a União de legislar sobre crimes de responsabilidade se deve ao princípio da simetria, que exige que as unidades federativas espelhem a mesma estrutura constitucional disposta nacionalmente. A referência ao artigo 22, I, da Constituição nos julgados do Supremo Tribunal Federal que definiram a competência exclusiva da União nessa temática não seria necessária, muito menos é determinante para definir o caráter criminal dos “crimes de responsabilidade”.

Em terceiro lugar, sobre a exigência de aplicação do Código de Processo Penal nos processos de impeachment, isso não implica necessariamente a natureza criminal do processo de impeachment. O mesmo art. 38 da Lei 1079/50 que fixa a subsidiariedade do Código de Processo Penal, também determina a subsidiariedade dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Conforme lembra Rafael Mafei (2017), a natureza dos regimentos das casas legislativas é incontestavelmente político-administrativa. Logo, não seria possível depreender a partir desse dispositivo a natureza jurídico-penal do impeachment.

Em quarto lugar, em relação à analogia ao procedimento do tribunal do júri, Rafael Mafei (2017) rechaça a comparação pela própria origem histórica do instituto no direito inglês. Desde o início, concebia-se que uma casa legislativa baixa – a *House of Commons* – teria a

prerrogativa de acusar uma autoridade por um suposto delito cometido diante da casa legislativa alta – a *House of Lords*. Esse desenho foi replicado também no processo de impeachment americano, no qual a Casa dos Representantes acusa e o Senado julga. Não obstante, ainda que o julgamento do júri tenha sido a inspiração procedimental para o rito do impeachment, Mafei recusa que isso permitiria inferir a natureza criminal dos crimes de responsabilidade. Vale dizer que no direito anglo-americano, que serviu de referência para o desenho institucional do impeachment brasileiro, o júri também é usado para a jurisdição civil.

Em quinto lugar, no que diz respeito a impossibilidade da revisão constitucional pelo Supremo Tribunal Federal da decisão do Senado, Diego Werneck Arguelhes e Thomaz Pereira (2019) defendem que a Constituição adotou um modelo de separação dos poderes no qual apenas o Senado teria autoridade institucional para receber a denúncia e julgar o impeachment. Em virtude disso, apenas essa Casa Legislativa teria o poder de interpretar as normas constitucionais que regulam o processo de impeachment. Levar a sério a Constituição, para esses autores, seria considerar que a prerrogativa de errar por último no caso do impeachment não teria sido atribuída ao Supremo, mas ao Senado. As regras de competência da Constituição fazem parte da estrutura de separação de poderes, de modo que o Supremo Tribunal Federal seria incompetente para rever um ato, ainda que se considere inconstitucional. A palavra final, nesse caso, é do Senado Federal.

Além desses contra-argumentos, Rafael Mafei (2017) acrescenta como argumentos favoráveis à natureza jurídica dos crimes de responsabilidade como político-administrativa: a coerência com os precedentes históricos do Brasil e a estrutura institucional do impeachment. De acordo com o jurista, o caso Collor evidencia a distinção da jurisdição política da penal, visto que ele foi absolvido na ação criminal no Supremo Tribunal Federal que julgou os mesmos fatos que ensejaram o seu impeachment. Ademais, se a natureza do impeachment fosse criminal teria ocorrido dois juízos criminais contraditórios sobre os mesmos fatos, processados diante instâncias únicas e finais. A condenação do Senado deveria ter constituído coisa julgada penal, o que poderia inclusive impedir que ele fosse julgado pelos mesmos fatos perante o Supremo. Isso não ocorreu, segundo Mafei, justamente pela diferença de natureza jurídica entre os dois processos. Política, perante o Senado. Criminal, perante o Supremo. O nível de rigor de análise de provas e de aferição de culpabilidade são maiores perante a justiça criminal, o que justificaria sua absolvição no Supremo.

No que diz respeito à estrutura institucional do impeachment, Mafei (2017) aponta duas razões em prol da natureza política: a consequência jurídica primária, qual seja, o afastamento; e a autoridade responsável pelo julgamento, o Senado.

Em primeiro lugar, a Constituição estabelece como sanção primordial do impeachment uma providência de natureza meramente administrativa: o afastamento do cargo público. Distinto de uma condenação criminal, que na origem histórica do impeachment era associada a uma pena tipicamente criminal: a privação de liberdade. De acordo com Mafei, o impeachment da presidente Dilma que separou, ademais, a sanção do afastamento da inabilitação de ocupar cargos públicos por oito anos – ainda que tenha sido criticado por contrariar a interpretação constitucional predominante contrária a essa separação – teria reforçado a concepção de que o impeachment poderia se limitar a uma medida de saneamento político de baixa intensidade. Não seria necessário para o impeachment nem mesmo uma pena restritiva de direito, consequência também possível em uma condenação criminal, o que afastaria essa natureza.

Em segundo lugar, a Constituição de 1988 manteve a tradição constitucional brasileira, inspirada na americana, de conferir o julgamento do impeachment a um órgão não jurídico, sem previsão de revisão judicial: o Senado Federal. Por esse desenho institucional, as casas políticas ficaram responsável por todo o processo e julgamento do presidente. Não é de esperar que Senadores tenham a expertise técnica e a imparcialidade em matéria criminal como juízes. Ao conceder a competência do julgamento para presidente, os constituintes sabiam que os incentivos de um político julgador são distintos daqueles para um magistrado. Para Mafei (2017), essa seria mais uma razão para descartar sua natureza criminal.

Apesar de defender o caráter político do impeachment e considerar um erro sua categorização criminal, Rafael Mafei (2017) sustenta que o “reconhecimento de que as ofensas autorizadas do impeachment, medida drástica e traumática para a autoridade que a sofre e para o país que a vivencia, devem ser de grande gravidade política”. O requisito qualitativo de grande gravidade da conduta seria indispensável para Mafei, de modo que o impeachment não fique a critério do arbítrio parlamentar, e se torne uma espécie de voto de desconfiança de fato. Assim, fatos de índole penal inequívoca poderiam não justificar um impeachment, enquanto outras condutas – ainda que sem natureza criminal em sentido estrito – por seu caráter grave e extremo poderiam se enquadrar como uma hipótese adequada de interrupção do mandato, pela ameaça que representa ao sistema constitucional e republicano. Em artigo recente para o jornal Folha de São Paulo, Rafael Mafei (2019) salientou que deve se distinguir atos singulares de condutas ou padrões comportamentais. Ainda que um ato isolado – como um decreto ou ordem inconstitucional – possa não representar um crime de responsabilidade, sua repetição reiterada com fins de atacar instituições de envergadura constitucional – como o Ministério Público, Judiciário, imprensa – poderiam representar uma conduta abusiva e grave o suficiente para justificar um impeachment.

Sem embargo, essa interpretação da natureza político-administrativa de Rafael Mafei foi criticada minuciosamente em dissertação defendida recentemente na UFMG por Almir Megali Neto, tendo em vista que, para ele, a decorrência lógica, ainda que o jurista paulista pretenda evitar isso, é que os “os crimes de responsabilidade sejam tão somente aquilo que a maioria dos membros do Congresso Nacional deseja que eles sejam” (MEGALI NETO, 2020). Para Megali Neto, os pressupostos teóricos de Mafei o levariam a essa contradição interna, por seguir a concepção *brossardiana* da natureza política do impeachment assim como pela deferência à tradição norte-americana do impeachment, ao sustentar a aproximação da compreensão predominante na doutrina americana com o entendimento sobre o instituto brasileiro.

Megali Neto (2020) nota, contudo, que a recepção institucional e jurisprudencial do impeachment no Brasil, embora inspirada nos Estados Unidos, ocorreu com adaptações. A principal distinção entre ambas matrizes constitucionais é que o Brasil, desde a Constituição da Primeira República, delega para lei especial a definição dos crimes de responsabilidade e das regras de processo e julgamento, ao contrário do impeachment americano, que prevê as *impeachable offenses* de forma genérica na Constituição, restringindo-se a enunciar que são ofensas passíveis de impeachment a traição, o suborno, crimes graves e contravenções, autorizando o Congresso definir caso a caso as condutas ensejadoras de impeachment. Em função disso, os congressistas americanos gozam de maior margem de discricionariedade para definir as ofensas que configurariam impeachment assim como os ritos do processo, diferente do que ocorre no Brasil, já que existe legislação especial – que atualmente é a Lei 1079/50 – para especificar os delitos de responsabilidade e disciplinar os ritos do processo. Conforme salienta Megali Neto, enquanto nos Estados Unidos não existe enumeração taxativa dos crimes de responsabilidade, no Brasil uma conduta só pode ser crime de responsabilidade se tipificada em lei especial, e se demonstrada a autoria da conduta e a materialidade delitiva.

Convém salientar, contudo, que Rafael Mafei (2021, 235-6), em livro recém-publicado, rejeita a natureza puramente política do impeachment e reforça que o impeachment exige um juízo de interpretação legal, com base em abuso de poder grave. Mafei (2021) reforça que o Congresso não tem autorização no presidencialismo para remover um presidente por motivos meramente políticos e também que o impeachment exige uma fundamentação jurídica forte em um crime de responsabilidade.

#### 6.4 A natureza jurídica do impeachment no direito comparado norte-americano

A doutrina constitucional majoritária americana rejeita a concepção de que o impeachment seria um instituto criminal e que as ofensas passíveis de impeachment se restringiriam a condutas criminosas, notadamente as obras de constitucionalistas americanos publicadas ou reeditadas nos últimos anos, tais como Cass Sunstein (2017), Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), Charles Black Jr. e Philip Bobbitt (2018) e Michel Gerhardt (2019). A maioria desses autores também vai contra a ideia de que o impeachment seria meramente um processo político, mas, pelo contrário, seria um instrumento republicano com propósito jurídico de responsabilizar o presidente por egrégios abusos de poder.

Nessa perspectiva, Sunstein (2017, p. 3) rejeita tanto uma visão política – e cínica – de Gerald Ford em 1970, então líder da minoria republicana na Casa dos Representantes que posteriormente foi presidente, de que uma ofensa passível de impeachment seria “qualquer coisa que um maioria da Casa dos Representantes considera que é em um dado momento histórico”; como também a visão da deputada Nancy Pelosi, então líder da minoria democrata e posteriormente presidente da Casa dos Representantes, de que o impeachment se limita a um presidente que comete crimes. Sunstein (2017, p. 154) afirma que o impeachment não é um procedimento criminal porque o presidente, ainda que seja removido por atividade criminal, não enfrenta punição criminal, já que ele não perde sua liberdade, mas apenas seu trabalho. Além disso, o presidente pode ser punido por atos que não são crimes, mas condutas que configuram abusos de poder em larga escala.

Nesse mesmo sentido, Michael Gerhardt (2019, p. 106) afirma que as ofensas passíveis de impeachment não estão adstritas ao direito criminal, mas incluem também graves abusos contra o governo federal. Esse entendimento está presente desde os debates da convenção constitucional e das convenções de ratificação, quando os delegados afirmavam que o impeachment deveria ser aplicado contra autoridades que poderiam “subverter a Constituição”, “desviarem de seu dever” ou “ousar abusar dos poderes investidos nelas pelo povo”.

Segundo Sunstein (2017, p. 62-63), embora muitas condutas criminosas possam também justificar o impeachment, alguns crimes, por outro lado, não contariam porque teriam um foco meramente privados ou por não serem totalmente sérios ou graves, como deixar de pagar tributos ou exceder o limite de velocidade. A ênfase seria não em más condutas privadas, mas em ofensas políticas distintas. Por outro lado, algumas condutas, a despeito de não serem criminosas, são passíveis de impeachment: perseguir e punir inimigos políticos, sabotar a liberdade, conduzir uma guerra privada fora das exigências constitucionais, mentir

sistematicamente para o Congresso e a população. Gerhardt (2019, p. 108-9) reforça essa concepção de que distingue o impeachment é o caráter especial de condutas praticadas em razão do cargo público ocupado, que constituem violação ou abuso do dever e da confiança pública depositada nele. Por essa razão, alguns crimes comuns poderiam não justificar o impeachment, enquanto abusos de poder não previstos em códigos criminais poderiam ser tratados como uma contravenção grave passível do uso desse instituto.

De acordo com Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 45), trata-se de um erro profundo considerar o impeachment como uma punição criminal, que vai de encontro à Constituição, à história americana e à natureza do direito penal. Segundo esses autores, democratas e republicanos se alternam invocando a tese de que o impeachment teria natureza criminal como uma estratégia de defesa quando sofrem alguma acusação, com fins partidários, porém isso distorce a tradição constitucional daquele país, e sabota o debate sobre usos impróprios e abusivos dos poderes presidenciais, embora não previstos em dispositivos criminais. Para Tribe e Matz, a Convenção da Filadélfia incluiu a expressão “graves crimes e contravenções” para abranger ofensas graves e perigosas que configuravam abusos de poder ou causem danos contra a nação, ainda que não fossem crimes. Os delegados da convenção constitucional acompanharam as discussões sobre o processo de impeachment de Warren Hastings, o governador geral da Índia, no parlamento inglês que ocorreu pouco tempo antes, e estavam de acordo com a concepção do filósofo conservador e político Edmund Burke, que sustentava que Hastings tinha subvertido a Constituição não escrita inglesa. Em função disso, o padrão constitucional desenvolvido pelos constituintes americano prevê que o Congresso tenha autoridade para punir abusos de poder não criminais.

No Ensaio nº 65 dos Federalistas, o federalista Alexander Hamilton sustentou que o impeachment teria natureza política, visto que se relaciona principalmente com danos infligidos contra a sociedade. As autoridades sujeitas a esse instituto constitucional, de acordo com esse pensador, seriam aquelas que teriam praticado má conduta em razão do cargo público, isto é, abusado ou violado da confiança pública. Essa passagem de Hamilton geralmente é utilizada por alguns autores para justificar a natureza predominantemente política do impeachment no direito americano. No entanto, conforme Philip Bobbitt (2018) salienta, na reedição recente da obra de Charles Black Jr., geralmente esse trecho é retirado do contexto<sup>120</sup>. Hamilton pretende demonstrar como o Senado deve funcionar como uma corte de caráter jurisdicional para julgar

---

<sup>120</sup> Almir Megali Neto (2020, p. 134-135) me chamou a atenção para essa contextualização da obra dos Federalistas feita por Philip Bobbitt.

o impeachment e como poderia superar sua natureza política como um órgão eleito e atuar juridicamente como um tribunal adequado para o impeachment.

Bobbitt, seguindo a perspectiva de Black Jr., sustenta que o impeachment tem uma natureza jurídica, embora ambos rejeitem a natureza criminal desse instituto, na medida em que perfilham a tese de que abusos de poder de índole não criminal justificariam o uso desse instituto. Para Bobbitt, a Casa dos Representantes funciona como um “grande júri”, e tem mais discricionariedade política sobre o impeachment. Todavia, o Senado deve funcionar como uma corte de justiça. Além de ser presidida pelo ministro chefe da Suprema Corte, os membros do Senado prestam um juramento de fidelidade ao comando da Constituição, e prometem fazer um julgamento imparcial conforme o direito e a Constituição. Por essa razão, deve-se destacar que o fato de o Senado ser um órgão político não retira a natureza jurídico-constitucional do impeachment nos Estados Unidos.

Em sentido diverso, Stephen M. Griffin (2019) sustenta que essa visão predominante entre constitucionalistas americanos sobre o impeachment teria como perspectiva teórico-hermenêutica o “originalismo”, na medida em que tem por base o que ele denomina de “visão hamiltoniana”, que seria decorrente do Ensaio nº 65 do federalista já citado. Essa corrente quase consensual entre juristas manteria a tradição, proveniente desde a Convenção da Filadélfia, de que o impeachment envolveria ofensas políticas, abusos de poder, não somente criminais. Contudo, Griffin (2019) defende que essa visão foi superada, pelo desenvolvimento da disputa político-partidária na democracia estadunidense, que foi negligenciada no debate institucional da Convenção da Filadélfia conforme demonstrado no terceiro capítulo dessa tese. De acordo com esse jurista, em uma abordagem histórica<sup>121</sup>, houve uma mutação constitucional substancial, que ele denomina mudança constitucional informal, pela organização de partidos nacionais, e o impeachment só pode ocorrer quando o partido de oposição controla o Congresso e quando comete um crime federal ou pelo menos infrações jurídicas relevantes ao direito federal. Comparando os processos de impeachment dos presidentes Andrew Johnson, Richard Nixon e Bill Clinton, Griffin afirma que todos se deram em linhas político-partidárias e polarizadas, e a estratégia de defesa dos presidentes seria afirmar que não cometeram nenhum crime passível de impeachment. O único caso em que houve um apoio bipartidário maior, ocorrendo uma dissidência maior dentro do seu partido, foi o do Nixon, porque havia evidências robustas de cometimento de crime, o que fez ele perder apoio político.

---

<sup>121</sup> Stephen M. Griffin (2019) afirma que a análise hermenêutica historicista dele vai além da corrente do *living constitutionalism* (constitucionalismo vivo) e ele a denomina de *developmental* (desenvolvimentista).

Convém ressaltar, por fim, que Cass Sunstein (2017), Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), Charles Black Jr. e Philip Bobbitt (2018) e Michel Gerhardt (2019) entendem que não há possibilidade de *judicial review* para o impeachment e a palavra final sobre a decisão desse instituto é do Congresso, especificamente do Senado. Conforme argumentam esses constitucionalistas, em linhas gerais, não existe previsão textual na Constituição americana dessa competência de controle de constitucionalidade de impeachment para o Judiciário na Constituição americana, ademais, tal hipótese teria sido rejeitada na Convenção da Filadélfia. Além do mais, admitir essa possibilidade teria por consequência abrir uma possibilidade de crise constitucional, além de gerar insegurança doméstica e internacional. A Suprema Corte, inclusive, assentou esse entendimento no caso do juiz federal Walter Nixon<sup>122</sup>, invocando como argumentos a doutrina das questões políticas, a autoridade do texto constitucional e o desenho de separação de poderes e alocação de competências instituídos nela. O Congresso, portanto, tem autoridade última sobre o impeachment e para produzir o direito constitucional nessa área.

Conforme salienta Michael Gerhardt (2019), tal decisão não foi recebida sem crítica. Alguns juristas sustentam que pela Quinta Emenda, que prevê a cláusula do devido processo legal, poderia se depreender que o Judiciário pode controlar questões procedimentais, como violações de direitos individuais dos acusados, ou, pelo menos, quando houvesse violação a dispositivos expressos da Constituição, configurando situações de extremo abuso da prerrogativa do impeachment. Contudo, tanto Gerhardt (2019) como Charles Black Jr. (2018) constestaram essa interpretação, tanto pela ausência de legitimidade constitucional e democrática do Judiciário para atuar, na medida em que não deteriam essa atribuição derivada da Constituição, tampouco seriam responsivos perante eleitores como Senado, como também apresentam razões prudenciais e consequencialistas de que uma decisão da Suprema Corte poderia desestabilizar o sistema constitucional, e gerar mais incerteza e insegurança.

Em face do exposto, afigura-se importante registrar que tanto a doutrina majoritária como a jurisprudência constitucional americana não admitem sequer o *judicial review* sobre o impeachment, nem mesmo sobre questões procedimentais, menos ainda sobre o mérito do julgamento. Tal concepção influenciou alguns constitucionalistas brasileiros, como o jurista Paulo Brossard.

---

<sup>122</sup> *Walter Nixon v. United States*, 113 S.Ct. 732 (1993).

## 6.5 O impeachment na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

### 6.5.1 A jurisprudência do STF na primeira República

Após a proclamação da República, com a adoção do impeachment para responsabilizar o presidente da República, nos primeiros casos que teve a oportunidade de julgar, o Supremo Tribunal Federal manifestou pela natureza exclusivamente política do instituto, considerando que as deliberações sobre esse processo pertencem exclusivamente ao domínio político do Poder Legislativo, dentro do qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir. Segundo Mário Lessa (1925), tanto no julgamento da Revisão Criminal n. 104, de 1895, como no Julgado n. 343, de 1899, o Supremo pontificou a natureza puramente política do impeachment e rejeitou o recurso judicial. Paulo Brossard (1992, p. 84) acrescenta que a orientação da natureza política do impeachment teria sido reafirmada no Acórdão n. 1.476 de 1901 e no Aresto n. 3.018 de de 1911.

Todavia, em 1916, registra-se a primeira divergência no Supremo Tribunal Federal sobre a natureza do impeachment, ao julgar o Habeas Corpus n. 4.019 impetrado pelo Presidente<sup>123</sup> do Mato Grosso contra a Assembleia Legislativo do estado. A maioria julgou improcedente o pedido, acompanhando o Ministro Oliveira Ribeiro, relator, que se manifestou contra o conhecimento do pedido pelo Poder Judiciário, haja vista que o impeachment “estabelecido na respectiva Constituição Estadual, não é um processo crime, conforme o nosso direito processual, é sim uma providência política, tomada por uma Assembleia política contra uma autoridade, por motivos de ordem política”. No entanto, nesse mesmo julgado, o Ministro Pedro Lessa dissentiu sobre a natureza do impeachment, tendo em vista que no regime presidencial o Poder Executivo não depende da confiança do Legislativo para se manter, sustentando a necessidade da intervenção judicial e concessão do Habeas Corpus, em virtude da suspeição da Assembleia Legislativa, pelo conflito violento existente no estado entre os partidários dos dois poderes políticos. Pedro Lessa defendeu o caráter heteróclito do impeachment, constitucional e penal, nos seguintes termos:

De que natureza é o impeachment? É na sua essência uma medida constitucional, ou política ou 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 consequência, 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 Legislativo indubitavelmente impõe penas. A leitura dos citados artigos da

---

<sup>123</sup> Cargo equivalente ao Governador de Estado sob a Constituição de 1988.

Constituição Federal não deixa parar a menor dúvida a esse respeito. O impeachment, pois, tem um duplo caráter, é um instituto 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 Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal (BRASIL, 1922).

Nesse mesmo julgado, o Ministro Guimarães Natal sustentou que “o impeachment tal como consagrou a Constituição Federal não é um processo exclusivamente político... esse caráter exclusivamente político o tornaria incompatível com o regime presidencial... é também um processo penal e de acentuado caráter judicial” (BRASIL, 1922).

Em 1918, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela primeira vez, por maioria, ao julgar procedente o Habeas Corpus n. 4.116-MT em favor do Presidente do Mato Grosso contra o Legislativo do seu Estado, que o impeachment não seria matéria exclusivamente política, mas também teria elementos criminais, e caberia intervenção judicial para assegurar o devido processo legal. Lê-se na ementa do Acórdão desse julgado que “o impeachment, na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e caráter judicial, porquanto, só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior (...)” (BRASIL, 1919). Nesse mesmo caso, decidiu-se pela primeira vez que estados não poderiam legislar sobre os casos de impeachment, porque a definição de crimes seria atribuição privativa do Congresso Nacional, considerando-se inconstitucional, dessa forma, a legislação estadual que invadiu essa competência federal<sup>124</sup>.

Nesse julgamento, o Ministro Pedro Lessa afirmou em seu voto que o constituinte brasileiro havia quebrado o padrão institucional do impeachment estadunidense, na medida que estabeleceu um processo “sui-generis”, com a legislação que disciplina o processo, instituindo, por exemplo, hipóteses de suspeição, diferente do modelo americano. É interessante observar que na justificativa utilizada para a concessão do Habeas Corpus, Pedro Lessa salienta a conflagração violenta, que dividiu o Estado em duas facções armadas, o que se reproduziu na Assembleia Legislativa: os favoráveis à destituição do presidente do Mato Grosso de um lado; e seus aliados de outro. Alega que a Assembleia Legislativa não teria condições de julgar o Presidente do Estado do Mato Grosso, por ser composta por inimigos, e o impeachment teria sido apenas por conveniências políticas locais, não por um crime cometido. Considerou, por esse motivo, que o Presidente do Estado seria vítima de um constrangimento ilegal, cabendo a

---

<sup>124</sup> Conforme lembra Almir Megali Neto (2020), o julgamento do HC n. 4.116 pelo Supremo Tribunal Federal também é paradigmático por inaugurar a Doutrina Brasileira do Habeas Corpus, estendendo a proteção desse remédio constitucional para outros direitos fundamentais para além da liberdade de locomoção, isto é, toda ilegalidade ou abuso de poder que violasse direito fundamental ensejaria o cabimento do habeas corpus.

ordem de Habeas Corpus. Julgou inconstitucional, ademais, o fato de que o mesmo órgão acusador seria o julgador: a Assembleia Legislativa (BRASIL, 1919).

Apesar da superação da jurisprudência antiga, com o voto da maioria, isso não ocorreu sem divergência. O ministro e juspublicista Viveiros de Castro discordou expressamente sobre a natureza do impeachment, sustentando que o instituto teria natureza político-administrativa. Rechaçou a aplicação do instituto do habeas corpus, haja vista que o impeachment não seria um instituto de natureza jurídica penal, mas um processo político com uma providência administrativa. Diferente de Pedro Lessa, Viveiros de Castro reivindicou que o impeachment no Brasil, a despeito das diferenças e adaptações, continuou na essência o mesmo que o instituto americano: uma providência de ordem pública, um ato disciplinar, que tem por finalidade principal a retirada do cargo um Chefe do Estado que se revela indigno e incapaz de permanecer no cargo. Questionou a motivação de que os deputados seriam inimigos do Presidente do Mato Grosso não teria sido provada, mas baseada na palavra do próprio acusado, sendo que teria sido comprovado em outro Habeas Corpus julgado no Supremo (n. 4026), e que esse armava capangas para impedir o funcionamento do tribunal que devia o julgar. Viveiros de Castro reforçou ainda que “a circunstância de serem os deputados adversários políticos do acusado não constitui motivo de suspeição” (BRASIL, 1919). Considerou ser óbvio o fato de que aspectos partidários permearam o julgamento do impeachment, e isso faz parte até da decisão institucional de se escolher um órgão político como julgador, e não viu nenhum problema em a Assembleia ser o órgão julgador, já que esse desenho institucional teria sido adotado pela maioria de outros estados. É interessante notar como esse debate sobre a parcialidade dos julgadores se fez presente nesse caso, e, como veremos, fará parte de diversos questionamentos presentes em casos subsequentes julgados pelo Supremo.

Embora Paulo Brossard (1992, p. 86) conteste a fundamentação do acórdão, tendo em vista que ela não corresponde a decisão da maioria notadamente sobre a natureza do impeachment<sup>125</sup>, que permaneceu o impasse em julgados subsequentes, o fato é que esse precedente inaugurou o reconhecimento da competência jurisdicional para o controle da constitucionalidade e da legalidade dos processos de impeachment – conforme destacam Marcelo Cattoni de Oliveira, Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Silva (2017) e Almir Megali

---

<sup>125</sup> Conforme expõe Paulo Brossard (1992, p. 86) o acórdão não corresponderia aos fundamentos dos votos prolatados. Além dos cinco juízes vencidos, dois acompanharam o relator apenas nas conclusões para conceder o habeas corpus, um o concedia por motivos distintos ao acórdão, somente três dos onze subscreveram o julgado sem reservas.

Neto (2020) – desfazendo a concepção predominantemente política, que negava a possibilidade de controle judicial.

### **6.5.2 A jurisprudência do Supremo na Segunda República de 1946.**

Sob a égide da Constituição de 1946, conforme o próprio Paulo Brossard (1992, p. 89) lamenta em sua obra, o Supremo Tribunal Federal reforçou o controle jurisdicional sobre legislações que disciplinavam o impeachment no âmbito estadual, proscrevendo os estados definirem crimes de responsabilidade dos governadores e secretários de estado, justificando com base no argumento de que compete à União privativamente legislar sobre direito penal. Essa orientação prevaleceu no julgamento das Representações n. 97, 97, 102 e 111 sobre as Constituições de São Paulo, do Piauí e de Alagoas. Dentro dessa lógica, a Lei Federal 1.079, editada em 1950, poucos anos após a entrada em vigência da Constituição, definiu os crimes de responsabilidade que se estendiam para governadores e secretários, assim como regulou também, supletivamente seu processo. Em 1957, no julgamento do RMS 4.948-AL – caso envolvendo o então Governador de Alagoas contra a Assembleia Legislativa, o Supremo Tribunal Federal também teria respaldado a tese que o impeachment teria natureza político-criminal.

### **6.5.3 O primeiro precedente sob a vigência da Constituição de 1988**

Sob a vigência da Constituição de 1988, a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se manifestar sobre o impeachment foi no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.941-1 do Distrito Federal, em fevereiro de 1990. Os Senadores impetraram essa ação constitucional contra a decisão da Câmara dos Deputados que havia rejeitado monocraticamente a denúncia formulada por eles por crime de responsabilidade contra o então presidente José Sarney e seus ministros de Estado, questionando a ilegalidade dessa medida, já que sustentaram caber ao presidente da Câmara apenas a análise formal da denúncia, não o mérito, que caberia ao Plenário dessa Casa Legislativa. O Supremo Tribunal Federal enfrentou tanto a questão preliminar se teria a competência para conhecer do pedido, em virtude da natureza do impeachment, e o grau de interferência jurisdicional que teria, além de outras questões de mérito, como a competência do presidente para receber ou não a denúncia. Um fato interessante é que o jurista Paulo Brossard já era Ministro do Supremo nessa ocasião e participou da decisão e pôde então aplicar sua concepção teórica na prática.

O Ministro Aldir Passarinho, Relator do Acórdão, apesar de ter pontificado em seu voto que o impeachment seria uma medida de natureza predominantemente política, reafirmou a jurisprudência do Supremo de que caberia controle jurisdicional sobre os atos procedimentais relacionados ao instituto, para verificar sua conformidade com a Constituição e a legislação. Embora não seja possível, como o Relator ressaltou, a interferência sobre a conveniência e oportunidade da apuração, tampouco se adentrar no mérito da autorização pela Câmara dos Deputados e do julgamento pelo Senado Federal, com base na garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição, conforme o inciso XXXV do art. 5º da Constituição de 1988, impõe-se ao Judiciário o dever de apreciar qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito individual atinentes às normas que regem o impeachment. Em função disso, preliminarmente, o Ministro entendeu ser cabível a jurisdição do Supremo Tribunal Federal, conhecendo o pedido. Entretanto, no mérito, indeferiu o Mandado de Segurança, por considerar que o presidente da Câmara teria prerrogativa para avaliar a justa causa da denúncia, que poderia ser superada por decisão do Plenário caso interposto recurso (o que não havia ocorrido no caso) (BRASIL, 1992).

O Ministro foi acompanhando pela maioria, tanto na preliminar para conhecer o pedido, vencidos três ministros; como no mérito para denegar a segurança, vencidos quatro ministros, que entenderam, em curta síntese, que a competência de avaliar o mérito da justa causa sobre o impeachment seria do Plenário da Câmara. Entre os três dissidentes que votaram para não conhecer a liminar, admitindo o controle judicial sobre o impeachment, estava o Ministro Paulo Brossard. Brossard foi coerente com sua obra doutrinária e fundamentou seu voto com a mesma tese já presente nela: a de que o Judiciário não teria competência constitucional para interferir no impeachment, nem em questões procedimentais, tampouco no mérito. Para esse autor, a competência seria exclusiva da Câmara e do Senado, sucessivamente. A Constituição não teria conferido em nenhum momento atribuição ao Poder Judiciário, o que excluiria qualquer possibilidade de intervenção judiciária. Isso ocorreria, de acordo com Brossard, pela própria natureza do instituto, que desde a primeira Constituição republicana no Brasil seria predominantemente política, inspirada na tradição republicana americana. De acordo com o constitucionalista gaúcho, essa seria uma exceção constitucionalmente expressa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Por isso ele votou pelo não conhecimento do Mandado de Segurança (BRASIL, 1992).

Nessa ocasião, importa destacar que o Ministro Sepúlveda Pertence foi voto dissidente como Brossard para não conhecer o pedido, reverenciando sua obra sobre o impeachment em diversas citações e concordando com sua objeção da falta de competência constitucional ao

Judiciário para o exercício do controle jurisdicional sobre o processo de responsabilização presidencial. Embora Pertence tenha definido o impeachment em seu voto de forma um pouco divergente, entendendo-o como “um mecanismo jurisdicional de aplicação de sanção punitiva, e, sob esse ângulo, um instituto de forma penal, não mais lhe contesto a natureza essencialmente política, que o distingue nitidamente dos mecanismos processuais de jurisdição criminal” (BRASIL, 1992). Para Pertence não seria pela natureza política do instituto que esse estaria imune ao controle judicial, mas sim pelo seu caráter jurisdicional – de jurisdição política confiada exclusivamente ao Congresso – que justificaria a Justiça não ter essa atribuição.

#### **6.5.4 Mandados de segurança do presidente Fernando Collor**

No contexto do impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de reapreciar seu papel institucional no processo de responsabilidade presidencial, ao julgar mandados de segurança impetrados pela defesa desse presidente. Collor, inicialmente, se insurgiu no Mandado de Segurança nº 21.564 contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que havia instituído regras para a tramitação de denúncia de crime de responsabilidade contra o presidente. Nessa ocasião, o Supremo teve que apreciar novamente a preliminar sobre a jurisdição do tribunal para julgar o caso relacionado ao impeachment, além de enfrentar, no mérito, a análise de compatibilidade de normas da Lei nº 1079/50 e do Regimento Interno da Câmara com a Constituição de 1988, principalmente no que se refere ao direito de defesa do acusado.

O Ministro Otávio Gallotti, Relator do Acórdão, preliminarmente, votou pelo conhecimento da ação, reafirmando a jurisdição do Supremo Tribunal Federal e sendo coerente com o precedente do Mandado de Segurança nº 20.941-1 e com seu voto na ocasião, que seguiu a mesma linha de raciocínio de que o Supremo tem competência de verificar a regularidade do processo do impeachment para avaliar qualquer violação ou ameaça aos direitos das partes, ainda que o mérito sobre a autorização da instauração do impeachment ou sua decisão final sejam insusceptíveis de controle judicial. No mérito, o Relator acolheu o pedido do Mandado de Segurança para determinar que o Presidente teria o prazo de dez sessões para defesa, com base em interpretação analógica do art. 217 do Regimento da Câmara dos Deputados, §1º, I que prevê esse prazo para o processo do presidente por infrações comuns, em substituição ao prazo de cinco sessões que o Presidente da Câmara havia concedido (BRASIL, 1993a).

A maioria dos ministros do Supremo acompanhou o Relator, com a ressalva do Ministro Paulo Brossard, que divergiu reafirmando seu posicionamento doutrinário e no julgamento do

caso anterior sobre a falta de previsão da jurisdição do Supremo na ordem constitucional para controlar a juridicidade do impeachment, já descritas nessa pesquisa, que seria atribuição exclusiva das casas legislativas, pela própria natureza jurídica do impeachment. Brossard reitera nesse caso essa posição, como no seguinte trecho: “de qualquer sorte, a Constituição, com acerto ou erro, não cabe indagar, situou a jurisdição do impeachment fora do Poder Judiciário e nas lindes do Poder Legislativo” (BRASIL, 1993a). Reforça, por fim, que se sua posição constitui um erro, seria um erro antigo, não de agora.

É válido salientar que nesse julgamento o Ministro Sepúlveda Pertence, que havia acompanhado Brossard anteriormente, mudou de opinião. Pertence, embora reconheça a exclusividade da jurisdição das Casas do Congresso para autorizar, processar e julgar o impeachment, reforça que tal competência não afasta a garantia constitucional de que cabe ao Judiciário apreciar qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito. Para Pertence, “a Constituição não excluiu do Poder Judiciário o exame de algumas questões que – *in procedendo*, não, *in judicando*, podem surgir no desenvolvimento do *impeachment*”<sup>126</sup>(BRASIL, 1993a). Poderia recair, dessa maneira, tudo aquilo que se refere à demarcação da jurisdição do impeachment, os limites do exercício dessa competência. O Ministro Sepúlveda Pertence chega a defender que caberia ao Judiciário verificar a existência da imputação de um crime de responsabilidade em tese, tendo em vista a exigência constitucional de prever a tipificação em lei, que seria uma peculiaridade do nosso sistema constitucional. A Constituição, para Pertence, teria feito do Supremo Tribunal Federal a instituição para controlar a legitimidade de todos os atos das Casas Congressuais caso violem direitos subjetivos, sem nenhuma exceção. O tribunal constitucional, em função disso, tem o dever de zelar em todas as hipóteses a garantia constitucional do devido processo legal (BRASIL, 1993a).

O ex-presidente Fernando Collor de Mello impetrou, ainda, outra ação constitucional – o Mandado de Segurança nº 21.623-DF – contra ato do Ministro Sidney Sanches, presidente do Supremo Tribunal Federal e do impeachment, alegando violação do devido processo legal e cerceamento do direito à ampla defesa em razão de não sido inquirida uma testemunha arrolada, por ter indeferido prova requerida pelo acusado, e por ter prazo para alegações finais antes de concluída a produção de prova. Questionou, ademais, que foi recusada a arguição de impedimento e a suspeição de Senadores, que teriam integrado a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) como titulares ou suplentes, e que também teriam antecipado pela imprensa prejulgamento da causa, ou exercido cargos de ministros de Estado pelo substituto do

---

<sup>126</sup> Grifos presentes no voto.

impetrante. Mais uma vez foi votada e rejeitada a preliminar sobre a falta de jurisdição do Supremo Tribunal Federal, aplicando a jurisprudência consolidada de que cabe ao Supremo Tribunal Federal apreciar violação ou ameaça de lesão a direito e zelar pela regularidade procedimental do impeachment, com a dissidência única do Ministro Paulo Brossard.

O Ministro Carlos Velloso, Relator do Acórdão, produziu um longo voto reconstruindo a história do instituto do impeachment no Reino Unido, nos Estados Unidos e especialmente no Brasil, tanto do ponto de vista doutrinário como jurisprudencial, demonstrando como eminentes juristas e ministros divergiam sobre a natureza do instituto no Brasil na trajetória constitucional brasileira – predominantemente política, mista político-criminal ou penal – para sustentar a posição de que o instituto no Brasil teria natureza mista político-penal. De acordo com esse Ministro, o julgamento, ainda que ocorra perante um tribunal político, como o Senado, deve observar critérios e princípios, em termos processuais, jurídicos. Em função disso, defende que a garantia do devido processo legal deve ser observada no impeachment, sobretudo as normas procedimentais inscritas na Constituição e na Lei 1.079/50, no que foram recepcionadas, cabendo ao Judiciário zelar por elas, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição (BRASIL, 1993b).

Sobre o mérito, todavia, o Ministro indeferiu a segurança em todos os pedidos. O Ministro considerou não ter ocorrido cerceamento de defesa, já que a testemunha acabou por ser ouvida pelos advogados do Presidente e o seu depoimento foi registrado nos autos, não resultando nenhum prejuízo para acusação ou para a defesa, não cabendo, por conseguinte, a nulidade dos atos. Não considerou pertinente também a alegação que a juntada aos autos de diversas contas telefônicas e documentos configuraram prejuízo à defesa, por não ter sido comprovado de plano e de forma incontroversa que não tiveram condições de tempo para analisarem tais provas documentais (BRASIL, 1993b).

Por fim, indeferiu o pedido sobre o impedimento e a suspeição de Senadores por terem participado da CPI ou feito declarações públicas em veículos de imprensa antecipando o voto no julgamento do mérito. O ministro Carlos Velloso apontou a natureza político-criminal do impeachment para fundamentar seu voto para rejeitar a suspeição dos Senadores, na medida em que “o Senado, posto investida da função de julgar o Presidente, não se transforma às inteiras, num Tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário” (BRASIL, 1993b). Para o Ministro do Supremo, as Casas Legislativas não são integradas por juízes, mas por representantes de Estados ou do povo, que se investem de “função judicialiforme” com o propósito de processar a acusação política, e não estão sujeitos às mesmas regras que magistrados, mas a um regramento próprio e peculiar ao processo de

impeachment (BRASIL, 1993b). Essas normas de suspeição e impedimento de Senadores estão previstas no art. 36 da Lei 1.079/50, que prevê:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador:  
a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;  
b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Considerando que já existe previsão expressa no diploma legal do impeachment sobre as hipóteses específicas de suspeição e impedimento, de acordo com o relator, não seria possível a aplicação subsidiária dos motivos de suspeição do Código de Processo Penal conforme autoriza o art. 38 da Lei 1.079/50, na medida em que essa ocorre no vazio da lei, o que não seria o caso. O Ministro acrescentou que a própria Constituição de 1988 admite, ao contrário das outras, que os Senadores participem das fases acusatória e de julgamento do impeachment, não vendo problema nessa mistura de papeis. Não há nenhuma vedação expressa da participação dos parlamentares que fizeram parte de CPIs no julgamento do impeachment nem na Constituição, nem na Lei 1.079/50, nem no Regimento Interno do Senado. Por fim, inclui um argumento de ordem consequencialista: caso considerassem os Senadores suspeitos, o julgamento restaria inviabilizado, já que 28 dos 81 seriam afastados, não permitindo se alcançar o quórum de dois terços previsto na Constituição para condenação (BRASIL, 1993b).

A maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal acompanhou o Relator para indeferir a segurança, com a divergência dos Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves que a deferiram<sup>127</sup>. O Ministro Ilmar Galvão concedeu a segurança para determinar que fosse aditada às alegações finais da defesa o depoimento da testemunha, para garantir o efetivo direito à ampla defesa; e declarou impedidos os Senadores que tiveram parte ativa na CPI, pois não teriam imparcialidade para participar do julgamento, tendo em vista que participaram da inquirição (BRASIL, 1993b).

Em seu voto, o Ministro Moreira Alves sustentou que os crimes de responsabilidade teriam acentuado caráter de infração penal, inclusive pela própria tradição constitucional brasileira de remeter à lei especial a definição desses crimes, que implicaria em adotar o princípio constitucional penal de que “não há crime sem lei anterior” que o defina”. Ademais, a jurisprudência do Supremo desenvolvida sob a vigência da Constituição de 1946 teria firmado

---

<sup>127</sup> Sobre a natureza jurídica do impeachment, é interessante registrar que o Ministro Celso de Mello, mesmo acompanhando o relator, fez questão de frisar que configuraria sanção política-administrativa, inclusive citando a obra do então ministro Paulo Brossard, em que pese discordasse da sua posição sobre interferência do Supremo para garantir o devido processo legal.

a inconstitucionalidade de dispositivos de constituições estaduais com base no fundamento de que os Estados não teriam competência para definir os crimes de responsabilidade de governadores e secretários de estado, tendo em vista que cabe à União, privativamente, legislar sobre direito penal. Os crimes de responsabilidade, para Moreira Alves, teriam caráter penal especialíssimo, rechaçando analogia com o direito comparado norte-americano. Como desdobramento disso, o Senado exerceria julgamento jurídico, não político, cabendo ao Supremo interferir para garantir o devido processo legal. Fixadas essas premissas, esse Ministro concedeu a segurança por considerar que houve inversão do contraditório e prejuízo ao direito à ampla defesa, já que a testemunha foi ouvida após as alegações finais. Em relação à suspeição e impedimento de senadores, considerou que a Constituição quando determina que o Senado exerça a função de julgador de um processo jurídico-penal deve observar garantias mínimas relativas aos princípios constitucionais penais, como o devido processo legal e a imparcialidade do julgador. Com um juiz parcial, não teria como configurar o devido processo legal e o respeito às garantias processuais. Por essa razão, Moreira Alves considera que os impedimentos presentes na Lei 1.079/50 são insuficientes para cumprir o básico da garantia do devido processo legal e entende que as hipóteses de suspeição e impedimento do Código de Processo Penal devem ser aplicadas subsidiariamente ao impeachment. Deferiu a segurança por considerar que os Senadores que participaram da Comissão Parlamentar de Inquérito são impedidos de julgar a denúncia por já terem formulado a acusação no relatório final dessa Comissão, determinando a convocação dos suplentes (BRASIL 1993b).

#### **6.5.5 ADPF 378 – o rito do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff**

No contexto do impeachment da presidente Dilma Rousseff, o Supremo Tribunal Federal também foi instado a se manifestar sobre inúmeras controvérsias jurídicas, que foram detidamente analisadas no livro dos professores Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Silva, e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017) e na dissertação de Almir Megali Neto (2020). Na presente pesquisa, contudo, destacaremos apenas a Ação de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 378 do Distrito Federal, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, que teve como objetivo primordial verificar a compatibilidade com a Constituição de 1988 do rito do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República disciplinado pela Lei nº 1079/50, que enfrentou mais a fundo diversas questões sobre o regramento do processo e julgamento do impeachment para realizar sua filtragem constitucional. O julgamento ocorreu em dezembro de 2015 e teve

como Relator o Ministro Edson Fachin, e o Relator para Acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso.

Em primeiro lugar, a ação foi conhecida nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, que já no início do seu voto adentra o debate sobre a natureza jurídica do impeachment, o definindo como um processo de índole dúplice: jurídico-político. Mais adiante, em seu voto, conceitua o impeachment como um modo de exercer o controle republicano do Poder Executivo, derivando do princípio republicano sua natureza político-administrativa do impeachment. De acordo com o Ministro, a forma republicana de governo impõe a responsabilidade a todos os agentes públicos, inclusive os qualificados como agentes políticos. Nessa perspectiva, para Fachin, haveria uma proximidade do regime dos crimes de responsabilidade com o dos atos de improbidade administrativa. O regime de responsabilidade do Presidente da República seria mais rígido que o parlamentarista, na medida em que tipificaria em lei de forma jurídico-político os crimes de responsabilidade, não podendo ser confundido com o voto de desconfiança de índole política (BRASIL, 2016).

Dentro dessa lógica, o Ministro Edson Fachin reafirmou a jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal de que cabe a essa instituição garantir o controle da estrita legalidade procedimental do impeachment, para garantir os termos rigorosos da Constituição e da legislação. O Ministro Fachin ainda reforçou que não cabe ao Supremo adentrar no mérito da deliberação sobre o impeachment propriamente dito, na medida em que “o conteúdo do juízo exclusivamente político do procedimento de impeachment é imune à intervenção do poder Judiciário, não podendo ser reformado” (BRASIL, 2016). Enfatiza que a atuação judicial se circunscreve à garantia do devido processo legal, tendo em vista que o procedimento do impeachment deve zelar pelos direitos e garantias do acusado, notadamente os “princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)” (BRASIL, 2016). Segundo Fachin, sob o pretexto de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, não se pode desnaturar a separação dos poderes, cabendo ao Supremo Tribunal Federal zelar tanto pelos direitos e garantias individuais do ocupante do cargo público, quanto pela reserva de lei, para consubstanciar a relação harmoniosa entre os poderes.

De acordo com o Ministro, caberia a ADPF, na medida em que seria possível inferir ofensa potencial a diversos preceitos fundamentais, tais como “ao sistema de governo, à separação dos poderes, ao direito ao devido processo legal, ao direito ao devido processo legislativo e às garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade”

(BRASIL, 2015). Tratava-se, ademais, de um juízo de recepção de uma legislação produzida em ordem constitucional anterior, sob a vigência da Constituição de 1946, não de juízo de inconstitucionalidade. Conforme ressaltou, ainda, o “impeachment presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes” (BRASIL, 2016).

Dentro dessas premissas, a ação foi admitida. No mérito, os ministros do Supremo deliberaram por unanimidade que: 1) não há direito a defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara que recebe a denúncia, na medida em que essa não seria uma exigência do princípio constitucional da ampla defesa, uma vez que ao acusado seria garantida inúmeras oportunidades de manifestação no decorrer da instrução processual; 2) a proporcionalidade na formação da comissão especial do impeachment pode ser aferida em relação a blocos parlamentares, além de partidos políticos (que era a disposição do art. 19 da Lei 1.079/50), conforme previsto no art. 58, §1º da Constituição; 3) os senadores não precisam se apartar da função acusatória, de modo que podem adotar medidas necessárias para apurar os crime de responsabilidade, inclusive a respeito da produção de provas; 4) é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado, o que não viola a reserva de lei imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição; 5) o interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa, deve ser o ato final da instrução probatória e do processo de impeachment, tendo em vista que consubstancia as garantias do contraditório e ampla defesa (BRASIL, 2016).

Além dessas, outra decisão tomada por unanimidade pelos ministros, que merece ênfase maior na descrição, foi a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal aos parlamentares. O PC do B pretendia que as hipóteses de impedimento e suspeição incidentes nos processos penais comuns aos magistrados, previstos no art. 252 do Código de Processo Penal, fossem estendidas aos parlamentares no processo de impeachment, aplicação subsidiária autorizada pelo art. 38 da Lei. nº 1079/50. No entanto, o Tribunal entendeu que o art. 36 desse diploma legal já confere tratamento especial sobre as hipóteses de impedimento e suspeição, não ocorrendo lacuna legal que justifique a aplicação subsidiária de outra norma. Adicionou que o princípio da imparcialidade não poderia ser simplesmente transplantado para o processo de impeachment do mesmo modo como é aplicado nos processos judiciais, em virtude das peculiaridades próprias do processo de responsabilidade presidencial que o distingue dos processos judiciais propriamente ditos (BRASIL, 2016).

Embora tenha reconhecido a relevância do princípio da imparcialidade, como um desdobramento lógico da cláusula do devido processo legal, para o Estado de Direito, notadamente para a construção de uma ordem jurídica justa, o Ministro Edson Fachin, em seu voto, decidiu que não teria como exigir a extensão desse instituto para um processo político-jurídico. Em primeiro lugar, por se tratar de um julgamento promovido por um órgão político. Em função disso, haveria afinidades e divergências naturais decorrentes da ordem político-ideológica por parte dos parlamentares, no exercício da função atípica de julgar no processo de responsabilização jurídico-política, em relação ao presidente. Ora, como lideranças do governo e da oposição poderiam agir impessoalmente? Se fosse aplicado tal princípio, levado ao extremo, dificilmente haveria agentes políticos aptos a participarem de um julgamento como esse, uma vez que todos julgadores seriam ou governistas ou opositoristas (BRASIL, 2016).

Em segundo lugar, pela imparcialidade não ser uma exigência constitucional para os parlamentares da mesma maneira que é inerente à atividade dos juízes. Juízes gozariam de prerrogativas funcionais – tais como inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade do subsídio (art. 95 da Constituição de 1988) – que garantiriam a independência e as condições para um julgamento imparcial. Por sua vez, os parlamentares exercem um mandato renovável periodicamente pelo eleitorado e, portanto, sujeito à aprovação ou reprovação, devendo prestar contas ao eleitor. Essa condição de representante do povo constitui, inclusive, uma característica fundamental ao funcionamento da democracia. A Constituição pretendeu, de acordo com Fachin, que o parlamentar obedecesse à ordem jurídico-constitucional e aos interesses políticos, não sendo a imparcialidade uma característica exigida constitucionalmente aos parlamentares (BRASIL, 2016).

Em terceiro lugar, a Constituição não vê problema que no Senado se misture a função acusatória e julgadora quando estabelece ser a função desse órgão político processar e julgar o presidente, envolvendo ambas atribuições, tampouco a Lei 1.079/50, na medida em que prevê a instituição de uma Comissão Acusadora do Senado. Se esse paradoxo estabelecido constitucionalmente não foi visto como impedimento para julgar, não há que se falar na extensão das hipóteses de parcialidades existentes para os magistrados do Judiciário (BRASIL, 2016).

Em função disso, os ministros julgaram que as causas de impedimento e suspeição aplicáveis aos magistrados no Código de Processo Penal não seriam compatíveis com o processo jurídico-político. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal foi coerente e reforçou o precedente instituído no julgamento do MS n. 21.623, no bojo do processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que também rechaçou a aplicação subsidiária das

regras de impedimento e suspeição dos julgadores do processo de impeachment (BRASIL, 2016).

Ademais, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, os ministros acompanharam o Ministro Edson Fachin no sentido de a defesa ter o direito de se manifestar após a acusação, de modo geral, como concretização da garantia constitucional do devido processo legal.

O voto do Ministro Luís Roberto Barroso prevaleceu, acompanhado pela maioria, ao do Ministro Fachin em relação ao papel da Câmara e do Senado no procedimento, ao rito do impeachment em cada uma das Casas do Congresso, ao voto aberto, à legitimidade das candidaturas avulsas. Para o Ministro Barroso, o papel da Câmara, de acordo com a Constituição de 1988 seria de mera autorização de recebimento da autorização; por seu turno, o Senado teria a função de receber a denúncia, decidir sobre a pronúncia e sobre a condenação. No que diz respeito ao rito, a Câmara teria uma única votação por dois terços sobre a admissão da acusação, já o Senado teria três votações: por maioria simples, tanto para o recebimento da denúncia como para a pronúncia, e por maioria qualificada de dois terços para a condenação. A Câmara, para Barroso, exerceria um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia, como um momento pré-processual. Já o Senado teria a responsabilidade de processar e julgar o presidente, de acordo com o texto constitucional, por isso esse rito mais complexo. De acordo com o Barroso, além de ser uma interpretação mais coerente com o enfoque literal, histórico, lógico ou sistêmico, essa também foi adotada pelo Supremo Tribunal em 1992, no impeachment do então Presidente Fernando Collor, reforçando a segurança jurídica e a isonomia ao aplicar o mesmo precedente (BRASIL, 2016).

Sobre a forma de votação, Barroso decidiu, com apoio da maioria dos ministros, que a formação da comissão especial somente poderia se dar por voto aberto, para permitir maior transparência, publicidade, controle dos representantes e legitimação do processo. Segundo o ministro, em uma democracia, a regra é a publicidade das votações, e o sigilo só é permitido quando previamente previsto em um diploma normativo. Como a Constituição, a Lei 1.079/50 e o Regimento Interno da Câmara não dispõem nada a respeito da votação secreta, não é possível adotá-la por conveniência e oportunidade do Presidente da Câmara, ainda mais considerando a gravidade do processo de impeachment e a instabilidade política que engendra (BRASIL, 2016).

O Ministro Barroso também entendeu que não seria possível a apresentação de candidaturas ou chapas avulsas para formação da comissão especial, por ser incompatível com a previsão constitucional que impõe que os representantes de partidos ou blocos políticos em

comissões sejam indicados por líderes partidários, de acordo com o Regimento Interno, de modo a preservar a autonomia partidária e o pluralismo político. Tanto pela forma de votação como pela vedação de chapas avulsas, inclusive, a primeira instituição da comissão especial para apreciar o impeachment da presidente Dilma Rousseff chegou a ser anulada.

Outro aspecto do julgamento da ADPF 378 que convém abordar é como os ministros enfrentaram a questão da natureza jurídica do impeachment. Assim como o Ministro Edson Fachin, o Ministro Luís Roberto Barroso também defendeu sua natureza político-administrativa em seu voto, mas sem adentrar muito no mérito das implicações dessa definição. O Ministro Teori Zavascki, que acompanhou Barroso em linhas gerais com a exceção da posição sobre voto aberto, afirmou que o impeachment não se trata de um julgamento político, mas de um julgamento de um ato ilícito, que é feito excepcionalmente não pelo Poder Judiciário, mas pelo Poder Legislativo, e isso teria algumas implicações, como um modo diferente de interpretação (BRASIL, 2016).

Por seu turno, a Ministra Rosa Weber, que também acompanhou na íntegra o voto do Ministro Barroso, fez questão de ir a fundo no debate sobre a natureza jurídica, afirmando que “o impeachment é processo de natureza política, e não processo criminal, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública”. Para a Ministra, “o impeachment tem, na formatação do instituto adotada no direito brasileiro, reitero, feição de instrumento constitucional de controle – político, administrativo, disciplinar -, e não de instituto de direito penal” (BRASIL, 2016). O impeachment, para ela, é um instrumento constitucional de controle político-administrativo para afastar do cargo o ocupante com a finalidade de proteger o próprio Estado (BRASIL, 2016).

O Ministro Luiz Fux ao acompanhar o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, por sua vez, sustentou que os crimes de responsabilidade só têm o nome (*nomen juris*) de crime, mas não constituem uma sanção penal, tratando-se, na verdade, de infrações político-administrativas, que seriam dotadas de grau qualificado de relevância institucional e constitucional. O processo de responsabilização presidencial teria um caráter processual-constitucional para esse Ministro, e defendeu que deveria se aplicar subsidiariamente não o Código de Processo Penal, mas o Código de Processo Civil, em virtude dessa natureza, que geralmente é o invocado para lides não penais, como a ação de improbidade (BRASIL, 2016).

O Ministro Celso de Mello, que acompanhou o Ministro Luís Roberto Barroso, também fez um voto longo adentrando no debate sobre a natureza jurídica do impeachment, reforçando sua posição histórica de que o impeachment “configura sanção de índole político-administrativa destinada a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente da República”

(BRASIL, 2016). Para o Ministro, as transgressões que caracterizam ilícitos político-administrativos são aqueles que ofendem a integridade dos deveres do cargo e comprometem a dignidade das altas funções em cujo exercício o presidente foi investido.

O Ministro Ricardo Lewandowski, que também acompanhou o Ministro Luís Roberto Barroso, afirmou que o impeachment seria um processo de conteúdo político, que deve observar o devido processo legal em sua inteireza. A Ministra Carmen Lúcia acompanhou integralmente o Ministro Luís Roberto Barroso sem adentrar no mérito sobre a natureza jurídica do impeachment. De igual maneira, o Ministro Marco Aurélio, divergindo apenas no que diz respeito ao momento da manifestação da defesa ao final. Por outro lado, os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes acompanharam o Ministro Fachin, sem se aprofundar nesse debate (BRASIL, 2016).

#### **6.5.6 Considerações gerais sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

O que se observa da história institucional dos precedentes sobre impeachment do Supremo Tribunal Federal é a persistência de uma forte controvérsia e oscilação sobre a natureza jurídica desse instituto constitucional. Não é possível se dizer que há uma tradição constitucional consolidada da natureza jurídico-penal ou penal-política, que não teria sido superada, como parece interpretar Almir Megali Neto (2020). Há, sim, uma tradição republicana, inaugurada há mais de cem anos no Habeas Corpus n. 4.116, julgado em 1918, que admite a intervenção do Supremo Tribunal Federal para assegurar o devido processo constitucional, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição, para garantir a ampla defesa e o contraditório, os direitos individuais do acusado, assim como a observância rigorosa das normas constitucionais e legais que disciplinam o instituto, contra a doutrina *brossardiana* que sustenta a não interferência do Supremo. Contudo, em várias oportunidades, ministros que admitem esse papel do Supremo como árbitro para garantir a observância das regras do jogo são categóricos ao afirmar que não cabe o controle sobre o mérito do julgamento realizado pelos parlamentares.

Percebe-se, inclusive, desde o julgamento do Habeas Corpus 4.116, reiterado no Mandado de Segurança 21.623-DF no contexto do impeachment do ex-presidente Collor, assim como na ADPF 378 no contexto do impeachment da ex-presidente Dilma, uma repetição de questionamentos sobre a parcialidade dos julgadores, tendo em vista que o julgamento ocorre em um tribunal político composto por representantes com vieses partidários pré-estabelecidos, de oposição ou adesão ao governo de ocasião. Diante desses precedentes do próprio Supremo

Tribunal Federal, ainda que se considere que o crime de responsabilidade tenha natureza jurídico-penal ou penal-política, e que os deputados e senadores deveriam observar os parâmetros hermenêuticos do Direito Penal no julgamento do impeachment antes da avaliação política, o maior desafio que subsiste é o paradoxo de conciliar que julgadores que são membros de um órgão político, filiados a partidos políticos, que já apresentam suas inclinações parciais a favor ou contra o Chefe do Poder Executivo Federal cumpram devidamente seu papel constitucional e tratem o direito como integridade da mesma forma que um juiz é treinado para julgar. É difícil de esperar que membros de partidos que esperam ser reeleitos, ajam com o rigor jurídico diante da crise política que geralmente desencadeia um processo de impeachment. O que demonstra uma contradição do próprio desenho institucional do impeachment, como se questionará no capítulo oito desta tese.

#### **6.6 Nem político, nem criminal: o impeachment como instrumento jurídico de Direito Sancionatório-Disciplinar Constitucional**

Após reconstruir os principais argumentos teóricos e práticos sobre a natureza jurídica do impeachment, a presente pesquisa perfilhará a corrente que considera a natureza jurídica do impeachment como a de um instituto pertencente ao Direito Constitucional Sancionador. Rejeitaremos tanto a interpretação que reduz o impeachment a um instituto de natureza predominantemente política, por mitigar a força normativa da Constituição e sua escolha pelo sistema de governo presidencialista ao abrir margem para a arbitrariedade da conveniência e oportunidade congressual, como também a compreensão que circunscreve o instituto ao Direito Penal, por desconsiderar as singularidades próprias de proteção da República e da Constituição inerentes ao instituto.

O Direito Público Sancionador é o gênero do qual são espécies conhecidas o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, ramos do direito com dogmáticas jurídica bem desenvolvidas e, de certo modo, menos controversas que o impeachment. O Direito Penal geralmente é reservado para ilícitos que envolvem a *ultima ratio*, a intervenção necessária do estado para proteger bens jurídicos da mais alta importância, e apenas o Poder Judiciário pode exercer com exclusividade o *jus puniendi*, após o devido processo legal, para imputar sanções graves que envolvem sobretudo a privação da liberdade e restrição de direitos. O presidente da República inclusive está sujeito ao processo penal por crime comum desde a primeira Constituição republicana, o que se manteve na Constituição de 1988, por denúncia da Procuradoria Geral da República e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, desde que

autorizado por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Por sua vez, o Direito Administrativo Sancionador, que tem se expandido nos últimos anos, envolve as sanções aplicadas por órgãos e entidades da administração pública (e também o Judiciário em caso de penas associadas a improbidade administrativa, por exemplo), que não envolvem a privação da liberdade.

Com efeito, para compreender melhor o instituto do impeachment, torna-se importante classificá-lo como uma categoria específica do Direito Público Sancionatório: o Direito Constitucional Sancionador ou Direito Constitucional Disciplinar<sup>128</sup>. O impeachment constitui em um sistema de responsabilização de agentes públicos com regime sancionatório próprio, de natureza constitucional, com processo e sanções geralmente avaliadas pelo Poder Legislativo. De acordo com Alamiro Velludo Salvador Netto (2016), como parte do Direito Sancionatório, existe um diálogo com o Direito Administrativo e o Penal, iluminados pelo Direito Constitucional, na medida em que a ideia genérica de imputação de responsabilidade a alguém, pela prática de determinada infração, por meio de sanção aplica-se tanto ao impeachment, como ao procedimento administrativo disciplinar e ao processo criminal comum. No entanto, segundo Alamiro Salvador Netto, serão diferentes “as regras de imputação, os limites cognitivos na aferição da prova, a fórmula do julgamento, o rito procedimental, o órgão julgador, a fonte legislativa da infração”.

Crimes de responsabilidade, em função disso, não seriam nem infrações políticas, como defendido por Paulo Brossard e a corrente de autores que influenciou, nem infrações criminais como sustentado por Pontes de Miranda e os demais juristas que o acompanham, mas ilícitos constitucionais próprios, cometidos pelos agentes públicos definidos pela Constituição, tais como presidente, ministros de estado, ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República e governadores. Portanto, são delitos de envergadura constitucional – por atentarem contra a Constituição, a República, a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais – os crimes de responsabilidade definidos pelo art. 85.

Diante disso, configura-se em um equívoco tratar o impeachment como um instituto constitucional de natureza política ou predominantemente política, ainda que com elementos jurídicos, como diversas vezes defendido por Paulo Brossard em sua obra, assim como outros juristas e pesquisadores que perfilham essa corrente, na medida em que se enfatiza o caráter de discricionariedade, de ato de vontade e de poder, de conveniência e oportunidade, abrindo margem para o arbítrio e para o (ab)uso por razões estratégicas e instrumentais exclusivas do

---

<sup>128</sup> José Roberto Oliveira e Dinorá Grotti defendem que o impeachment poderia ser classificado como instituto de “Direito Político-Constitucional Sancionador”.

instituto pelos parlamentares. Relativiza-se e enfraquece-se, portanto, a importância jurídico-constitucional desse mecanismo, que consiste inclusive em critério definidor para o regime de governo adotado pela Constituição de 1988, referendado pelo povo em plebiscito.

O elemento fundamental que distingue o parlamentarismo do presidencialismo, conforme desenvolvido no terceiro capítulo dessa tese, é o princípio da separação dos poderes, com a independência de origem e sobrevivência dos poderes executivo e legislativo. Isso quer dizer que o presidente não depende da confiança política do legislativo para exercer seu mandato pelo período delimitado constitucionalmente, de maneira que o chefe do Executivo pode ser destituído apenas por estar impopular ou não se relacionar de maneira coordenada com Congresso ou, ao contrário, existir uma desarmonia e conflito entre os poderes. O impeachment é o principal instrumento constitucional que pode encerrar o mandato presidencial de forma antecipada, portanto, essa responsabilização deve ser predominantemente por razões jurídicas. Só após constatada a infração jurídica – de gravidade constitucional –, podem deputados e senadores fazerem avaliações políticas e se convém e é oportuno sancionar o mandatário democraticamente eleito com a perda do cargo. Compartilha-se, nesse aspecto, a visão de Marcelo Neves (2015), Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017), Thomas Bustamante (2018) e Almir Megali Neto (2020).

Apesar de a Constituição ser o elemento primordial da interface entre direito e política, conforme salienta Luís Roberto Barroso (2018, p. 454-5), para o Estado Constitucional de Direito afigura-se imprescindível a distinção entre direito e política. Enquanto na política subsiste o domínio da vontade, no direito vigora o primado do Estado de Direito (*rule of law*) e da razão. Dessa maneira, o ordenamento jurídico, mormente a Constituição, simultaneamente limitam e legitimam o poder político. Há uma pretensão de autonomia do Direito em relação à política no Estado Democrático de Direito.

O núcleo da ideia de Estado de Direito, de acordo com Gerald Postema (2014), é baseado no pensamento de que o Direito promete ser uma proteção e um recurso contra o exercício arbitrário do poder. O objetivo principal do Estado de Direito, segundo o filósofo de direito americano, é o controle do exercício do poder por meio da lei, que visa restringir antecipadamente o exercício do poder, e também oferecer mecanismos para responsabilizar posteriormente aquele que exerce o poder. Segundo Jeremy Waldron (2008), o ideal de Estado de Direito exige que pessoas em posição de autoridade exerçam seu poder dentro de uma moldura de normas públicas que o constrengem, em vez de agirem com base sua própria ideologia, suas próprias preferências, seu próprio senso individual de certo ou errado.

O próprio impeachment é um instrumento constitucional na dinâmica da separação de poderes, decorrente do postulado de freios e contrapesos, para responsabilizar o presidente que exerce seu poder de forma abusiva em larga escala. Mas ele próprio não pode ser exercido de forma arbitrária pelo Poder Legislativo. Por essa razão, deve-se entender que, em um Estado Constitucional de Direito, o impeachment deve ser compreendido conceitualmente como um processo de natureza marcadamente jurídica. Conforme salienta Thomas Bustamante (2018, p. 63), a natureza do impeachment e o critério utilizado para seu julgamento é evidentemente jurisdicional, “na medida em que o impeachment é ato de aplicação do direito, é dizer, de imposição de uma sanção por descumprimento de dever legal, obedecendo ao código binário de “lícito”/“ilícito”, no dizer de Luhmann”.

Não obstante seja importante registrar sua feição primordialmente jurídica e deva ser conduzido conforme parâmetros jurídicos e princípios e garantias constitucionais, isso não implica que o instituto do impeachment necessariamente teria uma natureza criminal. A defesa da natureza disciplinar do instituto inclusive não é original, estava nos debates do início da Primeira República, ainda no final do século XIX, quando o presidencialismo foi instituído por inspiração das constituições americanas e argentina. Nesse sentido, José Higinio Duarte Pereira, que foi Senador do Congresso Constituinte da Primeira República e Ministro do Supremo Tribunal Federal, no momento de elaboração da lei especial que regulou os crimes de responsabilidade, discursou no Senado, afirmando que o processo seria administrativo e a pena teria caráter disciplinar, não criminal:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de caráter disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente em razão do mesmo delito<sup>129</sup>.

Em sua monografia clássica sobre o impeachment, Paulo Brossard (1992) cita os eminentes publicistas da Primeira República Gabriel Luiz Ferreira, Galdino Siqueira e Viveiros de Castro que endossavam que o impeachment não se situaria no campo de Direito Penal, mas nas lindes do Direito Constitucional. No Congresso Jurídico Americano de 1900, Gabriel Luiz Ferreira argumentou que o impeachment é uma instituição de Direito Constitucional, que se constitui como um processo *sui generis*, com atos de acusação, defesa e julgamento, que não se confundiria com o processo judiciário criminal, ainda que tivessem fórmulas semelhantes, pela

---

<sup>129</sup> José Higinio, Anais do Senado Federal, Sessão de 19 de outubro de 1891, 1892, V. 5, p. 36. (BROSSARD, 1992, p. 79).

finalidade diversa. Em seu tratado de Direito Penal, Galdino Siqueira, citado por Brossard (1992, p. 128), teria sustentado que o impeachment consiste em um “processo disciplinar do Presidente da República”<sup>130</sup>. Viveiros de Castro, por sua vez, defendeu em sua obra “Estudos de Direito Público” que o impeachment seria uma providência administrativa equivalente à demissão, cujo principal propósito consistiria em afastar os oficiais dos altos cargos caso eles se revelassem incapazes de exercê-los com a dignidade exigida (LESSA, 1925). Contudo, muitas vezes esses juristas associavam equivocadamente o poder disciplinar que é jurídico a uma natureza política.

Paradoxalmente, Brossard (1992) – apesar de todas as críticas consistentes já mencionadas à sua exaltação à feição política do instituto –, oferece a melhor definição sobre a natureza do impeachment: poder disciplinar constitucional exercido pelo Poder Legislativo de apuração da responsabilidade funcional do Presidente da República com o objetivo de garantir a integridade da ordem constitucional. Adaptando a definição de Alamiro Salvador Neto (2016), o impeachment pode ser definido como o processo jurídico-sancionatório de imputação de responsabilidade ao Presidente da República por uma infração normativa de caráter e gravidade constitucional. Esse poder disciplinar constitucional é primordialmente jurídico e pode ser considerado uma espécie do Direito Constitucional sancionador, cuja responsabilização dos próprios parlamentares, nas hipóteses ensejadoras de perda de mandato do art. 55 da Constituição, ou das infrações do Código de Ética parlamentar, também seriam outro exemplo.

O principal argumento para descartar a natureza criminal do impeachment é a distinção da jurisdição política da jurisdição criminal, já presente no discurso de José Higino em 1891, destacado por Brossard em sua obra (1992, p. 126) e reforçado por Rafael Mafei (2017). A apuração de responsabilidade do Presidente da República pelo Congresso implica apenas duas sanções de caráter disciplinar não-criminais: afastamento do cargo e inabilitação por oito anos. Posteriormente, pela mesma conduta que foi inocentado ou condenado no Senado, o Presidente pode ser responsabilizado penalmente na jurisdição criminal, como ocorreu no precedente Collor supramencionado.

O Direito Sancionador ou Punitivo não se resume ao Direito Penal. Embora o Direito Penal seja mais consolidado do ponto de vista dogmático, com princípios e regras bem assentadas na doutrina e jurisprudência, outro ramo do Direito Punitivo que vem evoluindo na teoria e prática jurídica é o Direito Administrativo Sancionador. Conforme observa Fábio Medina Osório (2020, p. 167-168), embora sanções penais e administrativas estejam, em sua

---

<sup>130</sup> Galdino Siqueira, *Direito Penal Brasileiro*, Parte Geral, 1932, v. I, n. 72, p. 128 (apud BROSSARD, 1992, p. 128),

maior parte, sob regimes jurídicos distintos, são balizadas por princípios estruturalmente muito próximos em virtude de sua origem constitucional comum. Para esse teórico administrativista, tanto o Direito Penal como o Direito Administrativo submetem-se a princípios e cláusulas constitucionais que norteiam o poder público punitivo. Ainda que esses possam ter contornos dogmáticos próprios e específicos pela diferença de regime jurídico, não podem ultrapassar certas barreiras inscritas na Constituição, que consistem nos direitos e garantias fundamentais destinados aos acusados pelo Estado em geral. Esses princípios e regras são aquelas previstas ou derivadas do art. 5º da Constituição e inerentes a um Estado de Direito: devido processo legal, ampla defesa e contraditório, legalidade, tipicidade, segurança jurídica, irretroatividade das normas sancionadoras.

Essa mesma lógica normativa deve ser estendida ao Direito Constitucional Sancionador, que abrange tanto o impeachment quanto os processos sancionatórios de parlamentares. O impeachment – embora não tenha uma dogmática tão desenvolvida como o Direito Penal ou mesmo o Direito Administrativo – também deve respeito aos princípios que regem o devido processo legal, reconhecido tanto na Lei 1.079/50 que o regulamenta, como também pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal supracitada. A natureza jurídico-disciplinar do impeachment é coerente com a posição do Supremo Tribunal Federal, que impõe a observância às normas constitucionais processuais de um Estado de Direito pelo Poder Legislativo, mas reconhece sua competência para manifestar sobre o mérito e errar por último sobre a correção do impeachment.

Não obstante exista o Direito Constitucional limitador da pretensão punitiva do Estado, que irradia seus princípios e garantias fundamentais por todo ordenamento jurídico, cada ramo do Direito apresenta suas peculiaridades e uma configuração jurídica própria, com regras diferentes e autonomia dogmática, bem destacada por Fábio Medina Osório (2020, 140-145), na comparação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. Enquanto o Direito Administrativo admite a responsabilização de pessoas jurídicas com mais tranquilidade, o Direito Penal não. O Direito Administrativo pode ser aplicado por autoridades administrativas ou judiciais, já o Direito Penal depende de juízes com jurisdição penal. A sanção administrativa admite processo administrativo ou judicial, extrapenal. Por sua vez, as sanções penais exigem observância do processo penal. O Direito Penal tem a potencialidade de privar o ser humano de sua liberdade, o Direito Administrativo Sancionador não. Por essa razão, o Direito Penal é orientado por uma hermenêutica mais garantista, preocupada com a proteção humanista, derivada do iluminismo, de que mais vale um culpado livre do que um inocente preso. Embora haja uma progressiva aproximação entre os métodos hermenêuticos, derivada da teoria dos

direitos fundamentais, conforme ressalta Fábio Osório (2020), o Direito Administrativo Sancionador tem uma preocupação maior com o interesse público e com a proteção do Estado.

Dentro dessa mesma lógica, o Direito Constitucional Sancionador tem suas peculiaridades dogmáticas, que não são idênticas ao Direito Penal, e apresenta como preocupação central proteger a República, a democracia, e o Estado de Direito, e garantir que um mandatário que abusa do poder em larga escala e ameaça a República possa ser devidamente responsabilizado e afastado do cargo. Assim como o Direito Administrativo Sancionador ou o Direito Penal, o Direito Constitucional Sancionador, em que pese dialogue com essas outras disciplinas, também possui sua autonomia dogmática, e não se aplica, portanto, às mesmas regras, hermenêutica, teorias e institutos. Como enfatizam Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos (2016), a infração de responsabilidade é autônoma como o são os ilícitos civis, tributários, eleitorais, mesmo que compartilhem o mesmo núcleo de contrariedade ao direito (ilícito), existem distinções e nuances entre eles, não configurando um subgrupo ou espécie dos crimes. De acordo com esses autores, os ilícitos de responsabilidade teriam maior proximidade conceitual (injusto/sanção) com “o ilícito administrativo no que concerne ao fato de se perfazer com o descumprimento de obrigação constitucional (e legal) a que está adstrito o mandatário no exercício de sua atribuição em razão do cargo ou função”. Nesse mesmo sentido, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2015), afirmou que o “impeachment pela perpetração de atos infracionais que têm natureza própria ou inconfundível com a de qualquer outra ilicitude: penal, civil, eleitoral, de contas”, que tem “por lógico pressuposto um atentado à Constituição como o específico bem jurídico a que visa proteger a norma incriminadora em que o art. 85 se traduz”.

A infração de responsabilidade não tem a capacidade de restringir a liberdade com prisão como o crime comum, mas tão somente destituir do cargo e gerar inelegibilidade, semelhante a um ilícito de improbidade administrativa. Tanto que o mandatário condenado por crime de responsabilidade pode ser condenado no âmbito criminal posteriormente pela mesma conduta. De igual maneira para o julgamento por crime comum é exigido exclusivamente a jurisdição penal, para o ilícito de responsabilidade a jurisdição política por meio do Senado Federal. Mas isso não significa livre discricionariedade e arbítrio do órgão competente para julgar o presidente. Este deve observar tanto as regras procedimentais, quanto a taxatividade das hipóteses previstas na Constituição e na lei especial destinada a regular os crimes de responsabilidade, para tipificar a conduta do presidente. Por essa razão, a infração de responsabilidade seria um ilícito de envergadura constitucional.

O critério hermenêutico da vedação da interpretação analógica presente no campo do Direito Penal talvez não faça sentido de ser importado, em absoluto, para o Direito Constitucional Sancionador, especialmente no impeachment. O propósito do impeachment, como visto em sua origem e história, é, como instrumento republicano, responsabilizar o presidente que abusa do poder em larga escala e descumpre seus deveres constitucionais. A própria Constituição brasileira dispõe que ataques à Constituição podem ser considerados crimes de responsabilidade. Um presidente que afronta abusivamente à Constituição, mas não viola especificamente uma hipótese da Lei 1.079/50 não poderia ser enquadrado em um processo de impeachment? Por exemplo, a Lei 1079/50 não prevê expressamente entre seus tipos de responsabilidade os abusos contra o Ministério Público, embora a Constituição preveja essa hipótese no art. 85, inciso II. Não seria uma interpretação analógica possível com os abusos contra o Poder Judiciário, de modo a garantir a preservação das instituições republicanas que a sistemática do impeachment visa preservar?

A própria tipologia aberta dos delitos de responsabilidade abre margem para uma interpretação jurídica que possa enquadrar condutas abusivas que atentem contra a Constituição, a Democracia, a República e o Estado de Direito. Por exemplo, o tipo “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”, previsto no item 9, inciso 6 da Lei 1079/50. Pode-se considerar que toda conduta do presidente atentatória à Constituição, nos termos do art. 85, seria uma que procede contra o decoro do cargo. Dessa forma, sustenta-se aqui que não qualquer interpretação analógica seria permitida, mas tão somente aquelas fundamentadas diretamente na violação da Constituição nos termos do art. 85. O critério hermenêutico de gravidade proposto por Rafael Mafei (2017) para avaliação de um processo de impeachment não seria algo apenas político, mas deveria ser baseado em fundamentos jurídicos de abusos de poder em larga escala que atentam contra a Constituição, o Estado de Direito, a República e a Democracia. O princípio da ofensividade, por sua vez, pode ser importado do Direito Penal e servir de baliza interpretativa para essa noção de gravidade constitucional proposto por Rafael Mafei. Desta feita, uma analogia para proteger bens jurídicos constitucionais relevantes, lastreados na Constituição, poderia ser admitida<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> No entanto, em sentido contrário, uma analogia que não seja baseada em um bem jurídico relevante, com lastro constitucional, não deveria ser admitida, porque contrariaria a própria natureza constitucional do impeachment. Por exemplo, no caso do impeachment da Dilma Rousseff, que fizeram analogia do conceito de operação de crédito para configurar as pedaladas fiscais. Por mais que se critique esta conduta como um exemplo de má-administração, não faz sentido nessa ótica constitucional abranger, por uma interpretação analógica, uma conduta que não tem a relevância constitucional exigida para um impeachment.

Os constitucionalistas americanos Laurence Tribe e Cass Sunstein (2018, p. 38), quando explicam o significado da expressão “outros graves crimes e contravenções” buscando definir as ofensas passíveis de impeachment, invocam um cânone de interpretação jurídica denominado *ejusdem generis*. De acordo com esses autores, por esse critério hermenêutico, se incluímos uma série de itens em uma lista e uma frase geral e aberta ao final que admite outras hipóteses, essa frase só inclui itens similares aos que o precederam<sup>132</sup>. Em função disso, os outros “graves crimes e contravenções” teriam que ter o mesmo nível de gravidade constitucional que as demais ofensas previstas constitucionalmente: “traição” e “suborno”. Ambas ofensas têm capacidade de subverter a Constituição, causar um dano extraordinário à nação, e configurar um abuso de poder do cargo, desqualificando o presidente do cargo. Pode-se considerar, pelo mesmo critério, que só se admitiram analogias de crimes de responsabilidade no Brasil para condutas de elevada gravidade constitucional, que poderiam ameaçar a própria Constituição e a existência da democracia. Pela elevada relevância do bem jurídico protegido pelo Direito Constitucional Sancionador no contexto do impeachment, não faz sentido importar o critério penal da vedação da analogia, que busca proteger direitos individuais contra a privação da liberdade no contexto do Direito Penal, com o impeachment, que tem a finalidade de proteger a República, a ordem constitucional e apenas priva o mandatário do cargo eletivo.

Sem embargo, deve-se enfatizar que a lei especial do impeachment deve ser interpretada conforme à Constituição, não o contrário. Conforme salienta Bruno Galindo (2016, p. 56), faz-se necessária uma filtragem hermenêutica que propicie a leitura constitucional da Lei 1.079/50, compatibilizando a interpretação da norma infraconstitucional com o texto constitucional. Não é possível tipificar um crime de responsabilidade passível de impeachment com base apenas na contrariedade de um dispositivo infraconstitucional, mas a violação também deve ser concomitantemente a um dispositivo constitucional e representar ainda uma afronta a um núcleo duro de um pilar da Constituição, revelando a gravidade da conduta, para justificar a medida extrema que é um impeachment, que vai de encontro à escolha da soberania popular (BRITTO, 2015; GALINDO, 2016).

Apesar de concordarmos com Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira (2017) e Almir Megali Neto (2020) em rejeitar a interpretação do impeachment como predominantemente político, por desconsiderar a distinção fundamental entre presidencialismo

---

<sup>132</sup> Tribe e Matz (2018, p. 38) citam um exemplo ilustrativo do ex-ministro da Suprema Corte americana Antonin Scalia e seu co-autor Bryan A. Garner para explicar o *ejusdem generis*: “Se falamos de ‘Mickey Mantle, Rocky Marciano, Michael Jordan e outros grandes competidores’, o último substantivo não se refere razoavelmente a Sam Walton (um grande competidor do mercado), nem a Napoleão Bonaparte (um grande competidor do campo de batalha). Elas se referem a atletas.”

e parlamentarismo, a importação acrítica dos cânones hermenêuticos do Direito Penal para o Direito Constitucional Sancionador também contraria a lógica subjacente ao impeachment e poderia ensejar a situação absurda de um presidente que age para erodir uma democracia, praticando condutas de elevada gravidade constitucional, não poder ser eventualmente punido juridicamente por sua conduta atentatória à Constituição por não estar prevista detalhadamente e com taxatividade na Lei 1.079/50<sup>133</sup>. Por esse motivo, consideramos a natureza jurídica constitucional-disciplinar do impeachment a mais adequada e coerente com as finalidades subjacentes do instituto. Devemos nos preocupar com as possibilidades de abuso tanto do Poder Legislativo, por hostilidade facciosa, como também do Poder Executivo, que descumpre seus deveres constitucionais e atenta contra a ordem constitucional-democrática.

Dentro dessa lógica jurídico-disciplinar do impeachment, a interpretação majoritária na doutrina constitucional brasileira, perfilhada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobre o papel da intervenção do Judiciário no processo do impeachment afigura-se a mais adequada: cabe ao Supremo Tribunal zelar pelo respeito às regras procedimentais do impeachment, para garantir o devido processo legal, contudo, o Supremo não tem atribuição para rever o resultado do julgamento. Ao procedimento do impeachment, como todo processo sancionatório, seja o processo penal ou processo administrativo sancionador, deve aplicar as garantias fundamentais e os direitos humanos relacionados ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, presentes na Constituição e na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, como assentado na ADPF 378. Todavia, a Constituição de 1988 reservou explicitamente a competência sobre a palavra final do impeachment ao Senado Federal e não previu nenhuma competência do Supremo Tribunal Federal sobre revisão judicial do mérito do impeachment.

Isso não quer dizer que o Senado pode realizar um juízo político, meramente de conveniência de oportunidade, desconsiderando aspectos jurídicos. O Senado deve produzir uma decisão jurídica e, caso erre ou abuse de seu poder, pode ser criticado por essa decisão ser injusta, incorreta ou abusiva. Conforme salienta Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 457), “decisão inapelável tomada por maioria não é sinônimo de decisão política”. Assim como quando o Supremo exerce sua atribuição de controle de constitucionalidade e detém a prerrogativa de “errar por último”, podendo ser criticado caso decida de maneira equivocada; o

---

<sup>133</sup> Conforme registram Thomas Bustamante e Emílio Meyer (2021), em diálogo com Postema (2020) e Tushnet (2004), líderes com propósitos iliberais de erodir democracias constitucionais muitas vezes sabotam normas implícitas e convenções constitucionais que sustentam o Estado de Direito e permitem um jogo democrático justo para ganhos políticos. Em certa medida, para eles, o atual presidente Jair Bolsonaro estaria caminhando nesse sentido, por exemplo.

Senado tem a competência de “errar por último” sobre o impeachment, porém, caso abuse do seu poder, pode ser constrangido intelectualmente pela crítica acadêmica e política.

Os constitucionalistas americanos Charles Black e Philip Bobbitt (2018) contestam a concepção equivocada de que o debate sobre questões jurídicas e constitucionais é reservado apenas ao Judiciário. No caso do impeachment, para eles, a Constituição prevê a responsabilidade final do Congresso, e os deputados e senadores devem ter uma responsabilidade elevada de garantir o respeito aos procedimentos e regras constitucionais. Isso vale para a Constituição americana e para a brasileira. Congressistas devem zelar pelo respeito à Constituição, isso inclusive é previsto no Código de Ética Parlamentar, e devem exercer essa competência atípica de suas atribuições com integridade, com uma visão, em primeiro lugar, jurídica. Caso contrário, podem abusar do seu poder, subverter sua atribuição constitucional e atentar contra a vontade popular e o sistema de separação de poderes, além de desestabilizar a democracia.

Não é o propósito da presente pesquisa exaurir a dogmática e hermenêutica sancionatória e processual constitucional do impeachment, que constitui um desafio da doutrina do Direito Constitucional pátrio e um campo de pesquisa aberto para maiores aprofundamentos. A natureza jurídica constitucional-disciplinar do impeachment é a mais adequada, porém, não resolve todos os problemas, e os riscos de abusos na utilização dessa ferramenta constitucional persistem. Nos próximos capítulos, apontaremos algumas disfuncionalidades institucionais do impeachment, que poderiam ensejar a discussão de reformas no sentido de aperfeiçoá-lo ou mesmo considerar sua substituição por outros mecanismos de responsabilização do presidente.

## 7 AS CIRCUNSTÂNCIAS JURÍDICAS DO IMPEACHMENT

A resposta mais trivial para o questionamento sobre quando o impeachment deveria ocorrer, de acordo com o direito constitucional positivo, é a que afirma quando um presidente comete uma infração constitucional. No caso brasileiro, quando o presidente pratica algum dos crimes de responsabilidade previstos no art. 85 da Constituição de 1988 e disciplinados na Lei 1.079/50. Do ponto de vista jurídico, essa resposta simples e direta não está errada, mas perde algumas complexidades, nuances e sofisticações teóricas sobre as razões de quando um impeachment deve ocorrer e quando não deveria ocorrer. Do ponto de vista político também não explica quando ele de fato ocorre na prática constitucional das instituições políticas. O propósito do presente capítulo consiste em apresentar como a teoria constitucional sustenta as circunstâncias jurídicas e democráticas de como um impeachment deveria ocorrer. No próximo capítulo apresentaremos como a ciência política apresenta as circunstâncias políticas de quando de fato ele ocorre. Essa distância entre a normatividade esperada pela teoria constitucional e realidade fática da prática política tem sua origem em um problema de desenho e arquitetura institucional, que será desenvolvida no capítulo seguinte, pois parte de uma idealização institucional que desconsidera o efetivo funcionamento do sistema partidário.

### 7.1 Quando o impeachment deve ocorrer

Alexander Hamilton, no Ensaio nº 65 de “Os Federalistas”, afirmou que o impeachment é devido pelo abuso ou violação da confiança pública, no contexto dos debates da ratificação da Constituição americana. De acordo com Cass Sunstein (2017, p. 62-3), o impeachment é uma ferramenta constitucional disponível contra autoridades públicas que cometem egrégios abusos de poder, contrariam o interesse nacional e debilitam a República. Segundo esse constitucionalista, a ideia presente na Convenção Constitucional americana e no debate posterior de sua ratificação é de que as infrações constitucionais passíveis de impeachment seriam a de ofensas graves e perigosas praticadas por autoridades públicas, configurando terríveis abusos de poder, não erros de julgamento, decisões ruins ou politicamente questionáveis. O impeachment, na tradição republicana, como vimos em sua reconstrução histórica no capítulo cinco, é uma ferramenta constitucional de controle para responsabilizar a autoridade pública que comete abusos de poder, que ameaçam a Constituição, a democracia e o Estado de Direito.

Com efeito, o impeachment constitui-se como um mecanismo de responsabilização vinculado à forma de estado republicana e ao regime de governo democrático. Ao contrário do princípio da irresponsabilidade intrínseco ao cargo real em um regime monárquico, o impeachment foi consagrado como um instrumento de freio e contrapeso, em repúblicas presidencialistas, à disposição do poder legislativo para conter graves abusos de poder político. Conforme enfatiza Paulo Brossard (1992, p. 3), não apenas o conceito de república, mas a própria ideia de democracia apresenta uma conexão intrínseca com a ideia de responsabilidade. Democracia não é só governo eleito por uma maioria, mas esse governo deve ser responsável perante a Constituição para preservar as condições de existência da própria democracia. É um mecanismo que garante que o presidente seja responsabilizado caso não se submeta ao império do direito.

Segundo Philip Bobbitt (2018, p. 19), o impeachment é devido quando coloca a Constituição em perigo, podendo ser um crime comum ou não. Conforme sustentam com eloquência Laurence Tribe e Joshua Matz (2018) o impeachment é uma medida de emergência destinada a salvar as fundações democráticas e o sistema constitucional, para momentos quando a nação enfrenta um risco grave claro por abusos de poder e corrupção de elevada ordem. Segundo esses constitucionalistas, esse instituto deve ser visto como último recurso para evitar uma catástrofe se o presidente continuar no poder, quando os outros demais mecanismos de freios e contrapesos não resolvem, pois sua permanência pode causar um dano grave à ordem constitucional. O impeachment, para eles, é uma prerrogativa poderosa que tem o poder de salvar ou destruir uma democracia constitucional, por essa razão deve ser utilizada com parcimônia e cuidado.

Dentro dessa lógica do impeachment como mecanismo de proteção da ordem constitucional e democrática, João Gabriel Madeira Pontes (2020) sustenta que o impeachment se configura como uma medida institucional reativa de *democracia militante*, em obra recente publicada como resultado de sua pesquisa de mestrado instigante e de fôlego sobre o tema. Dentro da ideia de que a democracia não deve ser um pacto suicida, mas deve adotar mecanismos de autodefesa contra aqueles grupos e agentes autoritários que querem destruí-la, que tem suas origens no período entreguerras com o jurista alemão Karl Loewenstein, o impeachment pode exercer um papel fundamental na contenção do autoritarismo e na defesa da democracia.

A própria Constituição brasileira de 1988 já deixa nítida essa preocupação com a proteção do núcleo essencial da ordem democrático-constitucional quando prevê que são crimes de responsabilidade, no seu art. 85, atentar contra “o livre exercício do Poder Legislativo, do

Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação (II)” e “o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (III)”. Conforme salienta João Gabriel Pontes (2020, p. 259), a Lei 1.079/1950 é mais categórica ao prever várias práticas capazes de mobilizar o princípio da democracia militante como hipóteses passíveis de afastamento do cargo.

Nesse sentido, citem-se, e.g., “tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras” (art. 6º, número 1), “opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças” (art. 6º, número 5), “impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto” (art. 7º, número 1), “subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social” (art. 7º, número 6), “provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis” (art. 7º, número 8) e “violar patentemente qualquer direito ou garantia individual [...]” (art. 7º, número 9) (PONTES, 2020, p. 259).

No contexto contemporâneo de decadência democrática e erosão constitucional em democracias constitucionais mundo afora, faz ainda mais sentido o papel do impeachment como instrumento de autodefesa da democracia. Desde 2007, verifica-se uma tendência global de declínio dos indicadores sobre a qualidade das práticas democráticas e constitucionais de democracias liberais novas e antigas. Em vez de colapsos autoritários, quando o fim da democracia é registrado em um único momento histórico – por um golpe de Estado militar ou palaciano, ou pelo uso de poderes emergenciais como Estado de Sítio –, atualmente, as democracias liberais tendem a decair gradualmente, por mudanças legais e constitucionais, tomadas por líderes eleitos, que concentram poderes e enfraquecem a competição eleitoral, as liberdades fundamentais e as instituições do estado de direito (PAULINO, 2021)<sup>134</sup>.

A erosão democrática pode ser definida, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018), como “o processo incremental, mas em última instância ainda substancial, de decadência dos três predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos constitucionais de liberdade de expressão e associação, e o estado de direito”. A deterioração da qualidade da democracia ocorre, dessa forma, gradualmente atentando substantivamente contra os pilares da democracia liberal. Nancy Bermeo (2016) destaca que as mudanças ocorrem gradualmente, de modo que líderes eleitos buscando engrandecer seus poderes executivos rebaixam outras instituições constitucionais e democráticas, tais como a mídia livre, a autonomia judicial e o processo eleitoral. Petra Guasti (2018) salienta que esses líderes e seus partidos concentram poder, mas preservam a fachada das democracias eleitorais, enquanto

---

<sup>134</sup> Esses parágrafos sobre erosão democrática estão presentes em artigo de minha autoria publicado este ano na Revista Direito, Estado e Sociedade, edição 58, de 2021.

esvaziam seus pilares constitucionais e liberdades fundamentais em um processo de erosão ou decadência democrática.

Jack M. Balkin (2018) utiliza a expressão “decomposição constitucional” (*constitutional rot*) para designar o processo de decadência dos principais atributos de um sistema de governo republicano e democrático. Isso ocorre quando políticos desconsideram normas de competição leal e justa, enfraquecem a confiança pública, e repetidamente se excedem – ao usar do jogo duro constitucional (*constitutional hardball*), nos termos de Mark Tushnet (2004) – para direcionar o sistema em seu favor e de seus aliados em detrimento dos opositores. Quando isso acontece, o sistema se torna simultaneamente menos democrático e menos republicano. Essa ideia de degradação constitucional seria muito antiga na teoria republicana, na qual as repúblicas são forjadas por meio de instituições delicadas que estão sempre suscetíveis à decadência e corrupção no decorrer do tempo. Para Balkin (2018), nas modernas democracias republicanas, a corrupção institucional se traduz em decomposição constitucional.

De acordo com pesquisadores de democracias constitucionais comparadas – tais como Levitsky e Ziblatt (2018), Ginsburg e Huq (2018), Bermeo (2016), Posner (2018), Varol (2015), Przeworski (2019), Bustikova e Guasti (2017) – afigura-se possível mapear as seguintes estratégias institucionais que presidentes, com seus partidos e apoiadores, podem adotar para subverter regimes democráticos, que levariam a decadência incremental de uma democracia constitucional: (i) constitucionalismo abusivo, com o uso de emendas constitucionais formais ou mesmo da substituição da constituição, para concentrar e consolidar o poder; (ii) agigantamento do Poder Executivo e enfraquecimento das instituições de controle, tais como Poder Legislativo e Poder Judiciário, por meio da sua captura institucional; (iii) politização da burocracia do Poder Executivo, de modo a enfraquecer os mecanismos internos de controle existentes no próprio poder; (iv) ataque às entidades de controle social, tais como mídia, organizações da sociedade civil e universidades, por meio da perseguição jurídica, ou constrangimento social, de modo a desencorajar o exercício da liberdade de expressão e de organização, reduzir críticas e contestações públicas e criar um ambiente hostil de autocensura; e (v) diminuição ou eliminação da competição eleitoral, por meio da modificação ou instrumentalização das regras, para prejudicar opositores e favorecer o próprio campo político (PAULINO, 2021).

Retomando a preocupação do constitucionalista argentino Roberto Gargarella (2014, 2017) com o hiperpresidencialismo na América Latina, o impeachment, nessa perspectiva de uma ferramenta reativa de democracia militante, pode ser utilizada contra presidentes com

pretensões hegemônica que visam engrandecer seus poderes e diminuir os da oposição e de crítica, isto é, pode ser um arma de combate contra a erosão democrática, a decomposição constitucional e o hiperpresidencialismo, ao menos, no sentido daquele presidente que vai além de suas prerrogativas constitucionais, abusando delas e ameaçando a ordem constitucional.

Para além do debate teórico constitucional estadunidense e brasileiro, em pesquisa empírica comparando as bases para remover um Chefe de Estado em 149 sistemas constitucionais pelos textos de suas Constituições até 2017, Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2019) encontraram que as bases mais comuns para destituição presidencial configuravam na ordem: 1) crimes: 88 Constituições, 59% do todo; 2) violações da Constituição: 69 Constituições, 46% do todo; 3) incapacidade: 55 Constituições, 37% do todo; 4) traição: 51 Constituições, 34% do todo; 5) insatisfação geral: 20 Constituições, 13% do todo; 5) outros motivos: 29 Constituições, 19% do todo. Considerando apenas democracias presidencialistas ou semipresidencialista, Ginsburg, Huq e Landau (2019), analisaram 68 Constituições: 1) crimes: 43 Constituições, 63% do todo; 2) violações da Constituição: 19 Constituições, 28% do todo; 3) incapacidade: 19 Constituições, 28% do todo; 4) traição: 19 Constituições, 28% do todo; 5) insatisfação geral: 7 Constituições, 10% do todo; 5) outros motivos: 10 Constituições, 15% do todo.

Depreende-se desses dados que o impeachment, sobretudo em sistemas de governo presidencialistas, persiste como uma ferramenta para coibir especialmente infrações jurídicas, tais como crimes, violações da Constituição e traição. A incapacidade, outro motivo relevante, geralmente é associada para problemas de saúde, físicos ou mentais. Apenas 10% das Constituições de democracias presidencialistas ou semipresidencialistas preveem um motivo de índole mais política como insatisfação geral, que flexibiliza na prática a distinção teórica entre presidencialismo e semipresidencialismo, na medida em que o Poder Executivo fica dependente, de certa maneira, do Poder Legislativo, já que este pode remover aquele por um critério de índole político mais amplo. No entanto, a maioria das Constituições preveem o que Ginsburg, Huq e Landau (2019) teoricamente denominam de *bad actor model* do impeachment, para retirar criminosos ou contraventores similares do Executivo<sup>135</sup>.

Diante desse quadro, quando um presidente abusa do seu poder ou corrompe as instituições colocando sob risco a democracia e a ordem constitucional o impeachment é uma

---

<sup>135</sup> É importante dizer que Ginsburg, Huq e Landau (2019) são críticos dessa visão que reduz o impeachment ao modelo *bad actor*. Nesse mesmo artigo, defendem que o impeachment ocorre por questões político sistêmicas também e isso deve ser levado em consideração no debate institucional. No próximo capítulo isso será desenvolvido com mais detalhes.

ferramenta de controle constitucional mais do que justificada na teoria constitucional. As circunstâncias jurídicas do impeachment, dessa maneira, ocorrem quando um presidente – ou uma autoridade pública sujeita ao impeachment – comete uma infração constitucional grave, que coloca sob risco a Constituição, a República, a Democracia e o Estado de Direito.

## 7.2 Quando o impeachment não deve ocorrer

Como vimos no capítulo sobre a reconstrução histórica do impeachment, conforme o instituto foi incorporado da tradição britânica e adaptado pelo constitucionalismo estadunidense, se desenvolveu como uma ferramenta republicana de controle de abusos de poder. No entanto, no debate da Convenção da Filadélfia, uma preocupação persistente era que o presidente ficasse vulnerável ao arbítrio do Poder Legislativo, caso esse poder abusasse da prerrogativa do impeachment. Os delegados Charles Pinckney e Gouverneur Morris temiam que o abuso desse poder destruísse o esquema de separação de poderes, enfraquecesse a independência presidencial e derrotasse o objetivo central da Constituição.

Para evitar uma interpretação muito aberta e mais sujeita à discricionariedade e abusos das Casas Congressuais, os constituintes da Filadélfia rechaçaram expressamente a hipótese de que a “má-administração” (*maladministration*), proposta pelo delegado George Mason, pudesse configurar uma ofensa passível de impeachment. Madison contestou afirmando que o presidente ficaria sujeito ao arbítrio do Congresso e Morris adicionou que uma eleição a cada quatro anos seria suficiente para evitar a má-administração. Como se nota, o impeachment não foi criado para ser um equivalente funcional ao voto de desconfiança, no qual o presidente pode ser removido por qualquer insatisfação política com seu desempenho no cargo, desacordos com suas políticas, ou quando a maioria da legislatura perde a confiança nele.

Alexis de Tocqueville (1987), em seu clássico “Democracia América” escrito em meados do século XIX no qual analisa as instituições políticas dos Estados Unidos, demonstrou o receio de que o impeachment estivesse sempre disponível para o Congresso, como um meio ordinário de governança, para engrandecer sua autoridade, e aterrorizar o presidente, por meio do abuso do poder do impeachment. Embora o uso banalizado do impeachment não tenha se materializado na realidade americana em mais de duzentos anos de história, visto que apenas quatro presidentes sofreram impeachment na Câmara, mas não foram condenados no Senado – somente Richard Nixon correu risco real de ser removido do cargo e, em virtude disso, renunciou –, o mesmo não se pode dizer dos sistemas presidencialistas latino-americanos, que se inspiraram no constitucionalismo americano, sobretudo após a redemocratização ocorrida

após as ditaduras militares no contexto da Guerra Fria. Nas últimas décadas, vários presidentes enfrentaram processos de impeachment e boa parte foram destituídos, embora a democracia não colapse mais e continue, contudo, muitas vezes com o preço alto a ser pago a depender do seu uso, com a degradação de sua qualidade.

Mais recentemente, renomados constitucionalistas e teóricos do direito também demonstraram preocupação com os riscos do abuso do poder legislativo no impeachment. Conforme observou o filósofo norte-americano Ronald Dworkin (1998), ao criticar o processo contra o presidente Bill Clinton nos Estados Unidos, o impeachment de um presidente representa uma arma nuclear constitucional, que causa um abalo sísmico para a separação de poderes – espinha dorsal de uma Constituição – uma vez que retira a única autoridade da nação eleita por todos os cidadãos. Esse choque seria necessário somente em circunstâncias excepcionais, quando existe o perigo constitucional ou público em deixar um presidente no cargo, por ele cometer crimes de elevada magnitude, e não qualquer falha ou delito. O uso indevido e abusivo desse poder poderia representar, para Dworkin, uma espécie de golpe, por usar fórmulas constitucionais para subverter os princípios constitucionais. Nessa perspectiva, segundo Vera Chueiri e Katya Kozicki (2019), o impeachment só pode ser compreendido como uma arma máxima de autodefesa do sistema constitucional, quando presentes os requisitos constitucionais, e não há outra alternativa<sup>136</sup>.

Nesse mesmo sentido, o teórico constitucional norte-americano Cass Sunstein (2001) considera que, em uma democracia em bom funcionamento, o impeachment deveria ser um instrumento de extrema excepcionalidade para retirar um governante que ameaça a existência da nação por cometer abusos de poder em larga escala. Esse jurista norte-americano afirma que o impeachment deveria ser um remédio raro, como último recurso, de consenso social e partidário, para responsabilizar um mandatário que põe em grave risco a estabilidade política pelos *high crimes* sistemáticos cometidos. Em sua obra recente sobre o tema, Sunstein (2017) afirma que uma preocupação em relação ao instituto do impeachment é a de que a combinação de sectarismo partidário, ampla divulgação de informação falsa e comportamento enviesado podem resultar em esforços nocivos, injustificados e desestabilizadores para destituir o presidente. Ele reforça que o impeachment não é devido para decisões ruins ou desacordos políticos.

---

<sup>136</sup> Esse argumento de Dworkin foi recepcionado e adaptado por Vera Chueiri e Katya Kozicki (2019), que sustentaram que impeachment é uma arma nuclear, cujos efeitos podem ser devastadores sobre a estrutura democrática-constitucional, sendo justificáveis tão-somente quando um gravíssimo erro político-administrativo é cometido, observadas regras constitucionais, e não há outra alternativa-constitucional. Caso contrário, segundo as autoras, o impeachment pode configurar um golpe, que teria ocorrido no caso da ex-presidente Dilma Rousseff.

Nessa perspectiva, Michel Gerhardt (2019) reforça que o impeachment não é um substituto para eleições, e o direito do impeachment não deve ser instrumentalizado com o objetivo de servir a agenda de um partido, mas deve ser concebido como o último recurso para lidar com as más condutas de agentes públicos, como o presidente. Laurence Tribe e Joshua Matz (2018) também defendem que o impeachment não pode ser visto como mais uma forma de combate político, tampouco deve ser concebido como uma ferramenta para destituir um presidente somente baseado no desacordo com suas políticas. Para Tribe e Matz, uma campanha de impeachment bem-sucedida pode infligir um trauma nacional duradouro e exacerbar as disfuncionalidades de um regime democrático. As inimizades resultantes, o cinismo e o desencanto com a democracia poderiam persistir por gerações. Por isso, essa ferramenta constitucional deveria ser manejada com senso de proporção e de responsabilidade.

Tribe e Matz (2018) relembram que todos os presidentes usam seus poderes de modo controverso e muitas vezes tomam decisões sobre o melhor percurso dentro de circunstâncias extraordinárias e com informação limitada. Em alguma medida todos presidentes tomam decisões ilegais ou abusivas. No entanto, o esquema de freios e contrapesos constitucional apresenta uma série de mecanismos para combater eventuais abusos, como controle jurisdicional de constitucionalidade, decreto legislativo que susta ato exorbitante do poder executivo, comissões parlamentares de inquérito, dentre outros. Nem todos os desvios justificam o impeachment, mas tão somente aqueles graves o suficiente que põe sob risco a ordem constitucional.

Nessa perspectiva, de acordo com Rafael Mafei (2020), o impeachment é devido quando estão presentes dois requisitos simultaneamente:

- 1) uma autoridade abusando de seus poderes de modo grave, trazendo perigo à integridade de instituições essenciais à democracia (os demais poderes, a imprensa, as organizações da sociedade civil etc.); 2) e quando esses abusos de poder não podem ser contidos de maneira eficaz por meio dos mecanismos ordinários de freios e contrapesos constitucionais, como ações judiciais ou decretos legislativos.

Percebe-se que não apenas entre os delegados da Convenção da Filadélfia, mas também em Dworkin, Sunstein, Gerhardt, Tribe e Matz, a existência de um receio de que caso o impeachment seja utilizado de forma indevida e facciosa, em vez de esse mecanismo constitucional configurar-se em um controle de abuso de poder, representaria um atentado contra a separação e a harmonia dos poderes e poderia infringir danos à democracia.

Como sustentam Margarida Lacombe e José Ribas Vieira (2016), analisando a literatura sobre impeachment do direito constitucional americano,

o impeachment configura-se, neste cenário, como medida extrema para se retirar do poder o governante que subverter a ordem, atentando a Constituição. Deve ser visto como uma garantia dos jurisdicionados contra aquele que atentar contra a ordem, mas não pode consistir em uma ameaça à estabilidade do poder que garante a governabilidade, principalmente em um sistema de Executivo único. Por isso a ênfase conferida pelos intérpretes norte-americanos ao termo “high”, indicando a extrema seriedade dos delitos sujeitos ao Impeachment. O desenho do presidencialismo não comporta um governo que atue sob a constante ameaça da política partisan. Ao contrário do parlamentarismo, o presidencialismo não prevê a dissolução do parlamento e convocação de novas eleições quando o novo governante necessita confirmar seu apoio pelo poder legislativo. Ao contrário do parlamentarismo, o presidencialismo não prevê a dissolução do parlamento e convocação de novas eleições quando o novo governante necessita confirmar seu apoio pelo poder legislativo. Isso no caso de um chefe de governo que venha a substituir um antecessor alvejado por moção de censura parlamentar.

Em face do exposto, as circunstâncias jurídicas do impeachment não admitem a destituição do presidente por: (i) incompetência ou má-administração, (ii) erros de julgamento ou decisões ruins e questionáveis, (iii) desacordo de política, (iv) instrumentalização partidária, (v) desvios legais ou abusos menores, que outros instrumentos constitucionais do sistema de freios e contrapesos podem corrigir de modo mais adequado, (vi) perda de apoio ou confiança do poder legislativo. O impeachment, no sistema de governo presidencialista, exige uma infração jurídica grave com fundamento constitucional. Não é um substituto para o voto de desconfiança. Caso o impeachment seja manejado de forma abusiva, banalizado e percebido como partidarizado, desvirtuará a natureza do regime presidencialista, alterando o equilíbrio dos poderes, e poderá ser visto como ilegítimo ou antidemocrático, na medida em que um poder substitui a decisão do povo tomada nas urnas, além de servir como um mecanismo de desestabilização do sistema político. A barra para deflagrar um impeachment deve ser elevada, com condutas graves, pelo ônus que impõe à nação e à soberania popular. A eleição subsequente é um mecanismo mais adequado para correção de erros ordinários de governo em uma democracia.

### **7.3 As infrações constitucionais passíveis de impeachment no ordenamento jurídico brasileiro**

A Constituição de 1988 prevê no art. 85 como infrações de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a própria Constituição Federal e, especialmente, contra: (I) a existência da União; (II) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; (III) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; (IV) a segurança interna do País; (V) a probidade na administração; (VI) a lei orçamentária e o (VII) o cumprimento das leis e das

decisões judiciais. Os bens jurídicos protegidos na tipificação constitucional e da Lei 1.079/50, em linhas gerais, são condizentes com o princípio da ofensividade em uma perspectiva constitucional. Isto é, almejam a proibição na norma de uma conduta que represente um perigo concreto e real a um interesse constitucionalmente relevante<sup>137</sup>. No entanto, é possível questionar se no extenso rol de condutas tipificadas na Lei 1.079/50 algumas não atenderiam o requisito de gravidade constitucional no qual um impeachment deve ocorrer, ou se esse diploma normativo não estaria desatualizado diante dos desafios contemporâneos de crises da democracia.

É importante registrar, conforme dito no capítulo anterior, que a lei especial no momento de sua interpretação deve ser filtrada constitucionalmente para configuração de um crime de responsabilidade passível de impeachment. O princípio da ofensividade deve orientar a interpretação das normas passíveis de impeachment, para identificar condutas graves que atentem simultaneamente contra a Constituição junto a lei especial. Dentro desse contexto, torna-se importante o desenvolvimento de padrões (*standards*) hermenêuticos para a interpretação de condutas que configuram crimes de responsabilidade com base nos tipos definidos na lei especial, sobretudo para os com texto mais aberto e vago. Conforme salienta Michael J. Klarman (1999), no debate que se seguiu ao processo de impeachment do ex-presidente Bill Clinton, quando o direito é indeterminado, a política prevalece no resultado, ainda mais no contexto americano no qual o texto é esparso, há ambiguidade sobre as intenções originais e os precedentes são escassos e de relevância duvidosa. Por isso a importância de definir padrões interpretativos para o que configura crime de responsabilidade. No Brasil, embora desde o início da República haja legislação especial tipificando com mais detalhes as condutas, em função da ausência de precedentes relevantes até a redemocratização após a ditadura militar que instituiu a Nova República, ainda persiste a dúvida sobre qual a interpretação mais adequada que deve orientar alguns dispositivos. É interessante notar que embora tenham se multiplicado obras acerca do impeachment, que são referências e fonte de diálogo nessa pesquisa, quase nenhuma vai a fundo nos crimes de responsabilidade presentes na lei especial, ressalvada a de Marcelo Galuppo (2016), que também não desenvolve pormenorizadamente os parâmetros hermenêuticos dos tipos de responsabilidade, tampouco aborda os principais dilemas interpretativos a respeito deles.

---

<sup>137</sup> O princípio da ofensividade, no direito penal, exige a tipificação criminal de condutas que representem um perigo real e concreto a bens jurídicos que representem interesses sociais relevantes (BITENCOURT, 2018, p. 85-86).

### 7.3.1 Crimes contra a Existência da União

O art. 5º da Lei 1.079/50 disciplina as infrações constitucionais contra existência da União da seguinte forma:

Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República; 2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional; 3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade; 4 - revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação; 5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República; 6 - celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação; 7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país; 8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional. 9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor; 10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente; 11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Conforme analisa Marcelo Galuppo (2016, p. 77), essas infrações constitucionais estão relacionadas à traição do presidente à República, colocando em risco a nação à ameaça estrangeira por meio de guerra ou hostilidade. Esses tipos proscrevem condutas que deixariam a situação do Brasil vulnerável ou desprotegida perante a outros países, notadamente nações inimigas. Visam proteger, dessa maneira, a segurança e a soberania nacional. A infração constitucional relacionada à traição está presente desde as origens históricas do impeachment na Inglaterra e é prevista expressamente na Constituição americana como a primeira infração passível de impeachment<sup>138</sup>.

De acordo com Raoul Berger (1974, p. 7-8), foram os julgamentos de traição os mais relevantes relacionados aos casos de impeachment na história Inglesa e que familiarizaram os fundadores da democracia americana com os elevados propósitos constitucionais do impeachment. Segundo Berger, a legislação sobre traição, que ensejava o impeachment britânico, tipificava condutas como lançar guerra ou se envolver na morte do rei, assim como aderir aos seus inimigos. Por sua vez, conforme explicam Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 29), os constituintes americanos se preocuparam bastante em delimitar o significado de

<sup>138</sup> Constituição Americana. 1787. Article II, Section 4: “The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, **Treason**, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”.

traição em sua Constituição para evitar a punição de dissidentes políticos, lição que teriam aprendido da história britânica. Por essa razão, definiram que traição contra os Estados Unidos consistiria apenas em declarar guerra contra o país, ou aderir junto aos inimigos, dando a eles ajuda ou conforto<sup>139</sup>. Essas condutas envolveriam traições imperdoáveis à nação e seu povo, de modo que o presidente não poderia permanecer no poder.

Percebe-se pela análise dos crimes de responsabilidade contra a existência da União, presentes no artigo 5º da Lei 1.079/50, a permanência da tradição constitucional proveniente do direito comparado em responsabilizar a autoridade que age com deslealdade ao país, ajudando nação estrangeira ou expondo o país a risco. Dessa maneira, tais condutas são coerentes com a exigência de gravidade do impeachment para proteção da República e da soberania nacional.

### **7.3.2 Crimes contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação**

Por sua vez, o art. 6º da Lei 1.079/50 disciplina os crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais da maneira a seguir:

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras; 2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagá-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção; 3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais; 4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional; 5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças; 6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício; 7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo; 8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

As infrações constitucionais previstas nesse artigo visam proteger, conforme ressalta Marcelo Galuppo (2016, p. 79), “a independência dos três poderes e autonomia dos entes

<sup>139</sup> Constituição Americana. 1787. Article III, Section 3: “Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort. No Person shall be convicted of Treason unless on the Testimony of two Witnesses to the same overt Act, or on Confession in open Court.” Conforme afirmam Tribe e Matz (2018, p. 29), a preocupação em disciplinar com rigor a conduta de traição fez com que os constituintes americanos ainda se preocupassem em criar uma regra especial de evidência para essa ofensa, exigindo no mínimo duas testemunhas ou a confissão.

federados, e incluem os atos praticados para cercear, coagir ou constranger, inclusive mediante suborno, membros do Poder Legislativo e Judiciário, violar suas imunidades e independência”. Além disso, busca tutelar a autonomia política dos entes federados contra a intervenção sem amparo constitucional. Conforme demonstrado anteriormente, esses dispositivos podem servir como um mecanismo de controle institucional de democracia militante contra um presidente que exorbita em suas prerrogativas para concentrar poderes com o intuito de enfraquecer os demais poderes. Uma das preocupações da literatura contemporânea de erosão democrática é justamente com um presidente que engrandece seus poderes, concentrando-os, em detrimento dos demais. Esses dispositivos cumprem a tarefa de proteger a democracia contra o autoritarismo, ainda que gradual, de um presidente com pretensões hegemônicas de se perpetuar no poder e de reduzir as forças dos opositores que exercem seu controle institucional.

A maior barreira institucional ao autoritarismo, conforme enfatiza Eric Posner (2018), reside em um Legislativo que exerce oposição aos abusos de poder. Um legislativo robusto – como um fórum representativo de múltiplas vozes, perspectivas e valores – configura-se na arena onde desacordos podem ser canalizados e resolvidos, por meio de compromissos, e onde a oposição tem a responsabilidade institucional de escrutinar o governo para torná-lo responsável (*accountable*) por suas decisões. Entretanto, se o autocrata em potencial consegue subjugar o parlamento ao intimidar ou corromper legisladores, ou mesmo conta com sua aquiescência e cooperação, por ser ocupado por uma maioria ou uma coalizão de apoiadores do Presidente eleito, por ser muito popular ou utilizar mecanismos de barganha (indicação de cargos e direcionamento de verbas orçamentárias), ou mesmo corrupção, ele poderá conseguir ter suas medidas abusivas chanceladas, como um eventual Estado de Sítio ou uma Emenda Constitucional para concentrar poderes. Um exemplo de subjugação do Poder Legislativo recente ocorreu na Venezuela, quando a oposição venceu uma eleição legislativa em 2015, e o presidente Nicolas Maduro substituiu o Congresso por uma nova Assembleia Constituinte (PRZEWORSKI, 2019)<sup>140</sup>.

Poder Judiciário e cortes independentes são a segunda barreira mais forte contra eventuais abusos. Uma corte constitucional independente pode exercer um papel ativo em proteger direitos fundamentais de opositores e minorias contra um governo hegemônico com pretensões autoritárias, ao invalidar leis e atos normativos oriundos do Executivo. Todavia, um pretendente a tirano pode agir para capturar institucionalmente o Judiciário, como ao controlar uma maioria nos tribunais constitucionais, por meio de nomeações quando mais antigos vão se

---

<sup>140</sup> Esse parágrafo consta no artigo que escrevi sobre erosão democrática (PAULINO, 2021) conforme nota de rodapé 134.

aposentando, ou mesmo com um Emenda Constitucional para “empacotar a corte”, isto é, aumentando o número de ministros ou reduzindo a idade de aposentadoria. Isso se observou na Hungria, após a eleição do partido Fidesz, comandado por Viktor Orbán em 2010, que expandiu o tamanho da corte constitucional e reduziu a idade de aposentadorias dos juízes, para poder indicar mais juízes e controlar a corte, e também na Venezuela, em 2004, quando Chávez e seus apoiadores aumentaram o número de ministros do Tribunal Supremo de Justiça venezuelano para controlar sua maioria (GINSBURG, HUQ, 2018)<sup>141</sup>.

Eric Posner (2018) também afirma que um presidente com ambições ditatoriais pode ter como tática atacar os estados e os governos locais, atentando contra os obstáculos existentes no sistema federativo, especialmente nos estados e municípios governados por opositores. O governo federal pode constrangê-los evitando repasses de verbas federais, decretando normas contra eles ou instrumentalizando os agentes federais – como a Polícia Federal – contra eles.

No Brasil, especialmente, onde temos uma história marcada por ciclos autoritários, faz-se importante a previsão de mecanismos de autodefesa da democracia contra presidentes que abusam de seu poder. Deodoro da Fonseca, Getúlio Vargas e os presidentes da ditadura militar dissolveram o Congresso Nacional para seus propósitos autoritários. A ditadura militar, além do mais, também aumentou o número de ministros do Supremo Tribunal Federal visando ter controle sobre a instituição por meio do Ato Institucional nº 2 de 1966, e, não satisfeita, determinou a aposentadoria compulsória de três ministros do STF após o Ato Institucional nº 5. Além disso, na República Velha houve abusos de intervenções federais, e tanto na ditadura do Estado Novo como na ditadura militar o federalismo foi limitado com a centralização na esfera federal, e governadores e prefeitos federais ou eram indicados de forma biônica ou só eram aceitos se fossem alinhados à ditadura.

Em face do exposto, os crimes de responsabilidade presentes no art. 6º exercem esse importante papel de proteger os poderes democráticos e constitucionais e o federalismo. A legislação está desatualizada conforme o comando constitucional do art. 85, II, que também prevê ser crime de responsabilidade, além do mais, atentar contra o Ministério Público. Conforme sustentamos no capítulo anterior, a analogia com fundamento constitucional e no princípio da ofensividade ou gravidade deve ser autorizada e se aplicaria nesse caso.

Além do mais, a própria redação dos tipos pode ser vista como incompleta e desatualizada com os desafios contemporâneos de crise democrática e deve abranger condutas de presidente que constriam direta ou indiretamente o Poder Legislativo e o Poder Judiciário

---

<sup>141</sup> Conferir nota 134.

no livre exercício de suas atribuições, inclusive com o abuso de poder retórico ao constranger e deslegitimar parlamentares de oposição e instituições jurisdicionais que exercem o controle ao Poder Executivo, como o STF. Eric Posner (2018) demonstra como a mobilização da turba de apoiadores, fora das instituições e por mecanismos extralegais, foi uma estratégia recorrente utilizada por governantes fascistas para intimidar e constranger adversários. Em tempos de comunicação via redes sociais esse fenômeno se agrava. De acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018, p. 110), a poluição e o envenenamento da esfera pública com informações mentirosas e distorcidas têm se tornado uma estratégia antidemocrática mais eficaz do que a censura hoje em dia. Dada a capacidade limitada do cidadão comum absorver informações políticas, uma tática adotada por líderes populistas autocráticos têm sido usar redes sociais e meios de comunicação para confundir, desmoralizar, subverter ou paralisar. Isso é um mecanismo que pode ser utilizado como arma para deslegitimar os próprios poderes democráticos e constitucionais.

Conforme demonstra Rafael Mafei (2019), o abuso de poder retórico de um presidente da república configura uma modalidade de exercício de poder que influencia o comportamento de seus apoiadores. Os dispositivos do art. 6º da Lei 1.079/50 já preveem, em alguma medida, a possibilidade de punição ao presidente que “ameaça” (incisos 2 e 6), se “opõe diretamente e por fatos” (inciso 5) ou “constrange” (inciso 6) o livre exercício dos poderes. Além do mais, existe, como veremos adiante, a vedação de “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (art. 9º, n. 7), que pode abranger esse tipo de conduta do presidente que quebra a exigência de decoro do presidente na relação com os demais poderes e entes federativos. Contudo, uma regulação mais atenta e detalhada aos desafios impostos pela comunicação contemporânea pode ser necessária para a autodefesa da democracia.

Dentro desse contexto, convém ressaltar, por fim, que vários pedidos de impeachment protocolados por partidos opositores, movimentos sociais e cidadãos críticos contra o presidente Jair Bolsonaro ocorreram pelo apoio ostensivo e a participação do presidente em manifestações antidemocráticas, que pediam o fechamento do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, e exaltaram a intervenção militar e o AI-5 (MOLON et al, 2020; MELLO et al, 2020)<sup>142</sup>. Nas petições citam diversos dispositivos do artigo 6º da Lei 1.079/50 considerando tais atos como atentatórios à Constituição e crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes.

---

<sup>142</sup> Denúncias por crime de responsabilidade números 25 e 29 respectivamente contra Jair Bolsonaro.

### 7.3.3 Crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais

As infrações constitucionais contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais estão disciplinadas no art. 7º da Lei 1.079/50 da seguinte forma:

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: 1 - impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto; 2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais; 3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material; 4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral; 5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua; 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição; 10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Os crimes de responsabilidade previstos nesse dispositivo apresentam a finalidade precípua de responsabilizar o presidente que atentar contra as duas principais justificativas teóricas do constitucionalismo democrático moderno: a proteção da democracia e dos direitos fundamentais. Conforme sustenta o teórico alemão Jürgen Habermas (2020), a autonomia privada e autonomia pública são cooriginárias e complementares, de modo que existe uma conexão interna entre direitos humanos e soberania popular no sistema constitucional, em virtude do qual os destinatários dos direitos também devem ser seus autores. Para a concepção de democracia procedimental adotada na presente tese apresentada no terceiro capítulo, além da realização de eleições livres, direitos individuais – como liberdade de expressão, de associação e de reunião – e instituições jurídicas que garantam a integridade e imparcialidade das eleições são condições indispensáveis para uma democracia constitucional livre. Os tipos elencados no artigo 7º instituem mecanismos de autodefesa da democracia, dentro da lógica de democracia militante supramencionada, com o propósito de garantir que um presidente que atente contra a democracia constitucional possa ser devidamente responsabilizado.

Os dispositivos 1 a 4 do artigo estão plenamente relacionados com a violação do direito de sufrágio e com o prejuízo à ordem das eleições. De acordo com Nancy Bermeo (2016), um modo de desprezar o autogoverno popular consiste na fraude massiva no dia da eleição. Manipulação flagrante em estações de votações, como falsificação na apuração eleitoral e fraude nas urnas, que já foram comuns no passado em diversas democracias, deixaram de ser comuns para se tornarem bastante raros. Embora práticas eleitorais ilícitas continuem

ocorrendo, elas se tornaram mais sutis e mais distribuídas no decorrer da campanha eleitoral<sup>143</sup>. Na Primeira República no Brasil, antes da criação da Justiça Eleitoral e do voto secreto, fraudes eram bastante corriqueiras em eleições.

Por seu turno, os dispositivos 6 a 8 estão vinculados à tentativa de golpe de Estado, por meio da tentativa de subversão da ordem constitucional diretamente, ou por incitar ou provocar os militares à desobediência, quebra de disciplina ou animosidade contra as instituições constitucionais. Em um país com histórico de pretorianismo e golpes de Estado como o Brasil, notadamente com uma ditadura comandada por militares que durou vinte e um anos não faz tanto tempo, tais dispositivos são imprescindíveis. Essas infrações constitucionais visam proscrever qualquer comportamento conspiratório contra a democracia.

É oportuno ilustrar, nesse aspecto, o recente segundo impeachment de Donald Trump em 2021 pela Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, a despeito de não ter sido condenado pelo Senado, no qual ele foi acusado por incitação de insurreição, pelo episódio que culminou com a invasão do Capitólio – sede do Congresso americano –, no dia da sessão que reconheceria o resultado das eleições, por uma turba violenta de apoiadores do ex-presidente americano, que resultou em vandalismo e mortes. De acordo com os artigos do impeachment, aprovados pela câmara baixa, o presidente cometeu uma grave ofensa ao se engajar em uma rebelião e incitar violência contra os Estados Unidos, por seus discursos contestando o resultado das eleições e fazendo falsas alegações de fraudes e estimulando seus apoiadores a lutarem pela reversão do resultado, inclusive no dia da invasão. Trump teria ameaçado a integridade do sistema democrático, interferido com a transição pacífica do poder e colocado em perigo o Poder Legislativo americano (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021). Esse é um exemplo de tentativa de subversão da ordem política e social, atentatória aos direitos políticos.

Fica o questionamento, ademais, se um presidente que abusando de sua retórica contesta a legitimidade das eleições sem nenhuma evidência ou comprovação, colocando sob suspeita a democracia de um país, sem o resultado violência ou antes que ele ocorra, não poderia incidir em alguns dos dispositivos supracitados. Se não, poderia ser interpretada como uma espécie de quebra de decoro presidencial. Ou, em eventual atualização desse diploma normativa será necessário prever essa conduta de forma expressa.

Já os itens 5 e 10 são relacionados com abusos de poder por comissão ou omissão deliberada, no último caso, em Estado de Sítio. Como esses dispositivos têm um grau de generalidade e abertura semântica maior, torna-se importante interpretá-los de acordo com o

---

<sup>143</sup> Conferir nota 134.

requisito de gravidade e o princípio da ofensividade exigido para o impeachment. Abusos de poder de menor gravidade, que podem ser combatidos por outros instrumentos constitucionais, como o controle jurisdicional de constitucionalidade ou decretos legislativos que sustam atos exorbitantes do Executivo, não devem justificar um impeachment. Conforme as lições do direito constitucional comparado nos Estados Unidos, apenas abusos de poder graves, em larga escala, que implicam ataques contra direitos fundamentais ou que vulneram o Estado de Direito e a democracia, devem justificar o uso do impeachment.

Na Nova República, o Brasil ainda não teve de lidar com nenhum Estado de Sítio, embora nos últimos anos tenhamos ouvido rumores de bastidores de que tenha sido cogitado. Mas na história da Primeira República, como visto no segundo capítulo, vários presidentes abusaram da prerrogativa desse instrumento constitucional de exceção, muitas vezes para reprimir opositores e críticos. Inclusive, a primeira denúncia de impeachment ocorreu por um abuso do Estado de Sítio praticado por Floriano Peixoto em 1893. De acordo com o Christian Lynch, “a denúncia tinha por fundamento a forma inconstitucional por que naquele ano o Marechal Floriano ditatorialmente decretara o estado de sítio e a aposentadoria forçada de funcionários públicos estáveis” (2021). No entanto, para indignação de Rui Barbosa, que defendia na imprensa da época o impeachment de Floriano Peixoto, esta denúncia foi arquivada pela comissão encarregada de analisá-la.

Convém registrar que uma forma de uma democracia morrer de modo célere transcorresse por meio do uso dos poderes de emergência, como o Estado de Sítio, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018). O fim da República de Weimar na Alemanha pode ser registrado após o incêndio no parlamento alemão, quando Hitler edita em seguida os decretos de emergência cancelando uma série de direitos fundamentais dos cidadãos alemães, perseguindo opositores e enfraquecendo o Estado de Direito deste país (PAULINO, 2021)<sup>144</sup>.

Já o inciso 9 prevê ser crime de responsabilidade violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 (da Constituição de 1946, equivalente ao art. 5º da Constituição de 1988), e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição (de 1946, que seria equivalente aos arts. 6º a 11 da Constituição de 1988). O art. 5º da Constituição de 1988 incorpora os direitos humanos, sobretudo liberdades e garantias individuais, que consistem nos fundamentos do constitucionalismo e, em muitos casos, condições para o exercício da democracia, como a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de reunião, a liberdade de associação.

---

<sup>144</sup> Conferir nota 134

A ditadura militar ocorrida no Brasil tornou-se um exemplo cabal da violação sistemática e deliberada de direitos humanos, com torturas, mortes e cassações de opositores. No entanto, mesmo em uma democracia em processo de erosão gradual, direitos individuais podem ser violados deliberadamente, ainda que de forma mais sutil, para constranger opositores e críticos. Identificar os abusos de poder, dolosos por parte do Poder Executivo, contra direitos individuais que põe em risco a autonomia privada e a autonomia pública de um ordenamento jurídico democrático o impeachment torna-se mais que justificado.

Os meios de comunicação, as universidades, as organizações não governamentais sem fins lucrativos, movimentos sociais, associações, sindicatos e outros grupos independentes da sociedade civil desempenham – no exercício da sua liberdade de expressão, de cátedra e de organização – um papel crucial na fiscalização do governo e na promoção da transparência, ao providenciar informações sobre o andamento do governo, analisar e criticar políticas do governo. Além disso, podem desempenhar um papel de oposição social também. Conforme lembram Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018), a operação prática de uma democracia liberal exige uma esfera pública pujante, conforme Habermas idealiza, que consiste na arena de interações discursivas na qual cidadãos deliberam sobre assuntos comuns; e, ainda, uma base compartilhada de conhecimentos e crenças. Quando uma parte da sociedade civil não apoia um vetor autoritário, uma coalizão com pretensões antidemocráticas, pode alvejar elementos da sociedade civil organizada, a exemplo de jornalistas, advogados, professores e entidades não lucrativas, como ONGs e fundações<sup>145</sup>.

O ataque à mídia e às entidades da sociedade civil podem ocorrer por meio de leis restringindo e restringendo a liberdade de imprensa, ou mesmo por meio de intimidações extra-legais, ao mobilizar a turba de apoiadores contra os eventuais opositores na imprensa e na sociedade civil. Do mesmo modo, por meio de processos contra opositores e sua criminalização e asfixiamento financeiro. De acordo com Ozan Varol (2015), leis anti-difamatórias, proibindo discursos que ataquem à reputação de outros, se tornaram uma poderosa ferramenta jurídica para enfraquecer a capacidade do público em monitorar líderes políticos. Quando empregadas contra críticos, podem desencorajar a contestação ao governo, em virtude dos ônus relacionados a um processo e, por consequência, criar um “efeito resfriador” (*chilling effect*) na liberdade de expressão, levando a um ambiente de auto-censura dos comentários críticos.

---

<sup>145</sup> Conferir nota 134.

O constitucionalismo brasileiro incorpora também os avanços do paradigma do Estado Social, prevendo um amplo rol de direitos sociais para garantir condições materiais e objetivas para a população, por meio de direitos como saúde, educação, moradia, assistência social, e também consagrar os objetivos da Constituição brasileira, previstos no art. 3º, de construir uma sociedade livre, justa e solidária (I); garantir o desenvolvimento nacional (II); e, sobretudo, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (III). Obviamente, o debate sobre a melhor maneira de garantir esses direitos gerará desacordo entre os diversos atores – políticos e partidos – de uma democracia plural. Conforme visto no tópico anterior, o desacordo razoável sobre políticas públicas, ou mesmo a má-administração e a incompetência não devem ser objetivos de impeachment. O impeachment não deve ser instrumentalizado como ferramenta partidária nem servir como fonte de desestabilização. O próprio dispositivo exige a violação “patente” desses direitos sociais, isto é, deve envolver de forma categórica um projeto político doloso contra direitos sociais, que não possam ser contidos por outros instrumentos de freios e contrapesos, de elevada gravidade constitucional.

Esse debate, por coincidência, está emergindo no Brasil enquanto essa tese é escrita, se o presidente Jair Bolsonaro, pela forma como conduziu a gestão da pandemia da Covid-19, que já resultou em mais de meio milhão de brasileiros mortos em pouco mais de um ano, foi uma incompetência ou omissão habitual de governo ou se conduziu uma violação patente do direito social à saúde com o atraso na contratação das vacinas, na sua contrariedade ao distanciamento social, no gasto com remédio comprovadamente ineficaz<sup>146</sup>. Pedidos de impeachment se multiplicam acerca desse tema (DOURADO, et al, 2021). Além do mais, um cenário de subfinanciamento para asfixiar e inviabilizar o funcionamento de universidades públicas por uma razão antidemocrática poderia ser vista como uma violação patente ao direito social à educação.

### **7.3.4 Crimes contra a segurança interna do País**

O art. 8º da Lei 1.079/50 disciplina os crimes de responsabilidade contra a segurança interna do país da seguinte forma:

---

<sup>146</sup> Rafael Mafei (2021, p. 250), em sua obra mais recente, sustenta que o crime de responsabilidade de atentado contra a saúde pública está configurado porque “o governo federal perseguiu intencionalmente um caminho que o afastou de medidas médicas e sanitárias cada vez mais consensuais, e fez isso com a finalidade de atender às conveniências políticas de curto prazo do presidente”. Adiciona, ainda, que por ter usado da presidência como palanque para difundir notícias falsas sobre tratamentos sem comprovação e contra vacinas e máscaras teria contribuído diretamente para o alastramento do vírus. Além disso, atuou contra a cooperação federativa, ao agir de modo virulento contra governadores e prefeitos, e também por ter atrasado a aquisição de vacinas.

Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país: 1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República; 2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município; 3 - decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa; 4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal; 5 - não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes; 6 - ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional; 7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública; 8 - deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

De acordo com Marcelo Galuppo (2016, p. 82), as infrações constitucionais previstas nesse artigo “protegem a paz interna e a própria ordem constitucional, e incluem os atos praticados para tentar alterar a Constituição de modo diverso ao nela previsto (art. 60 da Constituição Federal de 1988)”. Os dispositivos 1 a 3 preveem a responsabilização para o presidente que tentar promover um colapso autoritário, por meio da violência, e visam, por conseguinte, responsabilizar o presidente que tentar a subversão da ordem constitucional. Esses dispositivos são coerentes com a perspectiva do impeachment como medida reativa de democracia militante desenvolvidas nos tópicos anteriores, para proteger a democracia constitucional e punir seus inimigos. A diferença, talvez, é que tais normas enfatizem o caráter violento da tentativa de ruptura da ordem constitucional, por meio de tentativa de golpe de Estado e do abuso do Estado de Sítio.

O modo mais tradicional de uma democracia colapsar rapidamente para um regime autoritário transcorre-se por meio de um golpe de Estado. Golpe de Estado, conforme conceituam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (2004), consiste na violação deliberada da constituição jurídica do Estado, de maneira repentina, para tomada de poder no governo, por parte dos próprios detentores do poder político, como presidentes ou primeiros ministros, ou setores chaves da burocracia estatal, como militares. Nancy Bermeo (2016) define golpe de Estado como o ataque ilegal dos militares ou outras elites estatais com o propósito de destituir um chefe do Executivo. Edward Luttwak (2016), em seu manual clássico sobre golpe de Estado, o define funcionalmente e formalmente como o procedimento que consiste na tomada ilegal de poder, por meio da infiltração de um segmento do aparato estatal, que é usado para remover o governo da parte que o controla. O golpe, para esse autor, depende da existência de um moderno aparato estatal, uma burocracia profissional e forças

armadas, no qual uma parte do aparato estatal se apropria ilegalmente de outra parte (PAULINO, 2021)<sup>147</sup>.

A forma mais clássica são os golpes militares, como se deu na instauração da ditadura militar brasileira de 1964 e da ditadura no Chile em 1973 sob o comando de Pinochet. Apesar do declínio desse tipo de golpe, recentemente houve um no Egito em 2013, na Tailândia em 2014, na Bolívia em 2019, em Myanmar e Sudão em 2021. Outra espécie é o golpe palaciano ou executivo (BERMEO, 2016; GINSBURG, HUQ, 2018), conhecidos por autogolpes, os quais envolvem um chefe do executivo, livremente eleito, suspendendo a constituição de imediato, a fim de acumular e se perpetuar no poder, como ocorreu no golpe de Getúlio Vargas que deu origem ao Estado Novo no Brasil em 1937 ou com o Alberto Fujimori no Peru em 1992. De acordo com Adam Przeworski (2019), o uso da força para depor um governante – por meio de golpes ou guerras – ocorreu frequentemente na história das democracias: entre 1788 e 2008, o poder político se alternou 577 vezes por meio de golpes, e 544 vezes como resultados de eleições. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) salientam que, durante a Guerra Fria, os golpes de Estado representaram três de cada quatro colapsos democráticos (PAULINO, 2021).

O abuso de poderes emergenciais a exemplo do Estado de Sítio, como dito no tópico anterior, também é uma forma que uma democracia pode acabar rapidamente. Isso porque o Estado de Sítio pode restringir uma série de direitos e liberdades fundamentais de fiscalização e contestação do poder vigente, mitigando direitos de opositores e críticos.

Os dispositivos 4 e 5 do art. 8º incorporam crimes comuns, relacionados à segurança interna, entre as infrações constitucionais, seja por atitudes comissivas ou omissivas do presidente. Esses crimes eram previstos na Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983), que foi revogada e substituída recentemente pela Lei 14.197/2021, que incluiu na Parte Especial do Código Penal o Título “Crimes contra o Estado Democrático de Direito”, que instituiu crimes contra a soberania nacional, e contra as instituições democráticas, como o crime de abolição violenta do Estado Democrático de Direito<sup>148</sup>, o crime de Golpe de Estado<sup>149</sup>. Os crimes desse título do Código Penal podem ser interpretados como os “crimes contra a segurança interna” previstos na Lei de Crime de Responsabilidade. Não obstante, como visto nos dispositivos analisados, a Lei 1.079/50 já abrange boa parte dessas condutas.

---

<sup>147</sup> Conferir nota 134

<sup>148</sup> Código Penal. Abolição violenta do Estado Democrático de Direito. Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

<sup>149</sup> Art. 359-M. Tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência.

O dispositivo 6 do art. 8º é a previsão de responsabilização do presidente quando ele se ausenta do país por período superior a 15 dias sem autorização do Congresso Nacional, descumprindo seu dever constitucional de se obter essa licença, conforme previsto pelos arts. 49, III, e 83 da Constituição de 1988. A perda de mandato como sanção é uma previsão textual da Constituição para o caso da viagem ao exterior que extrapola os 15 dias sem autorização. Pode-se interpretar que uma viagem prolongada, sem o controle exercido pelo Poder Legislativo, poderia configurar uma forma de abandono do cargo, de suas atribuições constitucionais, em prejuízo aos interesses nacionais, quando não à própria soberania (ALMEIDA, 2013). Contudo, em um caso extremo, no qual o voo do presidente atrase por uma questão de força maior, como um fenômeno da natureza que o impeça de decolar, não configuraria a situação de gravidade constitucional ensejadora da destituição do presidente.

Por seu turno, o dispositivo 7 prevê ser crime de responsabilidade permitir a infração de lei federal de ordem pública, de forma expressa ou tácita. Assim como o dispositivo 5 do art. 7º, esse dispositivo apresenta um grau de generalidade e abertura semântica maior, logo, torna-se importante interpretá-los de acordo com o requisito de gravidade e o princípio da ofensividade exigido para o impeachment, devendo-se responsabilizar a autoridade apenas quando se configura um egrégio abuso de poder relacionado à segurança interna ou nacional, que outros mecanismos institucionais do esquema de freios e contrapesos mais moderados não conseguiriam resolver. Caso o motorista do presidente extrapole o limite de velocidade do Código de Trânsito Nacional, por exemplo, embora seja uma transgressão a uma lei federal, isso por si só não justificaria um impeachment legítimo. A própria ideia de ordem pública é um conceito jurídico abstrato e vago, que exige prudência em sua interpretação, relacionando-a com a proteção de algum interesse público relevante relacionado à segurança nacional, como os bens jurídicos tutelados pelo Código Penal ou pela Lei de Improbidade Administrativa, mas com repercussão e envergadura constitucional. Conforme salienta Carlos Ayres Britto (2015), não basta agir em desconformidade com um ou outro preceito legal, “mesmo que da lei de improbidade administrativa ou então da lei orçamentária, para que se tenha como automaticamente deflagrada a hipótese do crime de responsabilidade do presidente da República”, nem sequer um preceito constitucional. É preciso que se atente contra o núcleo duro de um instituto com fundamento constitucional.

Em função disso, deve-se relacionar esse dispositivo com o item 3 do art. 9º, por exemplo, quando o presidente da República não responsabiliza uma autoridade subordinada, como um ministro, por cometer um crime grave contra a administração pública ou um ato de improbidade, como um ato de corrupção grave. Nesse caso, deve-se ter cautela e averiguar com

rigor se o Chefe do Executivo estava ciente e permitiu com dolo e buscar provas de autoria e materialidade. Em uma eventual revisão da Lei de Crimes de Responsabilidade esse é um dispositivo que deveria ser melhor desenvolvido e detalhado, para ter uma taxatividade estrita melhor do que se espera coibir com essa infração.

Cumpra destacar que no primeiro processo de impeachment que resultou na remoção de um Presidente da República da história do Brasil, imputaram ao então presidente Fernando Collor de Mello a violação desse crime de responsabilidade junto ao art. 9º, item 7, “proceder de modo incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo”. No esquema P.C. Farias, escândalo de corrupção que desencadeou o processo de responsabilidade, o empresário Paulo César Farias – que havia sido tesoureiro da campanha na qual Collor fora eleito e permanecera próximo ao presidente durante o governo – foi acusado de infringir os arts. 332 e 333 do Código Penal (exploração de prestígio e corrupção ativa), por constituir uma ampla rede de tráfico de influência no qual ele se aproveitava da relação com o presidente junto a empresários para obter vantagens econômicas indevidas, que inclusive bancariam despesas do presidente e seus familiares. O presidente teria sido alertado da ação criminosa de P.C. Farias, mas não teria tomado nenhuma providência. Por esse precedente constitucional, o presidente cometeu crime de responsabilidade por não fazer nada para coibir um aliado que infringia o Código Penal, em crimes contra a administração pública que o beneficiavam (BRASIL, 1992). Importante registrar que Collor foi absolvido posteriormente na jurisdição criminal por ausência de provas. P.C. Farias, por sua vez, foi condenado por falsidade ideológica e sonegação fiscal.

Por fim, o dispositivo 8 está relacionado com omissões e inobservâncias de prazos das atribuições presidenciais definidas por lei ou tratado federal, necessárias à execução ou cumprimento, que tem conexão com a segurança interna do país. É importante registrar que esse dispositivo também deve ser interpretado com base no princípio da ofensividade e a conduta deve ser constitucionalmente grave. Esse item merece uma reflexão maior junto aos dispositivos relacionados à probidade da administração a seguir, uma vez que também está vinculado aos deveres constitucionais e legais do presidente.

### **7.3.5 Crimes contra a Probidade na Administração**

O art. 9º da Lei 1.079/50 disciplina as infrações constitucionais relacionadas à probidade na administração do seguinte modo:

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição; 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim; 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Em uma República, os agentes públicos são dotados de deveres especiais em comparação aos demais cidadãos para o cargo que exercem com o propósito de cumprir o interesse público daquela comunidade política. No Brasil, por exemplo, têm deveres na administração pública como só agir de acordo com a lei segundo o princípio da legalidade, devem respeitar os princípios da imparcialidade, publicidade, eficiência e da moralidade administrativa, conforme está previsto no art. 37 da Constituição de 1988. A ideia de probidade da administração está relacionada com essa integridade moral no exercício dos seus deveres que se espera de um agente público. No entanto, devemos ter cuidado também para não confundir moralidade com moralismo. Um político, especialmente o Presidente da República, também deve respeitar, além da ética da convicção, a ética da responsabilidade, no sentido weberiano, e deve fazer uma série de compromissos com outros políticos, especialmente de partidos com representação no Congresso, para conseguir governar e fazer prevalecer sua agenda que foi eleito. Como visto no quarto capítulo, em sistemas presidencialistas multipartidários, um presidente geralmente é eleito com seu partido ocupando a minoria de seus cargos no Congresso. Por essa razão, forma coalizões para governar, compartilhando poder, como distribuição de cargos em ministérios e distribuindo emendas parlamentares. Dentro dessa lógica, para não haver uma criminalização indevida da política, a ideia de probidade administrativa no presente artigo deve ser interpretada em um sentido restrito: de violação dos deveres constitucionais do presidente.

Os itens 1 e 2 do art. 9º, por exemplo, assim como o item 8 do artigo anterior, estão plenamente relacionados às competências do presidente da República previstas na Constituição de 1988, sobretudo em seu art. 84. O presidente tem uma série de atribuições relacionadas ao processo legislativo prevista na Constituição, tais como: iniciá-lo em algumas hipóteses (art. 61, § 1º e art. 84, III); sancionar, promulgar e fazer publicar as leis (art. 66 e art. 84, IV); vetar projetos de lei (art. 66, §1º e art. 84, V), editar medida provisória (art. 62 e art. 84, XXVI), enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (art. 84, XXIII, arts. 165 e 166). Assim como tem a competência de

dispor mediante decreto sobre certas matérias (art. 84, VI). O presidente tem o dever de cumprir os prazos previstos na Constituição relacionados a suas atribuições legislativas, notadamente orçamentárias, não podendo atrasar de forma dolosa, como disciplinado pelo crime de responsabilidade estatuído no item 1. Outra atribuição é o dever de prestar contas, anualmente, após sessenta dias da abertura da sessão legislativa (art. 84, XXIV) que, se violado, pode ensejar sua responsabilização de acordo com o item 2.

Os dispositivos 3 a 6 estão relacionados com a observância das normas constitucionais e legais na responsabilidade sobre seus subordinados. O presidente tem responsabilidade constitucional sob os funcionários sob seu comando e deve agir para responsabilizá-los caso se desviem dos deveres constitucionais da administração pública. De igual maneira, não pode impor ordens inconstitucionais, tampouco prover cargos públicos fora das hipóteses legais, como concurso público e os cargos comissionados a que tem direito, sob pena de configurar desvio de finalidade e abuso de direito. Menos ainda agir com qualquer forma de coação ou corrupta para coagi-los. A politização indevida da burocracia do Poder Executivo pode representar também uma tática de erosão democrática, como o aparelhamento de instituições republicanas para finalidades antidemocráticas. Especialmente nesses casos o impeachment seria justificável.

Conforme explica Eric Posner (2018), um presidente para ser efetivo nas suas ações governamentais precisa do desempenho adequado de serviços públicos e agências independentes. Candidatos a tiranos podem atacar a burocracia, caso os funcionários públicos não estejam dispostos a cooperar com eventuais ilegalidades ou imoralidades do mandatário. No entanto, se houver intimidação e ameaças de demissões, eles podem acabar sendo constrangidos a isso, ou o líder político pode demitir funcionários irrisignados e colocar leais nos lugares (PAULINO, 2021)<sup>150</sup>.

Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018) defendem que seria antidemocrática essa politização da burocracia, por dismantelar as salvaguardas internas do Poder Executivo. Regimes constitucionais democráticos modernos apresentam como característica central uma burocracia independente para efetiva governança, insulada do controle político, caracterizada por um arranjo diverso de instituições, como agências e departamentos, e servidores públicos impessoais que operam de acordo o princípio da legalidade e expectativas estáveis criadas. Essa burocracia independente, comprometida com os valores do Estado de Direito e as normas institucionais, pode representar um obstáculo contra a erosão democrática, e o seu

---

<sup>150</sup> Conferir nota 134

desmantelamento pode significar um potencial movimento contra a democracia. A alocação das posições burocráticas com base em favores e conexões políticas além de representar uma politização excessiva, depõe contra a efetiva governança e reforçam clientelismo<sup>151</sup>.

Apesar de contraintuitiva, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq (2018), a ideia de uma burocracia profissional não eleita ser aliada da democracia, de acordo com esses autores, pode facilitar e preservar a democracia de algumas maneiras distintas. Em primeiro lugar, por exercer uma barreira fundamental ao mau uso do poder estatal para ganhos privados de agentes públicos ou para ganhos eleitorais de uma facção governante. Em segundo lugar, pois burocracias tendem a ser conservadoras e instituições incrementalistas, uma vez que visam preservar decisões democráticas tomadas de modo mais duradouro e, assim, reduzir movimentos políticos que visam desafiar normas democráticas. Em terceiro lugar, por produzirem informações neutras que são necessárias para operação de democracias modernas, como na mensuração de dados econômicos e sociais, que são importantes para a percepção pública e para tomada de decisões políticas. Esforços para enfraquecer a democracia envolvem, geralmente, tentativas de manipular a verdade, sabotando dados, e, assim, modular a percepção das prioridades políticas para ganhos partidários estreitos. Em quarto lugar, porque na ausência de uma efetiva burocracia, pode haver um uso antidemocrático e clientelístico da estrutura estatal para comprar suporte eleitoral de políticos e cidadãos que enfraquecem mecanismos eleitorais (GINSBURG, HUQ, 2018)<sup>152</sup>.

Em democracias em erosão, a burocracia deixa de ser um braço do Estado e passa a ser um braço do partido. Na Hungria, o Fidesz, partido de Viktor Órban, modificou uma lei que exigia justificção para demitir empregados públicos e reorganizou diversas agências estatais. Na Turquia, Erdogan demitiu milhares de servidores que não eram filiados a seu partido (GINSBURG, HUQ, 2018)<sup>153</sup>.

Por fim, talvez o mais controverso e polissêmico crime de responsabilidade da Lei 1.079/50 está no item 7 do art. 9º: “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”. Dignidade, honra e decoro são expressões com abertura semântica e podem gerar múltiplas interpretações. Conforme Michael Klarman (1999), quanto menos claro o texto, mais incerto e indeterminado o direito e maior a chance de haver desacordo político e instrumentalização político-partidária. Impõe-se como desafio doutrinário, portanto, desenvolver os parâmetros jurídicos para interpretar à melhor luz esse crime de

---

<sup>151</sup> Idem

<sup>152</sup> Conferir nota 134

<sup>153</sup> Idem

responsabilidade. Seguindo a lógica de exigir gravidade constitucional e respeito ao princípio da ofensividade para a legitimidade de um impeachment, assim como o artigo onde esse dispositivo está situado – probidade na administração –, é possível traçar alguns parâmetros hermenêuticos do tipo de conduta que estariam abarcadas e quais não estariam.

É oportuno rememorar que a legislação especial anterior, editada na forma do Decreto nº 30, no art. 48, disciplinava ser crime de responsabilidade contra a probidade da administração “comprometer a honra e a dignidade do cargo por incontinência pública e escandalosa, ou pelo vício de jogos proibidos ou de embriaguez repetida, ou portando-se com inaptidão notória ou desídia habitual no desempenho de suas funções”. Embora a norma anterior fosse mais explícita sobre o que representavam condutas incompatíveis com a honra e a dignidade do cargo presidencial, a Lei 1.079/50 alargou o âmbito normativo exigindo um esforço exegético maior sobre os tipos de condutas que poderiam configurar um crime de responsabilidade.

Por um lado, não concordamos com a perspectiva de Paulo Brossard (1992, p. 56) de que caberiam todas as faltas possíveis e que a interpretação estaria sujeita à plena discricionariedade dos parlamentares. Por outro lado, a interpretação de que esse dispositivo normativo não teria sido recepcionado pela Constituição, ou deveria ser interpretado em conformidade à Constituição apenas como crimes comuns contra a administração pública, como corrupção e peculato, não se afigura, do mesmo modo, a mais adequada. Essa leitura foi sustentada, por exemplo, pelos advogados do ex-presidente Collor em seu processo de impeachment, que teve como imputação violação ao decoro presidencial, e rejeitada pelos deputados federais e senadores na ocasião (BRASIL, 1992).

Segundo Miguel Reale (1969), em texto clássico sobre decoro parlamentar, que foi inclusive citado nas alegações finais pela acusação do impeachment de Collor e reiteradamente utilizado em processos processo por quebra de decoro parlamentar, decoro envolveria uma ideia de decência, correção e adequação no exercício do cargo. O jurista paulista o define da seguinte maneira:

Decoro é a palavra, que, consoante sua raiz latina, significa ‘conveniência’, tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale pois a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura de seu ‘status’ e de suas circunstâncias o que implica uma linha de adequação e de honestidade. [...] O núcleo da palavra decoro é dado, como se vê, pelo sentido de conveniência, na dupla acepção física e moral deste termo, importando sempre a noção de medida ou de adequação condigna entre o ato praticado e a situação de quem o pratica. [...] Trata-se, por, de uma virtude relativa ao status do agente, pois envolve sempre o exame de adequação ou conformidade entre o ato e suas circunstâncias.

De acordo com Eduardo Fortunato Bim (2006), a exigência de observância do decoro parlamentar consiste numa forma de proteger a instituição parlamentar contra atos que ferem a dignidade, a imagem, o prestígio, a respeitabilidade e a dignidade do parlamento. Contudo, a possibilidade de perda por quebra de decoro não confere um cheque em branco ao legislador, nem toda falta ofenderia o decoro a ponto de ensejar a cassação do mandato, sob o risco do mandato outorgado pelo povo estar sujeito ao arbítrio a onipotência da maioria. Por analogia, apenas atos que degradam e agridem à dignidade do Poder Executivo e da própria democracia poderiam ensejar um processo de crime de responsabilidade do Presidente da República.

De acordo com Miguel Reale (1969), “falta de decoro parlamentar é falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal capaz de desmerecer a Casa dos Representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc.) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo”. Segundo Reale, para uma conduta indecorosa não bastam opiniões meramente subjetivas, discordantes em um contexto de pluralismo, mas um complexo congruente de elementos objetivos que poderiam ser constatados por um observador imparcial, tais como: (i) existência de dolo, ou seja, manifesto objetivo de atacar a instituição legislativa ou outra instituição constitucional; (ii) gratuidade da crítica, que configuraria a completa ausência de fundamento para legitimar o juízo formulado; (iii) agressividade dispensável, com descortesia incompatível para o propósito alegado de defender um bem público. Por uma analogia a essa lógica de Reale, um presidente que hostilize e intimide verbalmente uma instituição constitucional diversa, como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, que extrapole o desacordo razoável, ameaçando a própria integridade da democracia e da Constituição poderia violar o decoro.

A Presidência da República impõe uma série de deveres e responsabilidades constitucionais. Embora seja o cargo de maior prestígio no Poder Executivo Federal, e talvez no próprio esquema de separação de poderes, na medida em que o presidente é eleito pela maioria absoluta dos eleitores, isso não lhe dá o direito de comportar como uma autoridade sem limites. Pelo contrário, com esse grande poder, advém uma série de responsabilidades institucionais. O presidente tem o dever de respeitar, por exemplo, a Constituição e o regime democrático pelo qual foi eleito.

De acordo com Rafael Mafei (2021, p. 246), “o sentido geral da proibição ao comportamento indigno, desonroso é demarcar limites que devem ser observados por um presidente em sua conduta pública e privada, tanto em suas palavras como em seus atos”. Para esse jurista, tais balizas servem para proteger as instituições constitucionais, não apenas os outros poderes, mas a própria presidência da República e o Poder Executivo. Caso contrário,

afetaria o equilíbrio democrático. Ao contrário dos deputados, que gozam de imunidade material sobre suas opiniões e votos, o chefe do Executivo não dispõe da mesma prerrogativa e o escrutínio é mais rigoroso sobre seu verbo e comportamento. Segundo Mafei (2021, p. 247), isso ocorre por que o presidente carrega um poder simbólico singular, denominado “poder retórico”, e tem uma plataforma especial para disseminar suas ideias e influenciar o comportamento coletivo. Não pode se valer desse poder para constranger opositores, críticos e instituições.

Nesse aspecto, segundo Rafael Mafei (2020), o crime de responsabilidade que coíbe a conduta indecorosa e indigna:

exige que o presidente guarde limites no comportamento e no verbo, de modo que não apenas preserve a respeitabilidade da Presidência, mas também que não se aproveite do peso de seu cargo para atacar e constranger as instituições, autoridades e profissionais encarregados de refreá-lo, fiscalizá-lo e dar transparência a suas ações. Não há nada de estranho em meros atos de fala implicarem crimes de responsabilidade. A Lei do Impeachment é repleta de crimes que são cometidos apenas com a palavra: “hostilizar”, “constranger”, “ameaçar”, “incitar”, “provocar animosidade”. Esse rol é pedagógico para quem ainda insiste em polemizar quanto à possibilidade de crimes de responsabilidade serem cometidos apenas pela retórica presidencial: a lei corretamente reconhece que o discurso do presidente é uma forma de exercício de poder, e que por isso deve guardar limites de convivência institucional e civilidade política. Ela o faz porque sabe que a palavra presidencial é capaz de gerar consequências tangíveis.

Em virtude disso, as condutas presidenciais não podem ir contra o regime de governo, a ordem jurídica, o Estado de Direito; por em credibilidade e deslegitimar o sistema eleitoral com mentiras sobre fraudes; desrespeitar e constranger sistematicamente autoridades, opositores, críticos e cidadãos do seu país; contrariar a ciência. Ainda que um presidente possa cometer episódios isolados de atos indecorosos, que não justificariam o impeachment por não gravidade suficiente, ou que um instrumento de freio e contrapeso mais moderado seja suficiente para contê-lo, caso adote como método de governar um padrão de conduta indigno e indecoroso, isso poderia justificar o impeachment. Conforme salienta Rafael Mafei (2019)<sup>154</sup>, em outro artigo,

Devemos atentar para a distinção entre atos e condutas. Uma acusação por crime de responsabilidade pode circunscrever um padrão de atentados à Constituição que não seja eficazmente sanável por mecanismos mais rotineiros, tais como ações judiciais, impugnações administrativas ou denúncias jornalísticas. Ato é comportamento singular; já a conduta é um mosaico de atos. Haverá crime de responsabilidade se houver um ethos de ataque a instituições de envergadura constitucional — especialmente aquelas cuja independência o Executivo deve zelosamente respeitar, por limitarem ou fiscalizarem suas ações.

---

<sup>154</sup> Em todos esses artigos e livros citados de Rafael Mafei (2019, 2020, 2021) ele está criticando o comportamento indecoroso e indigno de Jair Bolsonaro na presidência da República.

Com efeito, torna-se importante registrar que a Constituição admite expressamente – em seu art. 55, inciso II – que deputados e senadores podem perder o mandato por procedimento que for declarado incompatível com o decoro. Ou seja, a Constituição autorizou o exercício do poder disciplinar e sancionatório contra membro de poder por quebra de decoro, não sendo tal conduta estranha ao ordenamento constitucional, como sustentam aqueles que a consideram não recepcionada. O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados disciplina as infrações que atentam com o decoro e são passíveis de perda de mandato em seu art. 4º, entre outras, o recebimento de vantagens indevidas ou fraudes no exercício da função parlamentar:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato: I - abusar das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º); II - perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, §1º); III - celebrar acordo que tenha por objeto a posse do suplente, condicionando-a a contraprestação financeira ou à prática de atos contrários aos deveres éticos ou regimentais dos deputados; IV - fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; V - omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa nas declarações de que trata o art. 18.

Com base nesses parâmetros jurídicos já aplicados para parlamentares e pela própria história do impeachment é possível dizer que, além do mais, um presidente não pode se manifestar de maneira corrupta ou perceber vantagens indevidas. O item 6 já veda esse comportamento perante dos seus subordinados na administração pública federal, quando penaliza o presidente que usa de corrupção ou suborno para coagir funcionários. Mas a corrupção praticada com agentes políticos de outros poderes ou mesmo nas relações privadas, além de configurar crime comum, pode ser enquadrada como uma violação do decoro, da honra e da dignidade do cargo presidencial.

Além de traição, *bribery*, que pode ser traduzido como suborno ou corrupção, é a única infração passível de impeachment presente explicitamente na Constituição americana, de onde importamos o instituto. As outras infrações estão sob o rótulo mais genérico de *others high crimes and misdemeanors*. Conforme salientam Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 33), a cláusula que permite impeachment em caso de *bribery* visa garantir que uma nação possa remover um presidente que venda os interesses públicos em prol dos seus pessoais. O enquadramento interpretativo dessa infração constitucional seria responsabilizar, dessa maneira, o presidente que em troca de dinheiro ou favores possa influenciar alguma ação ou omissão. De acordo com esses constitucionalistas americanos, a definição dessa ofensa é o

exercício corrupto do poder para um benefício privado, que degrada o poder de tal maneira que coloca sob risco à Constituição, como ao subornar juízes e legisladores. Como se percebe, a ideia de coibir a corrupção está presente na tradição americana, de onde nos inspiramos, além de ser disciplinada com tipicidade nas quebras de decoro no Código de Ética Parlamentar, que pode servir como analogia pertinente.

Convém destacar, por fim, como esse crime de responsabilidade foi imputado no caso Collor, o primeiro precedente de um presidente removido no Brasil. Após a CPMI do esquema PC Farias parar o país por três meses, revelando um esquema de tráfico de influência em torno de Paulo César Cavalcante Farias e também que o então presidente Collor teria sido beneficiário de consideráveis vantagens financeiras indevidas, os presidentes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação Brasileira de Imprensa, Marcelo Lavenère Machado e Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, denunciaram Collor pela prática de crime de responsabilidade. Imputaram ao denunciado, além de permitir infração de lei federal de ordem pública, o crime de responsabilidade “proceder de modo incompatível com a honra, a decoro do cargo”, o Presidente da República e seus familiares teriam sido beneficiários dos frutos financeiros das atividades espúrias comandada por PC Farias, por meio de “correntistas fantasmas”. Além das vantagens pessoais indevidas, a CPI teria evidenciado que o presidente mentira ao povo brasileiro, em farsa patente na denominada “Operação Uruguai”, para ludibriar as investigações por meio de transações clandestinas e fraudes documentais. Esses fatos caracteriza a falta de decoro, honra e dignidade para o exercício do cargo (BRASIL, 1992).

O Senador Antônio Mariz, Relator da Comissão Especial instituída para opinião sobre a procedência ou improcedência da acusação por crime de responsabilidade formulada contra o Presidente Collor, emitiu parecer favorável à procedência da denúncia. Em primeiro lugar, rejeitou qualquer equiparação do crime de responsabilidade da violação de decoro com a prática de crime comum, como sustentava a defesa do presidente. Perfilhando a doutrina do crime de responsabilidade como infração política, considerou que esse tipo de responsabilidade visaria sancionar os mandatários que traem de forma grave a confiança pública, por conduta indigna, improba, que desonra a função pública. Em segundo lugar, acolheu a denúncia, argumentando que o presidente teria recebido enormes quantias em dinheiro e favores – para prover necessidades privadas –, que seriam oriundas de fontes escusas e não declaradas, e pelo que a CPI demonstrara seriam provenientes de “uma organização delituosa de exploração de prestígios e tráfico de influência” liderada pelo ex-tesoureiro de sua campanha presidencial, e essas transferências teriam sido realizadas de modo sub-reptício, por meio de contas fictícias, depositadas em nome de sua secretária particular. Esses fatos seriam respaldados por farta prova

documental, testemunhal e pericial, que corroborariam os indícios de conduta gravemente imoral, indecorosos e incompatível com o cargo (BRASIL, 1992).

Argumentou ainda que a conduta ímproba, o atentado à moral e à ética, seriam intoleráveis por atentar contra a credibilidade da instituição presidencial, violar a fidúcia que se depositou no presidente de tutelar os interesses republicanos, assim como acarretar danos à estabilidade política do país. Fez referência à Lei 8.027 – que dispõe sobre normas de condutas aos servidores públicos da União – que teria sido editada por Medida Provisória do próprio Collor, depois convertida em lei, que exige dos agentes públicos como dever em seu art. 2º: II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; VIII - manter conduta compatível com a moralidade pública. Impõe como faltas administrativas, entre outras condutas: I - valer-se, ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de informação, prestígio ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública: VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes, de qualquer tipo ou valor, bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições. A Lei 8.112/90, também sancionada por Collor, reiterou esses dispositivos nos incisos do art. 116. Ademais, a Lei 8.429/1992 – que dispôs sanções sobre improbidade administrativa – também sancionada por Collor – teria disciplinado como ato de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito, que consistiria em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo ou mandato. Todos esses diplomas normativos serviram de parâmetro hermenêutico para nortear a conclusão final de que o presidente Collor era culpado por proceder de modo incompatível com o decoro, a honra e a dignidade do cargo, na medida em que teria violado os princípios e normas inerentes à moralidade pública (BRASIL, 1992).

O parecer foi acolhido por 67 senadores contra treze. Posteriormente, na data do julgamento, o presidente Collor renunciou, então o parecer acima ficou registrado para a história como o principal documento do órgão julgador, que serve de referência como precedente sobre as exigências de decoro presidencial. Importa registrar que anos depois o presidente foi absolvido da acusação de crime de corrupção no STF por ausência de provas. Demonstrando as diferenças e o nível de rigor existente para apurar o que configura crime de responsabilidade na jurisdição do Senado e o que configura crime comum na jurisdição penal.

Em face do exposto, a violação de decoro, dignidade e honra do cargo presidencial não deve abranger qualquer falta, tampouco deve se resumir a condutas criminais típicas, mas deve compreender aquelas condutas que constituem violações graves aos deveres do cargo

presidencial, que denotam uma desconformidade e inadequação que degradam a própria presidência, como recebimento de vantagens indevidas, a corrupção, ou condutas que representam uma ameaça à própria democracia, República e Constituição, como hostilizar reiteradamente outras instituições constitucionais ou críticos da sociedade civil organizada.

### **7.3.6 Crimes contra a Lei Orçamentária e contra a Guarda e o Legal dos Dinheiros Públicos**

Os artigos 10º e 11 da Lei 1.079/50 disciplinam as infrações constitucionais contra a lei orçamentária da seguinte maneira:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; 3 - Realizar o estorno de verbas; 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas; 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; 4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal; 5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Conforme sustenta Marcelo Galuppo (2016, p. 84), os crimes de responsabilidade sob essa espécie visam proteger a Lei Geral do Orçamento (Lei 4.320/1964), assim como as leis de que trata o art. 165 da Constituição: I - o plano plurianual, II – as diretrizes orçamentárias, III – os orçamentos anuais. Na esteira da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que disciplinou o Capítulo sobre finanças públicas da Constituição,

do art. 163 ao art. 167, também foi aprovada a Lei 10.028/2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, que modificou o Código Penal, para ampliar os crimes comuns contra as finanças públicas, assim como a Lei 1.079/50 para incrementar substancialmente o rol dos crimes de responsabilidade, adicionando os dispositivos dos itens 5 ao 12, sobretudo para o caso de inobservância das normas fiscais estatuídas na lei complementar. Essas legislações, além de regulamentar o direito financeiro constitucional, compunham o chamado Programa de Estabilização Fiscal, que tinha por objetivo a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública, com disposições voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e criações de limites de endividamento (NASCIMENTO, TÔRRES, DERZI, 2015).

Cumprir registrar que a Constituição de 1988, ao contrário das Constituições brasileiras até a de 1946, não previu expressamente em seu art. 85 ser crime de responsabilidade “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”, o que enseja o debate jurídico se as condutas previstas nos tipos de responsabilidade presentes art. 11 da Lei 1.079/50 teriam sido recepcionadas ou não. Esse debate foi especialmente importante no contexto do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. De um lado, a defesa da presidente sustentou que eles eram incompatíveis com a Constituição de 1988 por não haver menção expressa no art. 85. Por outro lado, a acusação e os relatores das Casas Congressuais entenderam que tais tipos de responsabilidade estão abrangidos dentro da rubrica “crime contra a lei orçamentária” e também no crime de responsabilidade contra “o cumprimento das leis”, que a lei especial ainda não disciplinou quais seriam as espécies de lei que deveriam ser tuteladas.

O Brasil seguiu uma diretriz diferente dos Estados Unidos no que tange à previsão de crimes de responsabilidade, não incluindo apenas abusos de poder contra a República no sentido clássico de traição, corrupção e subversão da ordem constitucional e democrática. Porém, também optou por prever a violação contra a lei orçamentária como um crime de responsabilidade. Nesse sentido, Leonardo Avritzer (2019), em obra recente, criticou o impeachment na tradição constitucional brasileira por ser um elemento institucional antidemocrático e de contestação da soberania popular, ao incorporar um elemento fortemente político de deposição de presidentes, de questionamento relativamente fácil dos resultados eleitorais. De acordo com o cientista político mineiro, a tradição brasileira rompeu com a tradição americana, que rechaçou expressamente a má-administração como causa ensejadora do impeachment. Essas regras teriam sido aprovadas a toque de caixa um pouco antes de Getúlio Vargas assumir o poder democraticamente. Segundo ele, o art. 10 da Lei 1079/50 – modificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e usado no processo contra a ex-presidente Dilma Rousseff – adicionou um conjunto de critérios para o impeachment de índole

completamente administrativa, o que permitiria a contestação dos resultados eleitorais pelo grupo derrotados nas eleições, notadamente elites econômicas, na destituição do presidente por um conjunto de regras políticas, administrativas e financeiras.

Contudo, conforme salienta Bonifácio Andrada (2020), a opção por prever crimes de responsabilidade em razão de violação à lei orçamentária se for um erro, é um erro antigo, pois estão previstos desde a Constituição de 1891, sendo mantidos nas subseqüentes até a de 1988. De igual modo, o Decreto n. 30 de 1892, primeira lei especial na República que disciplinou os crimes de responsabilidade já previa tipos bastante similares aos que a Lei 1.079/50 definiu. Bonifácio Andrada (2020) desmontou a tese de que o amplo extenso rol de crimes de responsabilidade teve relação necessária contra o Getúlio Vargas, como reconstruído no capítulo 5. No que diz respeito especificamente aos crimes orçamentários, observa-se a previsão de tipo análogo ao item I do art. 10 da Lei. 1079/50 no art. 51 do Decreto nº 30 de 1892 “Não apresentar ao Congresso, no prazo legal, a proposta geral da lei do orçamento formulada e instruída de conformidade com a lei”. De igual maneira, o art. 49, item 2º, “excedendo ou transportando ilegalmente as verbas do orçamento” desse decreto é similar ao item II do atual art. 10. Por sua vez, abrir créditos fora das formalidades ou fora dos casos legais já tinha previsão no art. 49, item 3º, do Decreto nº 30 de 1892, e foi mantido no item 6 da atual Lei de Crimes de Responsabilidade. Por fim, a vedação de realização de operação de crédito sem autorização legislativa também já era previsto desde o final do século XIX como crime de responsabilidade – no art. 49, 5º do Decreto supracitado – e foi reforçada a previsão no item 6 do diploma legal atual.

Embora a tradição republicana nacional preveja que infrações à lei orçamentária são passíveis de impeachment desde sua origem, a provocação de Leonardo Avritzer não deixa de ser um óbice importante de ser enfrentado: esse rol de crimes de responsabilidade amplo não incluiria sobre infrações orçamentárias, obliquamente, a possibilidade má-administração como uma espécie de crime de responsabilidade, ensejando um enfraquecimento do presidencialismo e abrindo margem para dar amplo poderes para um poder dissolver o outro? Isso não iria contra a soberania popular e a vontade das urnas?

Para enfrentar esse desafio, mais uma vez, parâmetros hermenêuticos devem ser desenvolvidos com rigor nesse caso. Por um lado, de fato, foi uma vontade expressa do constituinte de 1988 prever um maior rigor na proteção fiscal e orçamentária, não apenas mantendo a tradição de prever que é sim crime de responsabilidade atentar contra a lei orçamentária, mas disciplinando exaustivamente na Constituição regras financeiras do art. 163 ao 167, com uma série de dispositivos, inclusive remetendo para lei complementar a regulação

específica, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, corre-se o risco de abusos por parte do Poder Legislativo, sobretudo pelo precedente do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, conforme debateremos a seguir. Sustenta-se, na presente pesquisa, que as hipóteses previstas no art. 10 são um rol taxativo, que devem ser interpretadas de forma estrita, sendo proibida a analogia ou a interpretação extensiva nesse caso, na medida em que normas orçamentárias e financeiras são reguladas com exaustão. Nessa diretriz, o princípio da ofensividade ou critério da gravidade deve ser levado em consideração para a Lei dos Crimes de Responsabilidade ser lida em conformidade à Constituição, sob pena de uma flexibilização indevida do presidencialismo.

A ex-presidente Dilma Rousseff foi acusada, julgada e condenada pelo Congresso Nacional porque teria violado a lei orçamentária – pelos atrasos de repasses de verbas do Tesouro Nacional a bancos públicos (considerados, na denúncia, uma forma de contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União), as assim chamadas “pedaladas fiscais”, bem como pela emissão de decretos suplementares não numerados sem autorização legislativa. No relatório final do Senador Antônio Anastasia (2016), o Relator da Comissão Especial do Impeachment do Senado, ele julgou que a realização das pedaladas fiscais configurava operações de crédito ilegais com instituição financeira controlada pela União, e isso configurava crime de responsabilidade por violar o art. 85, IV (lei orçamentária) da Constituição de 1988, e o art. 10, itens 6<sup>155</sup> e 7<sup>156</sup>, e art. 11, item 3 da Lei 1.079/50<sup>157</sup>. Por sua vez, a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional violaria a Constituição no art. 85, VI, e também no art. 167, V<sup>158</sup>, e também configuraria crimes de responsabilidade no art. 10, item 4<sup>159</sup>, e no art. 11, item 2<sup>160</sup>, da Lei 1.079/50.

As “pedaladas fiscais” e a abertura de créditos suplementares por decretos configurariam crimes de responsabilidade? Foram duas as principais versões em disputa se houve justa causa ou não para o impeachment. Para os acusadores, Dilma teria fraudado a norma orçamentária, ao ordenar a abertura de créditos sem previamente o parlamento ter

---

<sup>155</sup> Lei 1.079/50. Art. 10, item 6: Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com a observância de prescrição legal

<sup>156</sup> Lei 1.079/50. Art. 10, item 7: deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

<sup>157</sup> Lei 1.079/50. Art. 11, item 3: Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

<sup>158</sup> Constituição Federal de 1988. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

<sup>159</sup> Lei 1.079/50. Art. 10, item 4: Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

<sup>160</sup> Lei 1.079/50. Art. 11, item 2: Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

autorizado, bem como ao tomar emprestados recursos de bancos públicos. Para os defensores da ex-presidente Dilma, o parlamento teria convalidado posteriormente o suposto vício de origem dos decretos de créditos suplementares, quando aprovou a nova meta fiscal em 2015, e as despesas não teriam sido realizadas. Além do mais, as “pedaladas” seriam vícios comuns de natureza contábil, praticadas por todos os presidentes anteriores, não havendo dolo. Assim, conforme sintetiza Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 56-57), “enquanto a oposição acusava Dilma Rousseff de ter feito uso indevido de suas prerrogativas para burlar regras orçamentárias, seus apoiadores denunciavam o Congresso Nacional por ter feito uso indevido de suas prerrogativas ao levar cabo o impeachment”.

Sobre as pedaladas, o debate central seria se os atrasos nos repasses de recursos Tesouro aos bancos públicos, que financiavam as políticas públicas do governo federal, configuraria operação de crédito ou não. Esse debate não é trivial. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 36, proíbe expressamente a operação crédito entre o ente da federação e a instituição financeira estatal que controla, na qualidade de beneficiário de empréstimo. A Lei de Crimes Fiscais atualizou a Lei de Crimes de Responsabilidade para colocar como infração constitucional passível de impeachment o descumprimento dessa norma fiscal. Só que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal define em seu art. 29, III, o conceito de operação de crédito em termos bem delimitados:

Lei Complementar 101/2000. Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

O Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu parecer prévio considerando as contas de 2014 da presidente Dilma Rousseff irregulares e recomendando sua rejeição ao Congresso Nacional, considerando que as “pedaladas” equivaliam a operação de crédito. Foi a primeira vez que o TCU se manifestou contra as contas presidenciais. Conforme narra Rafael Mafei (2021, p. 176-178), o contexto já era o de crise política e o Relator do TCU das contas era um político, que assumiu o papel de antagonista do governo. No voto, que foi vencedor, o relator assumiu que a Lei de Responsabilidade Fiscal não exigiria nenhum contrato específico para configurar uma operação de crédito, e materialmente, o simples atraso por acarretar o pagamento de juros consubstanciaria, na prática, a operação de crédito ilegal. Esse entendimento reforçou a denúncia de impeachment contra Dilma e foi o que prevaleceu nos debates na Câmara e no Senado. Mas não sem crítica.

Em parecer jurídico, de caráter acadêmico, emitido para a então presidente Dilma, Misabel Derzi, Carlos Valder Nascimento e Heleno Taveira Tôres (2015), professores de Direito Financeiro de universidades públicas de ponta, contestaram a interpretação do TCU. Para esses juristas, as pedaladas não seriam tecnicamente operações de crédito, mas simples “tolerância de saldo negativo em conta corrente”. De igual modo, juros e multas não se revelariam elementos suficientes para caracterização do negócio jurídico operação de crédito. O conceito de operação de crédito estaria previsto de forma taxativa, e são hipóteses restritas, não podendo o intérprete se valer de interpretação analógica ou extensiva, sob pena de violar o princípio da legalidade, da segurança jurídica – na vertente proibição do excesso – e a proteção da confiança, pilares do Estado de Direito. De acordo com esses juristas, o negócio jurídico crédito, se relaciona à noção basilar de empréstimo, que pode se revestir em variadas formas, mas sua essência jurídica exigiria a presença dos elementos jurídico (i) vontade, (ii) confiança, (iii) capital, e (iv) tempo; pressupondo necessariamente um contrato ou compromisso expreso. A observância e o respeito à forma jurídica seriam indispensáveis, bem como a essência jurídica da operação de crédito, que deve envolver o intuito do ente público em contrair empréstimo. Em função disso, não se pode admitir uma equiparação de uma operação de crédito – que tem um conceito jurídico formal e delimitado – com outro tipo de situação econômica que enseje o endividamento, como o descumprimento contratual e a tolerância de saldo negativo em conta corrente. Ainda que o TCU quisesse aplicar esse novo entendimento, ele deveria prevalecer para o exercício financeiro seguinte, em respeito à segurança jurídica.

Esse entendimento orientou boa parte da argumentação da defesa da presidente, mas não foi acolhido pela maioria dos parlamentares no processo de responsabilização presidencial. De acordo com acusação, argumento acatado pelo Relator Anastasia (2016), não seria necessária a formalização para a constituição da operação de crédito, mas o próprio dispositivo que conceitua operação de crédito na Lei de Responsabilidade Fiscal presente no art. 29, III, admitiria “outras operações assemelhadas”, então em uma interpretação extensiva, a ideia seria evitar o endividamento dos entes federativos, logo, independente da forma, na essência o atraso deliberado do repasse da União dos recursos da União, referente às subvenções, aos bancos públicos, configuraria uma operação de crédito ilegal. No processo de impeachment, a ênfase foi nos atrasos dos repasses de 2015, ao Banco do Brasil, das subvenções ao Plano Safra, de crédito aos produtos rurais.

No que diz respeito a edição de decretos não numerados que abriam crédito de suplementação orçamentária, a alegação da acusação é que eles violaram o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, que só autorizava a abertura de créditos suplementares por

decreto apenas se fossem compatíveis com a meta fiscal de resultado primário estabelecida para aquele ano. No entanto, de acordo com a acusação, no momento da edição desses decretos, já se sabia que a meta fiscal não seria cumprida, tanto que o governo já havia submetido projeto de lei com meta inferior, que ainda estaria pendente de aprovação. A defesa da presidente alegou que também deveriam analisar os decretos de contingenciamento, que havia sido os maiores da história; que o Congresso teria convalidado os decretos com a aprovação da meta ao final do ano, afastando a tipicidade da conduta; que não teria ocorrido lesão ao bem jurídico tutelado, na medida em que a execução das ações suplementadas teria sido inferior às dotações originais da Lei Orçamentária de 2015. O Relator do Senado não levou em conta a defesa e considerou que houve desrespeito ao Congresso Nacional e aos princípios da responsabilidade fiscal, a edição de decretos suplementares desrespeitando a meta fiscal vigente. Ao final, a presidente foi condenada a perda do cargo por 61 votos a vinte, no entanto, em uma inovação constitucional, foi poupada quanto a inabilitação para o exercício da função pública.

O debate jurídico e político do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff dividiu o Brasil. A matéria técnica era árida e complexa, mas foi percebida por muitos analistas como um mero “pretexto” de destituição política da presidente que já havia perdido as condições políticas de governar pela crise econômica e crise política turbinada pela Operação Lava Jato, que muitos políticos objetivavam escapar (BARROS, 2016). Ainda que a presidente tivesse praticado as irregularidades apontadas, seriam essas suficientes para impor uma medida tão drástica como o impeachment, que tem sua justificativa constitucional para ser usado contra um presidente que põe em risco a democracia, a República e o Estado de Direito? O requisito da gravidade e da ofensividade constitucional foi preenchido? A condenação do Tribunal de Contas da União já não poderia ter representado um recado institucional mais adequado? No caso dos decretos, se fosse tão grave assim, por que o próprio Legislativo aceitou mudar a meta fiscal? Ou por que não exerceu seu poder de sustar os decretos presidenciais?

Destaque-se ainda todo contexto de turbulência política existente naquele período, com crise econômica, manifestações de rua, Operação Lava Jato no enalço da classe política e o desgaste existente na coalizão do governo em virtude disso. Eduardo Cunha deflagrou o impeachment como forma de retaliação ao Partido dos Trabalhadores não o ter apoiado no Conselho de Ética. Havia uma preocupação da classe política com os desdobramentos da Operação Lava Jato e um receio de que a presidente Dilma não fosse proteger a classe política. Em áudio revelado após a autorização do impeachment da Câmara, entre Romero Jucá, então presidente do MDB, e Sérgio Machado, ex-presidente de uma subsidiária da Petrobrás, ficou evidente que o impeachment era visto como uma solução para “estancar a sangria” e tentar

salvar a classe política, não como uma preocupação com a responsabilidade fiscal<sup>161</sup>. A atuação heterodoxa e seletiva de vazamentos da Operação Lava Jato contra o governo Dilma também contribuiu para o clima de crise permanente (MAFEI, 2021).

Thomas Bustamante (2018, p. 104-105) ainda destacou a insinceridade dos argumentos do Relator Anastasia, que conduziu o parecer do julgamento do Senado contra Dilma Rousseff, que também teria cometido graves irregularidades orçamentárias enquanto governador, apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado, corrigidas por meio de “Termo de Ajustamento de Gestão”, seja não cumprindo os pisos constitucionais com saúde e educação, seja fazendo contabilidade criativa por meio de abertura de créditos adicionais sem lei específica, seja fazendo as próprias “pedaladas fiscais”. Isso, para Thomas Bustamante (2018, p. 106), violaria o princípio da igualdade substancial que deve permear a aplicação do direito, que exige uma aplicação consistente dos princípios que as instituições políticas se apoiam. Para o autor, deve-se fazer um teste de autenticidade na análise dos argumentos do impeachment, com base na ideia de Dworkin (2014) sobre o direito dos cidadãos a uma atitude moralmente responsável pelas autoridades, de tal forma que nenhum cidadão pode esperar com sensatez que os seus líderes irão sempre agir de acordo com princípios que ele considera correto, mas pode esperar que os seus líderes ajam de acordo com princípios que eles próprios endossem. Não foi o que se observou no caso. A realidade que se viu foi um uso estratégico e político do direito para destituir a presidente.

Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 58-59) foi preciso quando afirma que o impeachment de Dilma Rousseff foi “fruto de uma utilização estratégica das regras da Constituição para ferir um adversário político. A ação conjugada de Eduardo Cunha, Michel Temer e outros (...) de oposição pode ser configurada como uma conspiração política contra a ex-presidente”. O impeachment foi realizado com uma justificativa jurídica pouco consistente como pretexto para remover o presidente do partido adversário, ainda que tenha sido formalmente legal e tenha observado os procedimentos constitucionais, pode ser descrito como um exemplo de um *constitutional hardball*<sup>162</sup>. O constitucionalista Mark Tushnet (2004) define por *constitutional hardball* a prática pela qual atores políticos se valem das regras constitucionais para impor uma derrota ao adversário político, contrariando convenções constitucionais pré-estabelecidas. Esse

---

<sup>161</sup> O contexto político do impeachment da presidente Dilma Rousseff será analisado detidamente no capítulo 8.

<sup>162</sup> Steven Levitsky, em coluna de opinião na Folha de São Paulo no dia 21 de setembro de 2018, intitulada “A erosão das normas democráticas” citou expressamente o impeachment da Dilma Rousseff em 2016 como um exemplo de jogo duro constitucional (*constitutional harball*). Consideramos a explicação mais persuasiva sobre o caso brasileiro. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/steven-levitsky/2018/09/a-erosao-das-normas-democraticas.shtml>>. Acesso em 24/09/2018

“jogo duro constitucional” é uma forma de combate institucional na qual um agente político força as instituições para além de seus limites, como destrutivas armas partidárias, subvertendo seus princípios e seu espírito, para impor uma derrota a seu opositor.

Traduzindo e aperfeiçoando o conceito de *constitutional hardball* para a realidade cultural e simbólica brasileira, mais habituada ao futebol que ao baseball onde a ideia de *hardball* foi tomada emprestada por Tushnet (como “pegar pesado”), Rubens Gleizer (2020) definiu como “catimba constitucional” as ações lícitas ou plausivelmente lícitas, do ponto de vista formal, mas que contrariam os valores políticos e virtudes políticas materiais subjacentes da prática constitucional. É uma espécie de ação que contraria o *fair play* constitucional, configurando um antijogo, que degrada a qualidade do jogo democrático e constitucional e, portanto, torna-se ilegítima. A reiteração da catimba constitucional gera crise de confiança e deteriora a própria democracia constitucional. Gleizer (2020) critica, em sua obra, várias ações abusivas do STF. Contudo, esse conceito pode ser utilizado para descrever a forma como impeachment foi instrumentalizado de forma abusiva contra a presidente Dilma Rousseff.

Ainda que se reconheça que as manobras orçamentárias da presidente Dilma Rousseff tenham configurado uma má-prática de gestão, que contribuiu para a degradação das contas públicas e para a crise econômica que se iniciou naquele ano; má-administração, incompetência, erros de julgamento, ou decisões ruins e questionáveis, como visto no início desse capítulo, não deveriam ser motivos de impeachment. Conforme salienta Rafael Mafei (2021, p. 230-31), ainda que se aceite que houve violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem toda ilegalidade deve acarretar o impeachment, na medida em que a destituição de um presidente eleito pela maioria do povo só é justificável por condutas que comprometam a integridade das instituições e configurem abusos de poder graves. Havia mecanismos mais moderados no esquema de freios e contrapesos para conter esses desvios. Considera-se, portanto, que houve uma instrumentalização político-partidária do impeachment, pela perda de apoio ou confiança do Poder Legislativo, configurando um impeachment abusivo. Não se concorda com a tese de que foi um golpe de estado, pois conforme conceituado acima no item 7.3.4, golpe envolve um

colapso autoritário extraconstitucional<sup>163</sup>. Foi um impeachment ilegítimo, nos termos de Aníbal Pérez-Liñán<sup>164</sup> (2020) ou na classificação de Rafael Mafei (2021).

As lições do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff deixaram um aprendizado de que os crimes de responsabilidade fiscais devem ser interpretados de forma restritiva, com parcimônia e contenção, sem analogias que comprometam a segurança jurídica e abram margem para sua instrumentalização abusiva.

### 7.3.7 Crimes contra o Cumprimento das Decisões Judiciárias

O art. 12 da Lei 1.079/50 disciplina os crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias do seguinte modo:

Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias:

1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário; 2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo; 3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral; 4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

Como afirmou Alexander Hamilton (2017), no Ensaio nº 78 de “Os Federalistas”, texto clássico que desenvolve argumentos pioneiros para justificar teoricamente o controle judicial de constitucional, o Poder Judiciário é o menos perigoso dos poderes, porque não possui a espada nem a chave do cofre. Isto é, o Judiciário não controla nem as forças de segurança como o Poder Executivo, nem o orçamento ou a competência de estabelecer leis como o Poder Legislativo. Mas precisa dos outros poderes, principalmente o Executivo, para que suas decisões tenham eficácia e sejam cumpridas. Em função disso, a Constituição e a Lei de Crimes de Responsabilidade impõem sanções para que as decisões do Poder Judiciário tenham efetividade. Caso um Presidente se sinta inconformado com uma decisão que considera teratológica, ele tem todo o aparato institucional do Poder Executivo para recorrer dessa

---

<sup>163</sup> Golpe de Estado, no sentido restritivo que adoto, envolve um abuso de poder exógeno às regras constitucionais, consistindo em uma violação deliberada da Constituição. O impeachment da ex-presidente Dilma envolveu um abuso de poder endógeno às regras, configurando uma situação de injustiça, imoralidade ou ilegitimidade, como Pérez-Liñán e Rafael Mafei conceituaram. Esse tipo de sabotagem por dentro das ordens constitucionais são também utilizadas por líderes que pretendem erodir a democracia por dentro, conforme analiso em Paulino (2021). Embora a democracia brasileira tenha continuado, nota-se uma degradação institucional gradual de sua qualidade desde então (SOUZA NETO, 2020; MEYER, 2021).

<sup>164</sup> Pérez-Liñán (2020) defende que o conceito de golpe deve ser aplicado de forma restritiva para episódios que elites retiram de modo forçado um governante do poder, suspendendo a Constituição, como golpes militares. Em um impeachment ilegítimo, o Congresso expande a interpretação sobre o impeachment, reinterpretando a Constituição, para remover um presidente de forma abusiva, como um voto de desconfiança contra o governo. É uma forma de abuso de poder do Congresso.

decisão. Ou mesmo propor mudanças institucionais apresentando Proposta de Emenda à Constituição, Medida Provisória ou Projeto de Lei. Então a desobediência às decisões judiciárias não é o caminho.

Com efeito, se um presidente se recusa a cumprir uma decisão judicial, isso pode deflagrar uma situação de crise constitucional. Conforme Jack Balkin (2018) explica, uma crise constitucional ocorre quando as regras da Constituição não conseguem nortear uma crise política. Pode ocorrer seja quando atores políticos ou militares se recusam a obedecer a Constituição, ou ordens judiciais baseadas nela, ou mesmo quando civis se rebelam de forma violenta contra a ordem constitucional. Disputas políticas inflamadas ou desacordos políticos sobre determinada interpretação judicial não configuram uma crise constitucional. Se órgãos políticos ou cortes judiciais, como o STF, estão resolvendo a disputa, isso não configura uma crise constitucional, de acordo com Balkin. A crise constitucional ocorre, por exemplo, com uma rejeição explícita de obediência a uma ordem judicial que resolve uma disputa.

Dentro dessa lógica, para justificar a medida extrema que consiste o impeachment de um presidente, o uso dessa ferramenta constitucional não se deve basear em qualquer desacordo interpretativo sobre o direito. Todavia, o fundamento do impeachment deve ser a própria desobediência e afronta ao Poder Judiciário, que desencadeia uma crise constitucional, atentando contra a separação dos poderes, e enfraquecendo a efetividade da decisão judicial e a própria instituição Judiciário. Ademais, nesse contexto, se vulnera a própria ideia de *rule of law*, isto é, o Estado de Direito como forma de resolver conflitos com base em normas públicas pré-estabelecidas, especialmente, a Constituição.

#### **7.4 Catálogo amplo e aberto de crimes de responsabilidade: a indeterminação jurídica como alvorada da política<sup>165</sup>**

A tradição constitucional brasileira de prever, desde o Império, lei especial para disciplinar os crimes de responsabilidade, mantida nas Constituições republicanas, segue a diretriz do Direito Público Sancionador, notadamente o Direito Penal, de que a taxatividade das condutas a serem penalizadas garante maior previsibilidade, certeza e segurança jurídica. Diferente da tradição republicana americana, que possui ofensas passíveis de impeachment mais genéricas e vagas, sobretudo na expressão *high crimes and misdemeanors* (graves crimes e contravenções), a ideia de especificar as condutas de responsabilização presidencial em uma

---

<sup>165</sup> O título desse tópico foi inspirado na análise dogmática do jurista Alamiro Salvador Netto (2016), cuja pesquisa dialogamos bastante nele.

lei especial seria garantir uma maior segurança jurídica e evitar uma discricionariedade política ampla. No entanto, uma crítica recorrente consiste que a Lei 1.079/50 apresenta um amplo rol de crimes de responsabilidade, de tipos abertos e vagos, que persistem transferindo uma enorme discricionariedade para as Casas Congressuais decidirem.

Paulo Brossard (1992, p. 55-56) afirmava que só o fato da Constituição prever que qualquer conduta que viole a Constituição constitui crime de responsabilidade já abre uma ampla margem de discricionariedade ao Congresso, somada a tipos abertos como a violação ao decoro, dignidade e honra do cargo. Mais recentemente, Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 57-58) reforçou essa percepção de que a Constituição conferiu uma enorme esfera de discricionariedade ao Poder Legislativo para definir se a conduta do presidente pode ensejar ou não o impeachment, já que além das sete hipóteses gerais de crime de responsabilidade estabelecidas pelo artigo 85, a Lei 1.079/50 descreve 65 tipos específicos de crimes de responsabilidade. Para esse jurista, isso representaria, na prática, que o impeachment adquire uma natureza fortemente política, já que o Congresso Nacional tem uma esfera de discricionariedade muito alargada para julgar o presidente. Essa crítica foi reforçada pelo cientista político Leonardo Avritzer (2019), conforme referido acima, que critica a quantidade enorme de tipos de responsabilidade de índole mais administrativa e fiscal, que trariam um elemento fortemente político e antidemocrático ao processo de responsabilização.

O jurista Alamiro Salvador Netto (2016) assevera que o impeachment consiste em um processo de imputação jurídica de infração normativa ao sujeito dotado do alto grau de decidibilidade política. Para esse penalista, “os tipos abertos, aperfeiçoados por meio de acessoriedade e repletos de elementos normativos sempre culminarão na necessidade de interpretação e valoração”. Tais expedientes, de acordo com ele, transferem ao julgador uma capacidade decisiva de construção de sentido da responsabilização jurídica, seja no judiciário ou no parlamento. Para Alamiro Salvador Netto (2016), “normas fluidas significam maior protagonismo do julgador, de sua escolha ou, se preferir, do seu poder” e, complementa, que “a fragilidade jurídica é a alvorada da política”. Para esse autor, o direito material dos crimes de responsabilidade apresenta uma fragilidade inerente na obtenção de segurança jurídica, visto que sua formatação tende a ampliar a margem de decisão. Destaque-se nesse sentido, como exemplo, a abertura semântica dos tipos de responsabilidade relacionados à violação do decoro do cargo e à permissão de infringir lei de ordem pública.

Alamiro Salvador Netto (2016) critica, além do mais, que a Lei 1.079/50 se vale de uma série de normas sancionatórias dependentes de complementação, técnica que apresenta uma série de problemas dogmáticos e práticos e abre margem para excessos. O Direito Penal também

se utiliza desse expediente, como é o exemplo clássico da Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) que não define quais são as substâncias criminalizadas, configurando uma norma penal em branco, e exige uma norma administrativa para complementar o sentido, que consiste nas portarias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para definir quais são drogas proibidas. De acordo com esse jurista, a Lei de Crimes de Responsabilidade usa a fórmula da “accessoriedade normativa”, na qual uma única infração (norma ponte) sanciona todo um conjunto de regras jurídicas que fazem parte de um diploma normativo que versa sobre outra temática. Um único crime de responsabilidade torna de uma vez só infração constitucional qualquer violação a outra legislação. Para demonstrar como isso não é uma boa técnica legislativa, Alamiro Netto (2016) ilustra como hipótese se na criminalização dos delitos patrimoniais, o Código Penal estabelecesse em um único dispositivo ser crime infringir todos os dispositivos do Livro III do Código Civil sobre o Direito das Coisas. Embora possa soar aparentemente absurdo, segundo esse criminalista, é a técnica que a Lei de Crimes de Responsabilidade usa em alguns delitos de responsabilidade, como em um crime de responsabilidade de violação à lei orçamentária presente no art. 10, item 4: “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”. De igual modo, ao definir como crime contra a guarda e legal emprego do dinheiro público, no seu art. 11, item 1: “ordenação de despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas”. Observa-se, ademais a utilização de técnica nos crimes contra a segurança interna presente no art. 8º: “4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;” e “7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública”. Em todos esses exemplos há uma remissão a criminalização de condutas que violem todo um diploma jurídico quando não todo o direito federal: “permitir infração de lei federal de ordem pública”. Essa técnica gera uma desproporcionalidade, colocando todo tipo de infração legal a esses diplomas sujeita ao mesmo tipo de sanção grave, que é a destituição do cargo presidencial.

Nesse mesmo sentido, um outro problema apontado por Alamiro Salvador Netto (2016) é a desproporção da punição, visto que toda conduta classificada como crime de responsabilidade – da menos grave a mais grave – tem a mesma punição: a aplicação da sanção única de perda do cargo mais alto da República. Não existe outra sanção ao crime de responsabilidade, que não a destituição do cargo, o que abre margem para o uso desproporcional e injusto dessa ferramenta constitucional, para não dizer abusivo.

Obviamente, em casos de incerteza e ambiguidade sobre o direito, cabe o intérprete jurídico se esforçar para tratar o direito com integridade, na linha do jurista americano Ronald Dworkin. Nesse aspecto, a sugestão de Rafael Mafei (2017) de utilizar a ideia de gravidade para

o impeachment, ou importar o próprio princípio da ofensividade do Direito Penal, na interpretação do bem jurídico passível do impeachment, pode contribuir para a correta e adequada aplicação dos crimes de responsabilidade. Inclusive, o esforço de desenvolver parâmetros hermenêuticos mais adequados para os tipos de responsabilidade foi o propósito deste capítulo.

Contudo, isso não descarta a eventual necessidade de atualização da Lei de Crimes de Responsabilidade. Em primeiro lugar, para atualizar os ritos, procedimentos e crimes em face da Constituição de 1988, como os crimes de responsabilidade relacionados ao Ministério Público (art. 85, II), o descumprimento de leis (VII) e para definir quais condutas relacionadas ao uso “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” devem estar sob a rubrica de violação à lei orçamentária. Em segundo lugar, para atualizar o impeachment em face dos desafios contemporâneos de erosão gradual das democracias, e reforçar a vocação desse instrumento constitucional como medida reativa de democracia militante, para enfrentar os graves abusos de poder que mandatários eleitos possam cometer contra a própria democracia e Constituição. Em terceiro lugar, para diminuir as incertezas presentes nas normas de textura demasiadamente aberta, fluida, que ampliam o desacordo jurídico e político sobre a interpretação mais adequada das normas. Em quarto lugar, para melhorar a técnica de redação dos crimes de responsabilidade, evitar o uso de normas dependentes de complementação por outros diplomas normativos, que abrem margem para desproporcionalidade de punição. Em quinto lugar, para repensar o elevado número de crimes de responsabilidade relacionados a questões fiscais e administrativas, que abrem margem para críticas pertinentes, como a de Leonardo Avritzer (2019), de que o impeachment no Brasil é usado para má-administração e incorpora um elemento político, não apenas para graves abusos de poder. Em sexto lugar, para pensar a própria sanção do processo de responsabilização presidencial. Talvez a destituição do cargo deva ser destinada apenas aos abusos de poder mais graves, e ser separada de sanções menos graves, como a inabilitação para exercício de função pública por um período predeterminado ou mesmo resoluções de censura. Conforme mencionam Ginsburg, Huq e Landau (2019), os Estados Unidos já emitiram resoluções de censura contra quatro presidentes em sua história. Essa medida consiste em uma repreensão disciplinar adotada pelas Casas Congressuais conjuntamente para formalizar uma punição branda contra um comportamento que infringe o padrão de conduta esperado.

Não compartilhamos com o diagnóstico de Oscar Vilhena Vieira que a quantidade de crimes de responsabilidade seja um problema por si só e isso seja a causa primordial da transformação do impeachment, na prática, em político. Como analisado acima, são

extremamente relevantes os crimes de responsabilidade definidos na lei especial relacionados à (I) a existência da União; (II) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; (III) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; (IV) a segurança interna do País; (V) a probidade na administração; e o (VII) o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Não obstante, alguns delitos de responsabilidade merecem melhor definição e os relacionados à violação da lei orçamentária (VI) requerem maior reflexão sobre sua pertinência em continuarem como crimes e de qual forma.

Em que pese a necessidade da atualização da Lei dos Crimes de Responsabilidade, torna-se importante destacar que o próprio procedimento institucional do impeachment leva à inevitável politização do processo de responsabilidade presidencial, tanto pelo perfil do julgador como pela fórmula do julgamento, nos dizeres de Alamiro Salvador Netto (2016), uma vez que é decidido por parlamentares numa sistemática parecida com o íntimo convencimento. Isso deixa esse procedimento que deveria ter uma natureza primordialmente jurídico-constitucional vulnerável às intemperes das circunstâncias da política, conforme se demonstrará no capítulo subsequente.

## 8 AS CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS DO IMPEACHMENT

Diante de circunstâncias jurídicas ideais, o impeachment deveria ocorrer quando o presidente comete um crime de responsabilidade grave, que atente contra a Constituição, e coloque em risco a integridade da própria democracia, ordem constitucional e Estado de Direito, conforme visto no capítulo anterior. Contudo, na realidade da prática constitucional, o impeachment de fato ocorre diante de uma série de circunstâncias políticas, que envolvem desde fatores institucionais, como regras constitucionais, o sistema político-partidário, a relação do presidente com o Congresso; até um contexto político mais amplo de fatores econômicos, sociais, escândalos, manifestações nas ruas, cobertura midiática e o calendário eleitoral. O propósito deste capítulo consiste em compreender como o impeachment de fato ocorre na prática e por que ocorre: quais são as causas institucionais e extrainstitucionais que levam a um impeachment acontecer. Após o diagnóstico desenvolvido, verificar quais mudanças institucionais poderiam contribuir para minimizar incentivos para eventuais abusos políticos relacionados ao uso desse instituto constitucional.

Cientistas políticos, especialmente, se debruçaram sobre esse fenômeno em estudos comparados nas últimas duas décadas, diante do novo fenômeno de instabilidade política em democracias presidencialistas, notadamente na América Latina após a redemocratização a partir do fim dos anos 70 e sobretudo na década 80. De acordo com Anibal Pérez-Liñán (2007), houve uma redução drástica de golpes militares e colapsos democráticos a partir dos anos 80, tanto pela desconfiança doméstica que elites civis desenvolveram com militares pelos traumas das ditaduras recentes, como pela mudança do paradigma internacional, no contexto do fim da Guerra Fria e especialmente pela modificação da política externa americana, havendo uma pressão internacional contra regimes autoritários e violações de direitos humanos. Diante desse contexto, políticos foram compelidos a encontrar mecanismos constitucionais para resolver suas disputas e crises políticas, e o impeachment, que era visto como um mecanismo difícil, lento e obsoleto – como o próprio Paulo Brossard (1992) o descrevia em sua obra clássica no Brasil –, passou a ser utilizado. Agora as crises políticas entre poderes Executivo e Legislativo passaram a ser resolvidas por meio do impeachment: o presidente é removido, mas a democracia não colapsa, como nas décadas que antecederam<sup>166</sup>. Em virtude disso, a partir do

---

<sup>166</sup> Embora as democracias sobrevivam, conforme já dito, caso o processo seja percebido como abusivo ou ilegítimo, pode ser acompanhado por um processo de instabilidade, crise e degradação institucional. Pode-se violar as normas internas de tolerância mútua e autocontenção, no sentido de Levitsky e Ziblatt (2018), necessárias para o bom funcionamento de uma democracia, ou o *ethos* de fidelidade, de acordo com Postema (2020) indispensável para o Estado de Direito. Então, esse diagnóstico merece ser qualificado.

impeachment de Fernando Collor no Brasil, multiplicaram-se processos de impeachment na América Latina e no mundo, que se tornaram objeto de pesquisas comparadas sobre as razões políticas que ensejaram a remoção ou não dos presidentes, primordialmente pela ciência política, e que mais recentemente tem sido objeto de reflexões por acadêmicos do Direito também.

É interessante notar que uma das obras pioneiras sobre o estudo do impeachment comparado – *Checking Executive Power: Presidential Impeachment In Comparative Perspective* – dos cientistas políticos Jody Baumgartner e Naoko Kada (2003), sustentam que o impeachment deve ser entendido como um fenômeno político, não jurídico. Também criticam a abordagem predominantemente descritiva e normativa, sobretudo a proveniente de juristas que escrevem sobre o tema, que enfatizam como o impeachment deveria ser a partir das normas e procedimentos existentes, e desconsideram como ele funciona na prática no sistema político assim como as diferenças partidárias desempenham um papel crucial nesse processo. Criticam a visão paroquial da literatura inglesa até aquele momento, que focava no estudo do impeachment dos Estados Unidos, para justificar uma abordagem mais sistemática e política, de análise comparada. No entanto, eles cometem o equívoco de naturalizar inclusive a versão realista cínica proferida por Gerald Ford, então líder da minoria republicana na Câmara (que posteriormente foi presidente), em 1970, no decorrer do impeachment do ministro da Suprema Corte Willian Douglas de que “uma ofensa passível de impeachment é o que a maioria da Câmara dos Deputados considera ser em um determinado momento da história”.

Não obstante cientistas políticos, como Jody Baumgartner e Naoko Kada (2003), tenham produzido estudos que contribuíram para a compreensão de como o impeachment funciona na prática de forma mais sistemática, concorda-se com a crítica de John Ohnersorge (2020) de que para compreender o instituto do impeachment em sua completude são necessárias abordagens jurídicas e políticas, na medida que o regime do impeachment incluirá tanto normas e instituições jurídicas, como também política e estruturas políticas, e tudo isso afeta os atores políticos que tomam as decisões. Nas palavras desse jurista estadunidense, o impeachment é tanto jurídico como político, e mesmo para entender como o impeachment funciona politicamente, torna-se importante compreender como as regras e procedimentos constitucionais condicionam a política. Segundo Ohnersorge, embora abordagens centradas no direito muitas vezes tratem o impeachment como uma matéria primordialmente jurídica, prestando atenção esporádica e não sistemática a fatores políticos, elas são imprescindíveis para entender a técnica jurídica sobre as infrações constitucionais passíveis de impeachment e sobre o procedimento em si.

Os capítulos precedentes tiveram o propósito de entender justamente como o impeachment deve funcionar juridicamente e procedimentalmente. Neste capítulo, para compreender o funcionamento do instituto na prática constitucional dialogaremos com a literatura da ciência política comparada, como as obras de Jody Baumgartner e Naoko Kada (2003), Anibal Pérez-Liñán (2007, 2014, 2016, 2019, 2020), Mariana Llanos e Leiv Marsteintredt (2010), Ginsburg, Huq e Landau (2019), dentre outros. Além disso, pesquisas brasileiras publicadas recentemente que dialogam com a ciência política, como a dissertação de João Villaverde (2019), a tese de Bonifácio Andrada (2020) e o livro de Rafael Mafei (2021), que buscam compreender o instituto em uma visão mais integral entre o direito e a política.

Conforme abordado no terceiro capítulo, citando Daryl Levinson e Richard Pildes (2006), para compreender o funcionamento do sistema de separação de poderes torna-se inarredável a compreensão da dinâmica e funcionamento da “separação de partidos”, isto é, como o sistema político-partidário influencia e é influenciado na dinâmica dos institutos constitucionais. O impeachment, especialmente, é diretamente impactado pela dinâmica da política, na medida em que geralmente o Poder Legislativo detém a atribuição constitucional de deflagrar o processo e, em boa parte dos países, também a de julgá-lo.

### **8.1 Fatores institucionais e extrainstitucionais que condicionam o impeachment**

Em obra pioneira sobre processos de impeachment ocorridos em sua maioria nos anos 90 no Brasil, Venezuela, Madagascar, Colômbia, Rússia, Estados Unidos e Filipinas<sup>167</sup> – que culminaram em alguns casos com a condenação de presidentes, em outros com a sobrevivência –, Jody Baumgartner (2003) identificou cinco fatores que condicionam o processo de um impeachment presidencial: (i) o equilíbrio institucional entre os diferentes poderes, (ii) as previsões constitucionais e legais sobre o impeachment, (iii) a estrutura dos partidos políticos, (iv) a popularidade presidencial, (v) outros fatores, como mídia, condições econômicas e pressões internacionais.

Por equilíbrio institucional entre os diferentes poderes, deve-se compreender qual é o poder encarregado pelo impeachment, se é legislativo-dominante – caso o Congresso concentre

---

<sup>167</sup> Fizeram parte da análise contra os processos de impeachment ocorridos contra o presidente do Brasil Fernando Collor em 1992, o presidente da Venezuela Carlos Andrés Pérez em 1993, o presidente de Madagascar Albert Zafy em 1996, o presidente da Colômbia Ernesto Samper em 1996, os três processos de impeachment ocorridos contra presidentes dos Estados Unidos – Andrew Johnson em 1867, Richard Nixon em 1974, e Bill Clinton em 1998 e 1999 –, os dois contra o presidente da Rússia Boris Yeltsen em 1998 e 1999, um contra o presidente da Filipe Joseph Estrada em 2000 (BAUMGARTNER, KADA, 2003).

as atribuições de acusação e julgamento – ou judiciário-dominante – caso a corte constitucional desempenhe o papel de julgamento (KADA, 2003), bem como qual é o nível de prerrogativas de cada um, e se o presidente é mais forte institucionalmente ou mais fraco. Sobre as previsões constitucionais e legais, relacionam-se às normas que dizem respeito ao impeachment, sobretudo as procedimentais, que facilitam ou dificultam sua ocorrência, como o quórum qualificado para acusação e condenação, a quantidade de instituições envolvidas no decorrer do processo, em suma, o número de pontos de vetos. Por estrutura político-partidária, deve-se buscar entender se o sistema é bipartidário ou multipartidário, o quão institucionalizado o sistema partidário é, o grau de disciplina partidária, a força do partido presidencial e de sua coalizão de governo ou da oposição; tudo isso vai influenciar o resultado do impeachment. Por sua vez, a popularidade presidencial afetará as chances de sucesso ou não do impeachment, quanto mais popular, mais difícil; quanto menos popular, mais provável. Já os outros fatores elencados por ele, uma mídia investigativa profissional e independente em um ambiente de ampla liberdade de imprensa pode contribuir para cobertura de escândalos presidenciais, que favorecem o impeachment; assim como situações adversas na economia, nas quais o presidente é visto como responsável, também contribuem para criar o clima para o impeachment; da mesma forma pressões internacionais podem influenciar, inclusive contrariamente, como no caso do impeachment colombiano que os cidadãos se posicionaram contra a influência estadunidense (BAUMGARTNER, 2003).

A cientista política Naoko Kada (2003), no capítulo conclusivo dessa obra, adicionou que o Poder Legislativo é a instituição mais decisiva para definir o destino do presidente: se sofrerá o impeachment ou não. Citando os cientistas políticos Victor Hinojosa e Aníbal Pérez-Liñán<sup>168</sup>, que analisaram o caso colombiano na obra, ela demonstrou como a criação de um “escudo legislativo” é indispensável para um presidente se proteger de um impeachment, e como a falha de construir esse escudo pode ser fatal para sua derrocada em um processo de impeachment. Sustentou que são quatro fatores principais que explicam o sucesso do presidente em obter ou não o escudo legislativo: (i) quórum de votação: quanto maior, mais difícil; (ii) a composição partidária do corpo legislativo: se o partido do presidente controla a casa que decide o impeachment, não sofrerá o impeachment (isso ocorre, sobretudo em sistemas bipartidários como os Estados Unidos); por outro lado, quando o presidente não controla a maioria da casa legislativa, fato mais frequente em sistema multipartidário, ele tem que construir uma coalizão,

---

<sup>168</sup> Aníbal Pérez-Liñán desenvolve melhor o conceito de “escudo legislativo” em livro publicado em 2007 sobre o impeachment como novo padrão de instabilidade na América Latina, cujo título é “Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America”, que será abordado adiante.

e estará mais vulnerável em caso de crise, especialmente onde o sistema partidário é menos institucionalizado e os partidos não tem muita coesão e disciplina; (iii) patronagem presidencial: o presidente dispõe de uma série de prerrogativas para tentar atrair legisladores para construir uma base aliada, como distribuição de emendas orçamentárias e cargos, de modo a criar o escudo legislativo e impedir o impeachment; (iv) opinião pública: tem o efeito de influenciar o comportamento do legislador; de um lado, um presidente popular dificilmente sofre impeachment, de outro, se o presidente é impopular, e a opinião pública está convencida que ele cometeu infrações constitucionais, isso pode ajudar na pressão pelo impeachment e na mudança de posição do legislador.

Manifestações de rua contra o presidente são outro ingrediente extrainstitucional que ganha ênfase central em pesquisas subsequentes como motivador de quedas presidenciais. A cientista política Kathryn Hochstetler (2007) defendeu que a presença ou ausência de protestos de rua de massa, organizados pela sociedade civil e movimentos sociais, desempenham uma função central para determinar se um presidente permanecerá no cargo ou cairá. Presidentes seriam contestados por políticas econômicas, especialmente as orientadas para o mercado – no contexto que ela escreveu, sucessivos presidentes que haviam adotado políticas concebidas como neoliberais haviam caído –, por escândalos de corrupção que envolvam o presidente, e também por serem minoritários nas legislaturas. Além desses fatores de risco, protestos de rua, para Hochstetler, representariam o novo poder moderador dos novos regimes civis, em substituição aos militares, para explicar a instabilidade presidencial.

Em obra analítica profunda demonstrando como o impeachment se tornou o novo padrão de instabilidade política na América Latina, o cientista político Aníbal Pérez-Liñán (2007), ao analisar seis casos de impeachment na região ocorridos entre 1992 e 2002<sup>169</sup>, demonstrou que o impeachment se torna mais provável quando: (i) políticas econômicas impopulares são impostas ou ocorre má-performance na administração do governo, (ii) o sistema de mídia de massa investiga sistematicamente a política e expõe os escândalos, (iii) uma ampla coalização da população toma as ruas exigindo a saída do presidente, (iv) o presidente falha em ter controle do Congresso, seja porque seu partido é minoritário, seja porque o Congresso está sob o comando de um facção adversária.

---

<sup>169</sup> Aníbal Pérez-Liñán (2007) analisou em seu livro clássico sobre o impeachment na América Latina os casos de Fernando Collor no Brasil em 1992, Carlos Andrés Pérez na Venezuela em 1993, Ernesto Samper na Colômbia em 1996, Abdalá Bucaram no Equador em 1997, Raúl Cubas Grau no Paraguai em 1999, e Luis González Macchi no Paraguai em 2002.

Nessa obra, Pérez-Liñán (2007, p. 132) retomou e desenvolveu a centralidade da ideia de se construir um *escudo legislativo* para um impeachment não ocorrer na prática política<sup>170</sup>. Um presidente, mesmo quando acuado por acusações e protestos de rua, pode sobreviver a um impeachment se puder confiar em parlamentares leais. Por um lado, um Congresso aliado ao presidente pode protegê-lo mesmo quando existem importantes razões para perseguir uma investigação profunda. Por outro, uma maioria de parlamentares opositoristas podem acusar um presidente, de forma partidária e abusiva, ainda que as evidências sejam fracas ou não haja um sentimento público em favor do impeachment. Isso ocorre porque parlamentares individualmente ou partidariamente podem ter incentivos pessoais, relacionados a carreira política, para perseguir tais fins.

Nessa perspectiva, para Pérez-Liñán (2007, p. 133), os fatores político-institucionais que são determinantes para o impeachment presidencial ocorrer ou não seriam os seguintes: (i) normas constitucionais sobre o impeachment, (ii) sistema partidário, (iii) a relação do presidente com o Congresso, (iv) o contexto político geral (como o calendário eleitoral e a natureza dos escândalos políticos).

Sobre as normas constitucionais, Pérez-Liñán (2007, p. 134), na mesma linha dos fatores equilíbrio institucional e previsões constitucionais de Jody Baumgartner (2003) apresentado anteriormente, considera importante avaliar procedimentos, como quórum, mas principalmente se o modelo do impeachment é conduzido pelo Poder Legislativo (legislativo-dominante), unicameralmente ou bicameralmente, como o paradigma americano que inspirou diversos países da América Latina como o Brasil, ou pelo Judiciário (judiciário-dominante), no qual geralmente o Congresso autoriza e o Judiciário conduz. Pérez-Liñán, ainda apresenta um modelo híbrido, que teria como exemplo o brasileiro, que distingue crimes de responsabilidade – que seria legislativo-dominante – de crimes comuns – que seria judiciário-dominante no julgamento, mas com necessidade de autorização da Câmara. Mesmo em sistemas no qual o Poder Judiciário tem a prerrogativa de julgar o impeachment, uma Casa do Congresso, pelo menos, deve autorizar o procedimento.

Da análise comparada dos modelos de impeachment em 57 Constituições na América Latina entre 1950 e 2004, o cientista político argentino verifica que o Poder Legislativo tem o poder de bloquear os processos de impeachment em todos os modelos, não apenas os legislativos-dominantes, mas inclusive os judiciário-dominantes, na medida em que detém a prerrogativa de autorizar ou não o prosseguimento do impeachment. Em algumas Constituições

---

<sup>170</sup> Já apresentada na obra organizada por Jody Baumgartner e Naoko Kada (2003).

latinas também há a previsão de declaração de incapacidade do presidente, nas quais o Legislativo também exerce poder seja de declarar a incapacidade, seja de revisão. Diante desses dados sobre as regras institucionais sobre o impeachment, Pérez-Liñán (2007, p. 139) conclui que os legisladores são guardiões (*gatekeepers*), agentes com poder de veto coletivo com capacidade de ativar ou bloquear o processo de responsabilização presidencial.

As constituições determinam a quantidade de atores institucionais com poder para decidir o grau de consenso para o impeachment prosseguir ou não, seja o número de órgãos envolvidos (bicameralismo, legislativo e judiciário, comissões que o processo exige que passe), seja o quórum de decisão. Quanto maior o número de instituições e atores envolvidos, maior a quantidade de pontos de veto decisório (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 142). O quórum do impeachment em cada casa legislativa exerce um papel institucional determinante para a estratégia de um presidente construir seu “escudo legislativo” para sobreviver contra um processo de impeachment. Se ele conta com apoio da maioria do Congresso, sua remoção é virtualmente impossível. Mesmo que ele não conte com a maioria, se ele consegue manter uma coalizão de parlamentares leais que não viabilize o quórum de decisão do impeachment, ele pode conseguir um “escudo legislativo” que o evite (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 143). Em função disso, a montagem do escudo legislativo dependerá tanto dos obstáculos procedimentais na Constituição como do número de legisladores leais, fatores que estão interrelacionados.

No que diz respeito ao sistema partidário, de acordo com o modelo de impeachment desenvolvido por Pérez-Liñán (2007, p. 145-6)<sup>171</sup>, presidentes podem não conseguir formar um escudo legislativo tanto porque os partidos deles são pequenos como porque são incapazes de construir uma coalizão legislativa, ou mesmo porque eles fazem parte de um partido grande que pode ser controlado por uma facção adversária<sup>172</sup>. Dessa maneira, segundo o cientista político argentino, três fatores primordialmente podem determinar o sucesso ou o insucesso da montagem do escudo legislativo: o tamanho do partido do presidente, sua coesão, e a capacidade de ele formar alianças entre legisladores de outros partidos, inclusive de opositores em tese. O primeiro fator que deve ser considerado para o escudo legislativo é o tamanho do partido do presidente no Congresso, qual é o percentual de cadeiras que ocupa em relação à maioria ou ao quórum do impeachment. O segundo é o nível de disciplina partidária; se for fraca, os partidos podem atuar de duas maneiras: o presidente pode perder apoio dos membros

---

<sup>171</sup> O ponto sistema partidário de Pérez-Liñán (2007) dialoga com o fator estrutura dos partidos de Jody Baumgartner (2003).

<sup>172</sup> Em países como Venezuela, Colômbia e Paraguai, que Pérez-Liñán analisou casos de impeachment, presidentes enfrentaram dificuldades nos seus próprios partidos, que era grandes e tinham fortes facções adversárias de legisladores.

de seu próprio partido, por um lado; por outro, pode permitir a formação de uma coalizão contra o impeachment com membros indisciplinados de partidos adversários. Em terceiro lugar, caso o partido do presidente não obtenha maioria, contexto comum em sistemas multipartidários, ou seus partidos não tenham disciplina partidária, ele deve se preocupar em construir uma coalizão legislativa com membros de outros partidos.

Sobre a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, Pérez-Liñán (2007, p. 147-8) destaca a importância da liderança e estratégia presidencial para o sucesso ou fracasso na relação com o Congresso, e conseqüentemente, as chances de um potencial impeachment. Segundo esse cientista político, o comportamento do presidente – sua agência –, como produto de fatores institucionais, também desempenha papel fundamental na relação dos poderes, especialmente quando uma crise política explode, tornando-o vulnerável. Diante de um Congresso hostil, presidentes que adotam estratégias de negociação com líderes legislativos – compartilhando poder e barganhando emendas e cargos (patronagem) – podem ter mais êxito, apesar de ser mais custosa. Por outro lado, presidentes que adotam estratégias de isolamento – ignorando e contornando os líderes do Congresso e impondo políticas por meio de suas prerrogativas de decretos<sup>173</sup> –, ou estratégias de confrontação, como ir direto ao povo (*go public*), desafiando o Congresso ao mobilizar a opinião pública de forma polarizada e populista<sup>174</sup> contra ele, podem enfrentar mais dificuldades, por desgastar a relação entre os poderes. Na análise empírica comparada dos casos latinos, esse cientista político constatou que presidentes que adotam estratégia isolacionista estão na pior posição, inclusive comparado aos que adotam a estratégia de confronto, que estariam em uma posição relativamente melhor. Contudo, ambas estratégias podem ser letais para a sobrevivência do presidente em processo de impeachment. Por sua vez, os que negociam com legisladores e constroem coalizão legislativa mais extensa, estariam em melhor posição para resistir a um impeachment (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 173).

---

<sup>173</sup> Poderes de decretos, como dito nos primeiros capítulos dessa pesquisa devem ser compreendidos em um sentido teórico amplo, não apenas decretos administrativos regulamentares, mas também de decretos legislativos, cuja a medida provisória é o principal exemplo no Brasil.

<sup>174</sup> O cientista político americano Jan-Werner Müller (2016) define populismo como antipluralismo, isto é, a negação da legitimidade aos adversários políticos, críticos ou de minorias políticas. O populismo carismático apresenta duas características centrais. Em primeiro lugar, o “anti-pluralismo moralizado”, relacionado com a crença de que somente o líder e seu grupo político encarnam a vontade popular e representam sozinhos os cidadãos, enquanto as outras alternativas políticas ou grupos sociais seriam ilegítimos. Em segundo, uma noção “não institucionalizada de povo”, baseada na conexão direta com o que entendem ser a vontade popular, que não seria manifestada por meio das estruturas formais da escolha democrática, isto é, a democracia representativa. Se o líder populista confia ter licença para falar diretamente com as pessoas, com o intuito de demonizar forças políticas adversárias como inimigas e canalizar sozinho a manifestação da vontade popular, não existiria nenhuma necessidade de instituições intermediárias da democracia representativa, como legislativos. Por essa razão, agem para atrofiar tais arranjos institucionais (PAULINO, 2021).

No que concerne ao contexto político geral, segundo Pérez-Liñán (2007, p. 170), fatores exógenos, tais como pressões populares, mídia de massa e calendário eleitoral também afetam o apoio ao impeachment. Uma opinião pública hostil, seja a manifestada em pesquisas relatando a impopularidade presidencial, seja por meio de protestos populares exigindo a renúncia ou impeachment, podem encorajar parlamentares a investigarem o presidente, assim como uma investigação congressual pode desencadear a indignação popular. Meios de comunicação moldam o ambiente pelo impeachment, ao investigar ou dar publicidade às acusações contra o presidente, e influenciam a opinião pública, assim como os legisladores, ao direcionar o caminho de ação. Outro fator a se considerar é o calendário eleitoral, tendo em vista que a proximidade com as eleições amplia o comportamento estratégico de parte dos políticos. Pérez-Liñán sustenta que as eleições municipais de 1992 incentivaram o impeachment de Collor, já que muitos deputados concorriam ao pleito. Nessa linha, em diálogo com João Villaverde (2020), com base no histórico de processos de impeachment no Brasil, averiguamos que o tempo do mandato pode ser um fator decisivo para o impeachment: quanto mais perto do fim do mandato, menor a chance, na medida em que as eleições estão próximas e são vistas como meio mais adequado para pôr termo à crise política.

Em diálogo com a obra de Pérez-Liñán sobre o escudo legislativo, o jurista norte-americano John Ohnersorge (2020) salientou que as normas jurídicas e instituições do impeachment operam dentro de um sistema político, de tal modo que tanto a política é determinada e estrangida pelo direito, como o direito é influenciado pela política e o sistema político. De acordo com ele, um impeachment será mais difícil em um sistema bipartidário como o americano, uma vez que os legisladores não terão muito incentivo para deflagrar o impeachment do presidente. Seja porque os membros de ambos partidos podem temer que o presidente do seu partido possa estar sujeito a um processo de impeachment por uma Casa dos Representantes hostil a ele, seja porque o quórum de condenação de dois terços no Senado torna a remoção do presidente bastante improvável, seja porque os membros da Câmara de Representantes têm que enfrentar eleições a cada dois anos em distritos, e podem ter o receio de ser punidos por eleitores moderados. Dessa maneira, nos Estados Unidos seria mais fácil construir o escudo legislativo de proteção contra o impeachment, sobretudo pelo quórum elevado no Senado. Mas se o partido do presidente controla a maioria na Câmara, o impeachment se torna praticamente impossível. Por outro lado, em sistemas multipartidários fragmentados, presidentes minoritários, caso se tornem impopulares, terão mais dificuldade em formar esse escudo de proteção, na medida em que haverá ruptura na coalizão.

Na mesma linha de pesquisa, em artigo posterior, Pérez-Liñán (2014) reforçou a perspectiva de que a presença de uma coalizão heterogênea de protestos de rua envolvendo diversas classes sociais – trabalhadores, funcionários públicos, camponeses, trabalhadores informais e profissionais de classe média – apresenta um impacto positivo relevante na instabilidade presidencial. Contudo, um presidente que detém uma coalizão que controla a maioria do legislativo – formando seu escudo legislativo – consegue mitigar os efeitos dos protestos de rua e evitar um impeachment. Em função disso, os protestos populares podem ser neutralizados pelo forte apoio de congressistas leais. Por outro lado, de acordo com Pérez-Liñán, a recíproca também pode ser verdade: protestos populares de apoiadores do presidente podem neutralizar uma coalizão de legisladores de oposição dispostas a derrubá-lo<sup>175</sup>. O risco de remoção presidencial é provável de acontecer quando o Chefe do Executivo é ameaçado de ser destituído – pelas ruas ou pelo Congresso – e não constitui um escudo, seja legislativo, seja popular. Convém destacar que nesse artigo de 2014 ele minimiza o fator da mobilização como o principal fator para desencadear o impeachment, como havia considerado na obra de 2007, após o ex-presidente do Paraguai Fernando Lugo sofrer um impeachment acelerado, sem nenhuma mobilização popular prévia exigindo isso.

A relação de mobilização popular e instituições, conforme explica Rafael Mafei (2021, p. 108), configura-se complexa, tendo em vista que o descontentamento do povo com o governo impulsiona as instituições, ao mesmo tempo em que o trabalho das instituições também desencadeia manifestações contra o governo. De acordo com a cientista política Argelina Cheibub Figueiredo (2010), no caso do impeachment do Collor, inclusive, teria sido o bom trabalho desempenhado pela CPI do escândalo PC Farias, apresentando evidências contra o presidente, que foram o estopim para manifestações de rua ganharem força pedindo o impeachment.

Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet (2010), cientistas políticos organizadores da obra *“Presidential Breakdowns in Latin America”*, demonstram que a instabilidade presidencial é resultado de um processo causal multifacetado e complexo, que envolve uma cadeia de eventos que configuram uma tempestade perfeita contra o presidente, sendo difícil encontrar o fator

---

<sup>175</sup> Contudo, a verificação empírica do escudo popular é mais desafiador pela dificuldade de analisar indicadores de escudo populares. De acordo com ele, após os episódios de quedas presidenciais ocorridos nos anos noventa, presidentes passaram a mobilizar apoiadores em massa para diminuir o risco de impeachment. Nesse sentido, Pérez-Liñán (2014) exemplifica os presidentes sobretudo de esquerda da onda rosa da América Latina da primeira década dos anos 2000: Néstor e Cristina Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Hugo Chávez na Venezuela. Por outro lado, Fernando Lugo, presidente do Paraguai, não mobilizou apoio popular em sua defesa e caiu em um impeachment controverso, considerado por alguns críticos como um “golpe legislativo” pela celeridade com que foi conduzido pelo Congresso Paraguaio; por outros, foi definido como uma “parlamentarização do presidencialismo”.

mais determinante. De acordo com esses pesquisadores, crise econômica, escândalo político, protestos sociais, o nível de maturidade da democracia (após transição de um regime autoritário para democracia), colapso da coalizão e crise intragovernamental geralmente fazem parte dessa conjunção de fatores que precedem a instabilidade que culmina na ruína presidencial.

Segundo Llanos e Marsteintredet (2010), explicações centradas nos presidentes também são indispensáveis, já que o presidente é parcialmente responsável pela sua destituição. A liderança presidencial é uma variável que deve ser considerada para avaliar a sobrevivência ou queda de um presidente, na medida em que as estratégias e ações que tomam diante dos constrangimentos políticos e institucionais são relevantes para influenciar seu sucesso ou não.

Um dos fatores destacados por Llanos e Marsteintredet (2010) é a relação do presidente e do seu vice-presidente. Citando o alerta que o cientista político Juan Linz já fazia (1990), reforçam que o vice traz risco à estabilidade do regime se presidente e vice fazem parte de partidos diferentes ou de facções distintas do mesmo partido. Vários exemplos de crises que culminaram em quedas de presidentes na América Latina, constataram que os vices contribuíram para a desestabilização do governo, na medida em que se afastaram da presidência. Como sucessor, o vice teria poucos incentivos para apoiar o presidente em caso de crise. Logo, para esses cientistas políticos, os presidentes têm que ser estratégicos em quem escolhem para acompanhá-los. Nessa mesma perspectiva, Bonifácio Andrada (2020, p. 127) reforçou que o vice é um ingrediente indispensável na equação institucional para o afastamento definitivo do presidente, pouco abordado na literatura, na medida que os parlamentares – seja os que autorizam, ou acusam e julgam o impeachment – fazem cálculos sobre um governo hipotético com ele. Isso ocorre, segundo esse jurista, porque o impeachment geralmente tem um efeito destrutivo – de remover um governo – simultâneo a um efeito construtivo – de constituir um novo governo. A manutenção do escudo legislativo presidencial se torna mais difícil tendo em vista que os congressistas podem preferir o vice em detrimento do titular.

Além disso, estratégias intragovernamentais são fundamentais para a estabilidade presidencial, como a prerrogativa de escolher ministros para o governo, que pode ser preenchido conforme o cálculo para implementar suas políticas. Segundo Llanos e Marsteintredet (2010), presidentes que optam por governar sozinhos, adotando uma estratégia imperial que ignora ou contorna o Congresso, ou evitando construir um escudo legislativo no Congresso, tendem a fracassar. Por outro lado, presidentes que constroem coalizões multipartidárias para obter maioria, podem conseguir mais estabilidade e sucesso. Já o colapso da coalizão pode representar sinal de fracasso.

Em análise empírica sobre presidências latino-americanas, Llanos e Marsteintredet (2010) concluíram que fatores institucionais como a posição do presidente no Congresso e conflitos entre os poderes exercem um papel mais relevante do que protestos de ruas. Embora também constatem que protestos de rua antigoverno aumentam o risco de queda presidencial, assim como escândalos e crescimento negativo. De acordo com eles, a liderança presidencial, uma variável geralmente omitida em pesquisas sobre instabilidade presidencial, foi analisada em divisões internas no governo, e respaldou o diagnóstico de que conflitos internos nas administrações presidenciais podem erodir a governabilidade e sua estabilidade no cargo.

Os cientistas políticos Michael Álvarez e Leiv Marsteintredet (2010), estudando os dados de 19 países entre 1946 e 2006, analisaram 16 quedas presidenciais constitucionais – por impeachment ou renúncia – (*presidential breakdown*) e 25 democracias que colapsaram por golpes (*democratic breakdown*), e concluíram que demonstrações populares antigoverno, como protestos de rua, e taxas negativas de crescimento e inflação elevada, representando mau desempenho econômico, apresentam impacto positivo para a derrubada de presidentes. Nessa pesquisa, também concluíram que o número de partidos políticos aumenta e o número de cadeiras do partido do chefe do governo diminui quando aumenta a probabilidade de instabilidade presidencial em democracias.

Seguindo essa mesma perspectiva, Aníbal Pérez-Liñán e John Polga-Hecimovich (2016), desenvolvendo uma teoria conjunta para explicar a instabilidade presidencial, decorrente de golpes militares e impeachments, analisando empiricamente destituições presidenciais de 19 países entre 1945 e 2010, e concluíram que crise econômica, protestos sociais de massa e radicalização<sup>176</sup> de elites políticas opositoras são fatores comuns que dão causa à desestabilização presidencial, e ensejaram tanto golpes como impeachments.

Em face dos resultados encontrados pela literatura de ciência política exposta, nota-se que as instabilidades políticas que desencadearam processos de responsabilização presidencial nas últimas décadas em democracias presidencialistas, especialmente na América Latina, possuem explicações multicausais e complexas. **As circunstâncias políticas do impeachment presidencial** têm sua gênese em um conjunto de fatores institucionais, políticos e socioeconômicos que são interrelacionados e podem ser sintetizados da seguinte maneira:

- 1) **Normas e procedimentos constitucionais:** o desenho institucional do impeachment na Constituição e na legislação pode favorecer ou dificultar o impeachment, a depender da quantidade de pontos de vetos existentes. O quórum mais elevado, com uma super

---

<sup>176</sup> Radicalização, no sentido usado pelos pesquisadores, é a intransigência da oposição contra o mandatário, se dispondo a usar de todas ações institucionais para removê-lo do poder.

maioria, pode tornar mais difícil o procedimento. A quantidade de órgãos e autoridades responsáveis também. De igual modo, um modelo legislativo-dominante pode ser mais vulnerável às condições políticas do governante.

- 2) **Sistema político-partidário:** a quantidade de partidos e de fragmentação do sistema partidário facilitam ou dificultam a montagem de um escudo legislativo contra o impeachment, assim como outros fatores, como nível de coesão e disciplina partidária. Em sistemas bipartidários, como o americano, é mais fácil o partido presidencial conseguir construir um escudo legislativo. Em multipartidários, o desafio é maior.
- 3) **Desempenho econômico ruim:** crise econômica, taxas negativas de crescimento e hiperinflação aumentam a chance de corrosão da popularidade e conseqüentemente do impeachment.
- 4) **Mídia investigativa independente e escândalos políticos:** uma mídia profissional livre e independente influencia a opinião pública ao fiscalizar e cobrir escândalos da presidência.
- 5) **Opinião pública e protestos populares:** impopularidade do presidente na opinião pública aumenta chances de impeachment, sobretudo, se acompanhada de demonstrações antigoverno nas ruas. A perda de popularidade aumenta a chance de debandada de apoio político e fuga da coalizão.
- 6) **Comportamento presidencial na relação com o Poder Legislativo:** a liderança e a estratégia do presidente na relação com o Congresso podem ser decisivas para sua sobrevivência ou fracasso. Um presidente que se isola ou confronta o Congresso, em uma relação conflituosa com o Legislativo, tem menor chance de êxito na construção de um escudo legislativo. Por outro lado, um presidente que coopera e negocia com o Legislativo, compartilhando poder, pode ter mais chance de êxito na construção do escudo legislativo.
- 7) **O papel do vice:** o vice pode ser um componente de desestabilização importante na equação, caso ele seja visto como uma alternativa melhor que o mandatário pelos congressistas, especialmente se ele for de partido ou facção diferente, se afastar do presidente ou conspirar ativamente; por outro lado, se for leal, pode arrefecer ânimos e ser fator de estabilidade.
- 8) **Escudo legislativo:** a construção e manutenção de um escudo legislativo, isto é, de congressistas leais que irão evitar o impeachment, é o fator mais importante para a sobrevivência ou queda de um presidente. Isso está diretamente relacionado a outros fatores, como o quórum do impeachment, a quantidade de apoiadores do presidente em

seu partido e em uma coalizão interpartidária de apoio, as estratégias presidências para construir essa coalizão multipartidária.

Elencadas as principais condições que explicam politicamente o impeachment, torna-se importante analisar como a configuração institucional brasileira facilita ou dificulta um impeachment; verificar como estiveram presentes nos casos práticos no Brasil; e compreender os problemas da tensão gerada pelo distanciamento entre a normatividade constitucional esperada com a prática real do impeachment.

## **8.2 As circunstâncias políticas do impeachment no Brasil**

A configuração institucional do impeachment adotada pela Constituição de 1988 no Brasil é do modelo legislativo-dominante, mantendo a tradição constitucional desde 1891, com a ressalva da Constituição de 1934, como já desenvolvido nos capítulos cinco e seis. Não se considera o julgamento de crimes comuns pelo Supremo Tribunal Federal tecnicamente o impeachment, para fins dessa pesquisa, que levou o cientista político Aníbal Pérez-Liñán a classificar o regime brasileiro como híbrido. Diante disso, torna-se importante verificar como o desenho institucional afeta as probabilidades políticas ou não do impeachment e como isso se manifestou na prática constitucional brasileira, junto aos fatores extrainstitucionais, como cenário econômico adverso, escândalo coberto pela mídia, protestos de rua e impopularidade.

### **8.2.1 O modelo institucional legislativo-dominante, o sistema multipartidário fragmentado no Brasil e os mecanismos internos do impeachment no Brasil<sup>177</sup>**

No modelo legislativo-dominante do impeachment no Brasil, a Câmara autoriza por dois terços dos votos dos seus membros (que corresponde a 342 dos 513 deputados) e o Senado condena por dois terços dos votos (que corresponde a 54 dos 81 senadores). Dois terços é um quórum qualificado, o maior presente na Constituição de 1988, o que denotaria uma barreira institucional elevada para o impeachment. Dois terços é o quórum mais adotado em Constituições pelo mundo, de acordo com a pesquisa comparada de Ginsburg, Huq e Landau (2019): 53 a instituem como quórum de proposição do impeachment e 54 como quórum de

---

<sup>177</sup> “Mecanismos internos do impeachment” é o título da tese de doutorado inovadora de Bonifácio Andrada (2020) que revela os ingredientes do funcionamento político do impeachment, com ênfase no desenho institucional brasileiro. Tomo de empréstimo, porque nesse tópico da tese haverá um diálogo maior com a pesquisa dele.

aprovação. Poucos países optam por um quórum mais alto que esse: o de três quartos dos membros é escolhido por 7 países para autorizar o procedimento e 10 para aprová-lo.

Isso significa que o presidente no Brasil precisaria montar um escudo legislativo mínimo de 172 deputados e 28 senadores, isto é, mais de um terço dos membros das duas Casas Legislativas. Apesar de não parecer tão difícil, na prática a tarefa torna-se mais complicada porque o Brasil possui um sistema multipartidário hiperfragmentado e o partido do presidente geralmente não atinge nem 20% das cadeiras no Congresso. O presidente geralmente forma coalizões legislativas heterogêneas para obter maioria e governar, conforme demonstrado no capítulo 6. No entanto, conforme salienta Sérgio Abranches (2018, p. 350-351), a impopularidade, isto é, a rejeição acima de 50%, repele a coalizão e, por consequência, as condições de governabilidade, iniciando um ciclo de afastamento do presidente, sobretudo quando isso ocorre em meio a um cenário econômico adverso, gerando crises na relação entre Executivo e Legislativo e as condições políticas que possibilitaram tanto o impeachment dos presidentes Fernando Collor como o de Dilma Rousseff.

Jairo Nicolau (2017) afirmou que o Brasil tinha em 2016, no contexto do impeachment da presidente Dilma, um número de partidos políticos representados na Câmara dos Deputados superior ao de qualquer outra democracia no mundo: vinte e oito. Em 2018, a situação piorou ainda mais, representantes de 30 partidos foram eleitos. Em 2021, após algumas fusões, são 25 partidos. Nicolau observa que o Brasil também apresenta o maior número efetivo de partidos – índice que mede o grau de dispersão no parlamento conforme o tamanho efetivo de partidos –, tendo cerca de 13,4 em 2016, e teria produzido três das quatro eleições mais fragmentadas do mundo até 2015 (ele analisou 1.167 eleições para a Câmara dos Deputados entre 1919 e 2015 em 137 países). O número de partidos efetivos quase dobrou entre 2002 e 2016, passando de 7,7 para 13,4.

De acordo com Jairo Nicolau (2017), essa hiperfragmentação partidária não corresponde à divergência ideológica tampouco clivagens sociais, mas decorre de fatores político-institucionais, tais como: coligações nas eleições proporcionais, vigente até 2018 mas já extinta, que propiciava que legendas com número baixo de votos ingressassem no Legislativo; a legislação partidário-eleitoral, que concedia acesso ao financiamento público de campanhas (Fundo Partidário e meios de comunicação) a legendas com reduzido apelo eleitoral, criando incentivo para criação de novas legendas; assim como migração partidária, para as novas legendas criadas, dispensando poder. Para corrigir esse problema, em 2017, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 97 proibindo coligações nas eleições proporcionais e instituindo a cláusula de barreira gradual, restringindo acesso ao Fundo Partidário e ao acesso gratuito de

rádio e televisão aos partidos que não a atingissem. Mas a alteração do número de partidos ocorrerá gradualmente, a médio e longo prazo. O fato é que o cenário atual ainda permanece com uma alta fragmentação partidária no Congresso, dificultando a governabilidade presidencial em contextos de crise sistêmica (política e econômica).

Dando continuidade à análise do desenho institucional brasileiro, torna-se importante verificar como são os mecanismos internos do impeachment – tomando emprestado o título da pesquisa de doutorado de Bonifácio Andrada (2020), que dialogaremos a seguir – na Constituição, na legislação e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado, para verificar como se decide o impeachment e quais fatores facilitam ou dificultam sua ocorrência politicamente, e também os atores com poder de veto.

Sobre a denúncia, especificamente, a legislação brasileira permite qualquer cidadão apresentar denúncia contra o presidente da República (art. 14 da Lei 1.079/50), consagrando um mecanismo de participação e controle popular, como a ação popular. Contudo, o presidente da Câmara tem a prerrogativa de receber ou não a denúncia, após verificar se os requisitos legais estão presentes, como assinatura com firma reconhecida, os documentos comprobatórios e o rol de testemunhas (arts. 15 e 16 da Lei 1.079/50 e art. 218, §1º e §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Conforme lembra Bonifácio Andrada (2020, p. 117), a jurisprudência do STF alargou as margens desse juízo de admissibilidade por parte do presidente da Câmara, cabendo a ele verificar também se a denúncia é inepta ou desprovida de justa causa<sup>178</sup>.

O presidente da Câmara consiste, portanto, no primeiro ator institucional de veto, já que concentra o poder de agenda para dar prosseguimento ou não ao impeachment. Se o presidente da República for aliado do presidente da Câmara, esse provavelmente não receberá a denúncia, seja indeferindo seu recebimento, possibilidade que permite recurso ao plenário de acordo com o Regimento Interno da Câmara (art. 218, §3º); seja – na prática – nem sequer deliberando a respeito, sob o pretexto de que não há prazo legal nem regimental para a tomada dessa decisão.

Apesar de, na prática, os últimos presidentes da Câmara estarem se negando até mesmo a apreciar e despachar as denúncias, esse poder de ignorá-las tem sido contestado. Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021), recentemente, publicaram artigo demonstrando que a prática constitucional no Brasil sempre foi o presidente despachar as denúncias, em sua maior parte, rejeitando-as, a partir da Constituição de 1988<sup>179</sup>. A partir do mandato de Eduardo Cunha se torna uma prática “esquecer na gaveta” as denúncias, bloqueando o procedimento de

---

<sup>178</sup> Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS 30.672 AgR/DF) e Mandado de Segurança n. 23.885/DF.

<sup>179</sup> Antes da Constituição de 1988, o trabalho de sepultamento das denúncias ocorria na Comissão Especial instituída para apreciar o impeachment (MAFEI, SILVA, 2021).

impeachment, não permitindo sequer o recurso ao plenário contra a denúncia conforme previsto no Regimento. Essa prática de ignorar denúncias foi mantida pelo Deputado Rodrigo Maia, presidente da Câmara nos mandatos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, assim como pelo Deputado Arthur Lira, atual presidente da Câmara. Todavia, não existe previsão jurídica que a respalde. A Constituição e a Lei 1.079/50 afirmam que constitui competência da Câmara, não do presidente, deliberar sobre o impeachment, e o cidadão que denuncia tem o direito de obter uma decisão – seja pelo indeferimento da denúncia, seja instituindo a Comissão Especial – inclusive para recorrer dela se for o caso. Caso contrário, torna-se vazio o direito legal e constitucional dos cidadãos denunciarem crimes de responsabilidade. De acordo com os autores, caso não decida em tempo hábil, o presidente da Câmara poderia até cometer infração ética, pois teria o dever constitucional de despachar. Há também a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal intervir. Apesar de concordarmos com a interpretação de Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021) que essa prática é arbitrária e antijurídica, e o presidente da Câmara não pode se tornar um “senhor absoluto do impeachment”, fato é que ainda há um impasse sobre a extensão desses poderes institucionalmente, pela ausência de prazo explícito sobre a deliberação do presidente.

Na hipótese de indeferida a denúncia, o presidente poderá enfrentar o primeiro teste decisivo de seu escudo legislativo, caso o denunciante recorra ao plenário da Câmara dos Deputados, e ocorrerá o segundo ponto de veto sobre o impeachment, dessa vez coletivo. De acordo com Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021), “nos governos dos presidentes FHC, por três vezes, e Lula, por seis vezes, o plenário da Câmara deliberou sobre recursos apresentados por deputados contra decisões da Presidência da Casa que haviam negado seguimento a denúncias”. Em todas elas, os escudos legislativos montados por FHC e Lula, nas coalizões multipartidárias, se mostraram eficientes. Conforme demonstra Rafael Mafei (2021), em sua obra recente, as votações para arquivar as denúncias se deram, em regra, em linhas estritamente partidárias, sejam os votos favoráveis ao acolhimento do recurso por parte dos denunciantes; sejam os votos contrários, por parte dos aliados do governo. Mas isso ocorre não sem custos elevados envolvidos, na medida em que essa blindagem geralmente ocorre com distribuição de cargos e recursos.

Por outro lado, se o presidente da Câmara dos Deputados for adversário do presidente da República, pode receber a denúncia, na íntegra ou parcialmente (art. 218, §4º do RICD). Esse foi o papel desempenhado pelo deputado Eduardo Cunha, enquanto presidente da Câmara, no impeachment da presidente Dilma Rousseff, em sua relação turbulenta com o governo federal da época, que ensejou inclusive debates sobre o desvio de finalidade de sua conduta, já

que havia vinculado estrategicamente o recebimento ou não do impeachment ao processo de cassação de mandato na Comissão de Ética na Câmara dos Deputados. O recebimento da denúncia contra a presidente Dilma Rousseff foi percebido como uma retaliação ao fato de que os deputados do Partido dos Trabalhadores votaram contra Cunha no Conselho de Ética. Em 1992, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) também aceitou a denúncia contra o presidente Collor em meio à CPI do escândalo PC Farias e após entrevista bombástica do irmão dele à Revista Veja, que instituiu a Comissão Especial responsável por analisar o impeachment.

Recebida a denúncia do impeachment, ela será despachada à comissão especial eleita, com composição proporcional dos partidos, para emitir um parecer sobre ela. Esse será outro teste para o escudo legislativo presidencial (art. 19 e 20 da Lei 1.079/50). O presidente Floriano Peixoto, primeiro a sofrer acusação de crimes de responsabilidade, escapou nessa fase da comissão em 1893. Campos Salles também foi poupado contra três denúncias entre 1901 e 1902, assim como o marechal Hermes da Fonseca em 1912. De igual modo, Getúlio Vargas, também teve impeachment rejeitado na comissão especial e no plenário posteriormente, poucos meses antes de seu suicídio, em 1954 (MAFEI, SILVA, 2021; VILLAVERDE, 2019). Por outro lado, Fernando Collor e Dilma Rousseff não obtiveram a mesma sorte. Em 1992, o parecer elaborado pelo Deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), a favor da admissibilidade da denúncia contra Collor foi aprovado por 32 membros e rejeitado por apenas 1 membro, com a abstenção de 14 membros. Em 2016, a Comissão Especial aprovaria o parecer do Deputado Jovair Arantes (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB/GO) favorável à admissão da denúncia contra Dilma por 38 a 27 votos (ANDRADA, 2020, p. 118-119). Em ambos os casos, já se evidenciava a deterioração e fragilidade do escudo legislativo de Collor e Dilma, que foi confirmado nas fases subsequentes.

Após deliberado na comissão especial, o parecer será submetido a votação nominal do plenário da Câmara dos Deputados (art. 23 da Lei 1.079/50 e art. 218, § 8º do RICD). Esse será o teste decisivo do escudo legislativo do presidente, que diante do quórum atual precisa do apoio de no mínimo 172 parlamentares para o impeachment não ser autorizado. Sob a vigência da Constituição de 1946, Vargas, que já havia obtido parecer contrário à denúncia na comissão especial, quando aberta a votação nominal no plenário, o prosseguimento de processo de impeachment foi negado pelo plenário da Câmara, tendo 136 votos contra o processo e apenas 35 favoráveis (VILLAVERDE, 2019, p. 98). Já sob a vigência da Constituição de 1988, Collor e Dilma não conseguiram o mesmo êxito. O plenário da Câmara admitiu a denúncia de Collor por 441 votos a favor, 38 votos contrários e 1 abstenção. Já a de Dilma foi por 367 votos a favor, 137 votos contrários e 7 abstenções (MAFEI, 2021; ANDRADA, 2020).

Após autorizado o impeachment, a denúncia prossegue para o Senado Federal para processo e julgamento. Conforme entendimento do STF na ADPF 378, o Senado deve deliberar por maioria simples se recebe a denúncia ou não. A implicação prática do recebimento da denúncia é a instauração do processo perante o Senado que, de acordo com o art. 86, §1º, II da Constituição, suspende o presidente de suas funções até a conclusão do processo ou, não concluído, se decorrido o prazo de 180 dias. Conforme observa Bonifácio Andrada (2020, p. 119), o ponto crítico do desenho institucional do Brasil é o afastamento do presidente enquanto julgado pelo Senado, sendo substituído pelo vice, o que não ocorre, por exemplo, no desenho do impeachment dos Estados Unidos. Isso torna a posição do presidente vulnerável, na medida em que perde todas suas prerrogativas institucionais e políticas, inclusive de barganha, como distribuição de cargos e emendas. O problema se agrava ainda mais se o vice se coloca como uma alternativa, como ocorreram nos dois processos de impeachment: tanto Itamar Franco, que se distanciou publicamente de Collor, como Michel Temer, que rompeu de forma ainda mais ostensiva, com divulgação de carta e articulação explícita de bastidores. Isso contribui ainda mais para a desestabilização da situação do presidente e para a dificuldade de reverter o resultado da Câmara dos Deputados, garantindo um julgamento menos enviesado politicamente (se é possível).

No Senado, primeiramente, se institui a comissão especial que ficará responsável pelo processo, por um quarto do Senado, observada a proporcionalidade partidária (art. 380, II, do Regimento Interno do Senado). Em primeiro lugar, emitem um parecer sobre o recebimento ou não da denúncia, que vai à votação no plenário por maioria simples. Em segundo lugar, caso maioria simples aprove o parecer acusatório aceitando a denúncia, instaura-se o processo do impeachment, com o afastamento da presidente do cargo, e o presidente do STF assumindo a presidência do processo de impeachment. A comissão especial deve assegurar o devido processo legal, promovendo a instrução probatória, ouvindo as testemunhas, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa do acusado. Em terceiro lugar, após realizados os procedimentos processuais do impeachment, a comissão especial emite novo parecer opinando sobre o juízo de pronúncia, sobre a procedência ou improcedência da acusação, que será deliberado nominalmente por maioria simples pelo Senado. Aprovado parecer pela procedência da acusação por maioria simples, o passo seguinte é a marcação do julgamento, que também observará os ritos procedimentais do art. 24 ao art. 38 da Lei 1.079/50, garantindo o debate oral entre defesa e acusado. Encerrado o debate, realiza-se o julgamento por votação nominal, e os senadores votam para cada acusação de cometimento de crime de responsabilidade para o presidente, respondendo “sim” ou “não” se são favoráveis à condenação ou não. Se houver dois

terços ou mais de votos “sim” para a condenação, o presidente será condenado e destituído definitivamente (MAFEI, 2021, p. 268-274). No Senado, o presidente estará mais enfraquecido para conseguir manter seu escudo legislativo no julgamento, de no mínimo 28 dos 81 senadores e ser absolvido. Nem Collor nem Dilma obtiveram êxito. Collor foi condenado por 76 votos favoráveis, apenas 3 votos contrários, aplicando-se a inabilitação ao serviço público por oito anos, já que ele havia renunciado do cargo e se afastado. Dilma foi condenada ao afastamento do cargo por 61 votos contra 20, mas, em um entendimento heterodoxo, a votação das penas foi destacada, e ela foi absolvida da inabilitação do cargo por não ter se atingido o quórum constitucional, já que apenas 42 votos se manifestaram favoráveis contra 36 (VILLAVARDE, 2019; ANDRADA, 2020).

Além dos fatores institucionais e políticos demonstrados de quórum de decisão, multipartidarismo e fragmentação partidária, papel do vice, pontos de vetos no desenho do impeachment, que facilitam ou dificultam a construção do escudo legislativo, de acordo com Alamiro Velludo Salvador Netto (2016), a fórmula do julgamento do impeachment contribui para sua politização. Ainda que exista o trabalho de emissão de parecer por meio dos relatores nas comissões, na prática, os congressistas julgam na maioria das etapas com base nas manifestações “sim” ou “não”, que não exige a fundamentação racional da decisão como nos julgamentos judiciais. O julgamento do impeachment, assim, aproxima-se de um modelo do íntimo convencimento, como no Tribunal do Júri. De acordo com Salvador Netto (2016), “julgamentos nestes moldes tendem a ser menos apegados ao Direito no sentido normativo”. Por esse motivo, o Tribunal do Júri, de acordo com o criminalista, para proteger contra o decisionismo, exigiria um filtro maior, com duplo julgamento de admissibilidade antes de submeter o réu ao acusado. Salvador Netto também adiciona o perfil do julgador para explicar a politização do impeachment, já que o parlamentar não é isento nem goza das mesmas garantias constitucionais de um magistrado, por exemplo, para ser imparcial.

## **8.2.2 As circunstâncias políticas do impeachment nos casos de Collor e Dilma**

### ***8.2.2.1 O impeachment de Fernando Collor em 1992***

Fernando Collor era um presidente super minoritário no Poder Legislativo, tendo em vista que seu partido – o PRN (Partido da Renovação Nacional) – elegeu apenas 40 dos 513 deputados, nas eleições do Congresso Nacional de 1990, já com seu primeiro ano de mandato em andamento (VILLAVARDE, 2019, p. 113). De acordo com Pérez-Liñán (2007, p. 16), o

partido de Collor nunca teve mais que 10% da Câmara e tinha menos de 4% do Senado. Ele tinha uma coalizão aliada instável e pequena com partidos de direita – PFL (Partido da Frente Liberal), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PDS (Partido Democrático Social). Agrave-se a isso o fato de Collor ter adotado inicialmente um estilo de presidencialismo plebiscitário, de conexão direta com o eleitorado, editando medidas provisórias como método de implementar sua agenda política, e não tinha o hábito de dialogar com o Poder Legislativo nem capacidade política de formar uma coalizão política mais ampla, de modo a formar um escudo legislativo<sup>180</sup>.

O “isolamento” político de Collor em relação ao Congresso, nos termos de Pérez-Liñan (2007, p. 151), foi a marca do seu curto mandato. Sua forma de governar, menosprezando a importância de manter boas relações com o Legislativo, foi fatal para seu destino, com a deterioração da situação econômica, escândalos de corrupção sendo amplamente cobertos pela mídia, impopularidade elevada e protestos de ruas, além do distanciamento do seu vice.

Conforme explica João Villaverde (2016, p. 116), em 1992, Collor enfrentava um cenário de degradação econômica, com a recessão de 1990 se repetindo, com taxa de desemprego elevada – saltando de 8,7% em 1989 para 15,2% em 1992, e a inflação piorando, retornando a marca de 20% ao mês. Seus planos econômicos radicais, como o famigerado congelamento da poupança, não conseguiram controlar a inflação nem estabilizar a economia, o que contribuiu para desgaste de sua popularidade junto a opinião.

A denúncia de corrupção no chamado “escândalo PC Farias” complicou ainda mais sua situação, sobretudo com a entrevista de seu irmão caçula – Pedro Collor – à Revista Veja, em maio de 1992, revelando detalhes de como os crimes de PC Farias beneficiavam Collor política e economicamente (MAFEI, 2021, p. 104). Em junho foi instaurada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no Congresso Nacional para investigar o escândalo PC Farias. O clima piorou ainda mais entre políticos e na opinião pública com uma reportagem da Revista Istoé em junho com o motorista da secretária do presidente – Eriberto França – afirmando que PC Farias pagava as despesas do presidente (ABRANCHES, 2018, p. 117). A mídia cobriu amplamente a investigação desse escândalo e os desdobramentos da CPI, o que contribuiu para a deterioração ainda maior da popularidade de Collor.

No que diz respeito à opinião pública, conforme relata Sérgio Abranches (2018, p. 102), apesar da lua de mel no primeiro ano de governo em 1990, no ano seguinte, em 1991, em virtude

---

<sup>180</sup> Rafael Mafei (2021, p. 86) denominou esse estilo de governar de “presidência cesarista”. As medidas provisórias se tornam o método mais corriqueiro do presidente governar na Nova República, a excepcionalidade de Collor foi a indisposição de negociar e compartilhar poder com o Poder Legislativo, construindo sua coalizão, isolando-se politicamente.

dos insucessos dos planos econômicos, a popularidade de Collor começou a derreter rapidamente. No início do segundo ano de mandato, 29% desaprovavam o governo enquanto 22% ainda o aprovavam em pesquisas de opinião. Contudo, o ano foi de lenta agonia, com o índice de inflação aumentando, a renda per capita dos brasileiros caindo, o humor piorou bastante, e no final de 1991, segundo Abranches (2018, p. 111), a aprovação de Collor já havia caído para patamares baixíssimos, com a desaprovação de 63% registrada no Datafolha. Em 1992, com o cenário econômico adverso, somado ao escândalo PC Farias amplamente coberto pelas ruas, a impopularidade aumentou ainda mais e manifestações de rua exigindo a saída do presidente ganharam força nas principais capitais do país, sobretudo em agosto daquele ano, vestidos de preto e com as caras pintadas de verde e amarelo, que se tornou a marca do movimento contra o presidente. Em agosto, a Datafolha revelou que 70% dos brasileiros defendiam o afastamento de Collor (ABRANCHES, 2018, p. 123). Com a leitura do relatório final da CPI indiciando Collor como beneficiário do esquema PC Farias no final de agosto e a apresentação do pedido de impeachment no início do setembro, com a posterior tramitação célere, de acordo com Abranches (2018, p. 127), em setembro 75% dos brasileiros aprovavam o impeachment, que teve sua autorização confirmada pela Câmara no final daquele mês, com seu afastamento subsequente, e sua condenação em dezembro do mesmo ano, após sua renúncia. Pouco antes do seu julgamento no Senado, em dezembro, 87% dos brasileiros não queriam o retorno de Collor à presidência, segundo a pesquisa Gallup (ABRANCHES, 2018, p. 143).

Sobre a relação de Collor com seu vice, Itamar Franco, conforme pontua Rafael Mafei (2021, p. 97-100), nunca foi boa e ambos tiveram uma união política de ocasião no contexto das eleições de 1989. Em 1991, Itamar já havia feito críticas públicas ao governo de Collor, como à privatização da Usiminas. Com a deterioração da popularidade do presidente, foi paulatinamente se afastando dele e fazendo cada vez mais críticas públicas. No contexto do avanço da CPI e das conversas sobre o impeachment, Itamar Franco teria passado a articular seu governo e receber políticos em seu governo, se colocando como alternativa para assumir a presidência em caso de impeachment (ABRANCHES, 2018, p. 126).

De acordo com Sérgio Abranches (2018, p. 146), o impeachment de Collor pode ser explicado por cinco fatores distintivos e determinantes: 1) a coalizão presidencial minoritária, liderada pelo PRN, não se manteve leal ao Chefe do Executivo, nem tinha força o bastante contra a coalização que se formou pela interrupção do mandato, isto é, ele não conseguiu montar um escudo legislativo eficaz; 2) o principal partido da base de apoio, o PFL, não foi fiel e o abandonou no impeachment, fator crucial para a interrupção do mandato, demonstrando mais

uma vez o derretimento da coalizão e a falta de um escudo legislativo; 3) o aumento da impopularidade de Collor teve forte correlação com a perda de apoio político e a debandada de aliados; 4) com o derretimento do apoio político, o vice ganhou protagonismo e força de atração, facilitando a construção de uma coalizão de apoio a uma transição de poder; 5) a falta de clareza nas regras teria permitido uma discricionariedade maior na condução do processo, como uma celeridade desmedida nos procedimentos, sobretudo na Câmara. Esse último talvez tenha sido mais decisivo no de Collor em relação ao de Dilma, no qual o Supremo definiu com mais detalhes as regras do jogo na ADPF 387. Como visto acima, o cenário econômico adverso, aliado à cobertura da mídia do escândalo, assim como protestos de rua foram fatores decisivos para a interrupção do mandato de Collor, como destacado por pesquisadores como Aníbal Pérez-Liñán (2007).

#### ***8.2.2.2 O impeachment de Dilma Rousseff em 2016***

A presidente Dilma Rousseff enfrentou também uma tempestade perfeita no seu segundo mandato, com uma combinação de crise econômica e política, deflagrada pela Operação Lava Jato apurando escândalos de corrupção na Petrobrás, que elevou sua impopularidade, desencadeou protestos de rua, a dispersão de sua base legislativa no Congresso, e culminou, por fim, com a interrupção antecipada de seu mandato por um impeachment controverso. Contudo, conforme visto no capítulo anterior, as razões jurídicas para sua destituição foram frágeis, manejadas de forma estratégica e partidarizada, o que levou à contestação sobre a ilegitimidade e abuso do impeachment no contexto dela.

O desempenho econômico sofre uma desaceleração já em 2014, com crescimento baixo de 0,3%, com déficit fiscal ainda em 2014, a inflação terminara próximo ao teto da meta. De acordo com João Villaverde (2019, p. 148-149), no último trimestre de 2014, a economia entrou em recessão, com a situação se deteriorando ainda mais nos dois anos seguintes: o PIB caiu 3,6% em 2015, com inflação de 11% do IPCA, e caiu 3,6% em 2016, com inflação de 6,29%. Além do mais, houve aumento do desemprego e do déficit fiscal nesses anos, o que agravou o mau humor da população com o governo.

O escândalo do “Petrolão”, que culminou na investigação de corrupção praticada na Petrobrás pela Operação Lava Jato, que prendeu e julgou inúmeros empresários e políticos, amplamente coberto pela mídia, com um nível informacional elevado, também foi outro fator que contribuiu para aumentar a impopularidade do governo Dilma, embora ela pessoalmente não tenha sido envolvida em nenhuma acusação diretamente (MELO, 2016).

Tanto a crise econômica como a crise política desencadearam protestos de rua de massa contra o governo federal a partir de março de 2015, com o mote de “Fora Dilma” e também contra a corrupção, que se repetiram até o impeachment no ano seguinte. As pesquisas de opinião que já vinham registrando aumento da impopularidade no início do ano, pelas medidas de austeridades que estavam sendo tomadas pelo governo Dilma em contraponto ao discurso adotado nas eleições do ano anterior, contudo, após os primeiros protestos de maio revelaram um aumento substancial da impopularidade, com 62% desaprovando o governo e apenas 13% a aprovando (ABRANCHES, 2018, p. 299). Com a permanência da crise política, a impopularidade se manteve em patamares elevados no decorrer de todo ano. Após o impeachment ser instaurado, em dezembro, o Datafolha registrou que 65% dos brasileiros desaprovavam o governo, contra 12% que o aprovavam, e 60% apoiavam o impeachment (ABRANCHES, 2018, p. 308).

No entanto, diferente de Collor, Dilma tinha o apoio de um partido forte e leal – o PT –<sup>181</sup>, tinha sido eleita com apoio do segundo partido com mais cadeiras na Câmara e o que tinha mais cadeiras no Senado – o PMDB<sup>182</sup> –, e a coalizão que apoiou sua vitória em 2014, com 12 partidos, tinha eleito 303 dos 513 deputados, isto é, 59,1% da Câmara; e 53 dos 81 Senadores, ou seja, 65,4% dos Senadores (MELO, 2017). Desde o escândalo do Mensalão, em 2005, Lula ampliara o escopo de sua coalizão multipartidária e Dilma tinha conseguido obter êxito na governabilidade durante todo o primeiro mandato com uma coalizão ampla. Com o apoio de mais da maioria no início do segundo mandato, o que lhe garantiria inicialmente um bom escudo legislativo que a protegeria de um impeachment, torna-se importante explicar o que levou a deterioração tão rápida de sua coalizão legislativa, que ocasionou a sua destituição pelo impeachment. De acordo com Fernando Limongi (2017), a oposição sozinha não tinha força para desencadear o impeachment<sup>183</sup>, e 194 dos 367 votos que Dilma recebeu na Câmara no processo de impeachment foram de deputados membros de sua antiga coalizão.

Em primeiro lugar, o elemento mais decisivo na equação que levou ao impeachment da Dilma tem nome e sobrenome: Eduardo Cunha. O início da legislatura em 2015 começou com

---

<sup>181</sup> Em 2014, o PT foi o partido mais votado da Câmara, com 68 cadeiras, o que representava 13,3%, e era o segundo com mais cadeiras do Senado, com 12 Senadores, representando cerca de 15% das cadeiras (MELO, 2017).

<sup>182</sup> Em 2014, o PMDB, que depois mudou o nome para MDB, e era aliado do PT há mais de década, ocupando a vice-presidência do país, havia eleito 66 deputados (12,9% da Câmara) e tinha a maior bancada da Câmara com 18 Senadores (22,2% do Senado) (MELO, 2017).

<sup>183</sup> De acordo com Marcos André Melo (2017), a coalizão à direita, capitaneada pelo PSDB, tinha 128 deputados federais, que correspondia a 25% da Câmara, sendo 54 deputados dos tucanos; e 19 Senadores (23,5% do Senado), sendo 10 tucanos. A coalizão de oposição de centro-esquerda, liderada pelo PSB, tinha 53 deputados, sendo 34 do PSB, e apenas 7 senadores.

uma disputa entre os dois principais partidos da coalizão de governo pela presidência da Câmara: o candidato do PT, Arlindo Chinaglia, obteve 136 votos, e foi derrotado pelo candidato do MDB, Eduardo Cunha, com 267. A relação entre o governo Dilma e seu maior partido aliado começaram a azedar (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2017). Cunha passou a adotar uma agenda independente conservadora, mas ao mesmo tempo mantinha uma relação ambígua com o governo. No entanto, conforme ressalta Fernando Limongi (2017), o propósito central de Cunha era buscar proteção contra a Operação Lava Jato, que o governo não quis ou não conseguiu lhe garantir. Com a denúncia oferecida por Rodrigo Janot em agosto de 2015, Cunha se declara publicamente em oposição ao governo. Posteriormente, quando parlamentares do PT votam a favor do prosseguimento do processo de Cunha no Conselho de Ética da Câmara, Cunha retalia instaurando o processo de impeachment de Dilma Rousseff e passa a conduzir o impeachment nos seus termos aproveitando a ambiguidade regimental. Como visto em tópico anterior, a presidência da Câmara é um ponto de veto importante para o início ou não do impeachment. Quando o presidente da Câmara é aliado do presidente da República, dificilmente um processo será pautado. Por outro lado, quando é adversário, em uma relação conflituosa, como foi a de Cunha com Dilma, perde-se esse primeiro ponto de veto.

O cientista político Marcos André Melo (2017) adiciona a relação negativa de Cunha com Dilma, fatores institucionais, como o aumento do custo para gerir a coalizão, com o crescimento da fragmentação partidária e da heterogeneidade ideológica dos partidos na coalizão da Dilma. Além do mais, acrescenta um fator de liderança política: Dilma teria uma dificuldade maior de liderar a coalizão, negociaria politicamente com relutância, assim como tinha problemas no compartilhamento de poder. No entanto, a principal hipótese que nos soa mais persuasiva é a oferecida pelo cientista político Fernando Limongi (2017): Cunha junto a Temer teriam oferecido uma alternativa mais segura de proteção à Operação Lava Jato que Dilma, e teriam se tornado uma opção mais atraente para políticos que estavam ameaçados pela Operação Lava Jato.

O rompimento de Michel Temer com o governo Dilma, com a publicação de uma carta pública em dezembro de 2015, e a adesão explícita no projeto articulado por Eduardo Cunha passando a oferecer uma alternativa aos congressistas na mira da Lava Jato, para proteção contra investigações. O vice, como visto na primeira parte desse capítulo, pode servir como fator de desestabilização, sobretudo quando se articula ostensivamente para o lugar do titular, como ocorreu no caso do Temer. A conversa de Sérgio Machado como Romero Jucá, divulgada após a autorização do impeachment de Dilma na Câmara, mas realizada antes, foi reveladora

sobre as intenções de bastidores de “estancar a sangria” e “delimitava onde está” nas investigações da Lava Jato.

Adicione-se a essa equação o papel desempenhado pelo Poder Judiciário na desestabilização da política, tanto por parte do STF, como pela Vara Federal de Curitiba, mais especificamente por Sérgio Moro, responsável pela Operação Jato. Conforme Emílio Peluso Neder Meyer (2018), o Poder Judiciário também teve seu papel nesse quadro de instabilidade da política e crise constitucional nos últimos anos, com sua politização indevida em inúmeros casos, como no contexto da prisão de Delcídio do Amaral, que o Supremo adotou um precedente heterodoxo; com a leniência do STF com os abusos cometidos pela Operação Lava Jato; com a decisão de Sérgio Moro de liberar a gravação entre a presidente Dilma e o ex-presidente Lula, violando o direito de privacidade, além de ter desencadeado protestos contra o governo; com a decisão de Sérgio Moro de realizar a condução coercitiva de Lula; com a decisão do Supremo que impediu Lula de tomar posse como Ministro; com a relativização da presunção de inocência<sup>184</sup>. Rubens Gleizer (2020) define o papel dos ministros do STF nesse contexto de turbulência política e crise constitucional como “catimba constitucional”, adaptando o conceito de *constitutional hardball* de Mark Tushnet. Rafael Mafei (2021, p. 184-190) também destacou como o sistema de justiça teria trabalhado pelo impeachment, sobretudo com o poder de agenda ou “timing” das decisões tomadas em momentos chaves, como decisões de Moro de divulgar a gravação entre Lula e Dilma e o impedimento da posse de Lula em março de 2016, de um lado; e a demora para se afastar Cunha ou para divulgar a gravação de Jucá com Sérgio Machado supracitada.

Todas essas decisões judiciais dificultaram a articulação política do governo Dilma para se defender contra o impeachment e representaram uma sinalização de que o eventual governo Temer poderia oferecer proteção melhor contra a Operação Lava Jato. Lula, por exemplo, foi impedido de exercer o papel de articulação política. Conforme explica, Limongi (2017)

---

<sup>184</sup> Emílio Meyer (2018) adiciona a decisão do Supremo Tribunal Federal que não apreciou o pedido da defesa de que o processo de impeachment não foi decidido com imparcialidade, nem com uma justa causa configurando crime de responsabilidade. Apesar de concordar com as demais hipóteses que menciona, discordo especificamente nesse. O Supremo Tribunal Federal manteve a jurisprudência de não intervir no mérito do impeachment, mas tão-somente em aspectos procedimentais, o que também é defendido pela doutrina majoritária. Conforme defendemos no sexto capítulo, essa é uma questão de competência delimitada na Constituição. O Senado tem a palavra final sobre o impeachment, inclusive a prerrogativa de errar por último e ser criticado por seus abusos. Se o Supremo tivesse intervindo, nesse contexto, além da decisão ter sido classificada como ativista, extrapolando suas atribuições constitucionais, poderia ter contribuído para desestabilizar ainda mais nossa democracia. O controle judicial do mérito do impeachment, se for a hipótese normativa mais desejável, deve ser uma medida a ser adotada de *lege ferenda*, com a aprovação de uma emenda constitucional nesse sentido. Ademais, a questão da parcialidade dos parlamentares já havia sido recusada pelo próprio Supremo no caso Collor, assim como na ADPF 378 no contexto do julgamento da Dilma. A parcialidade é um problema do desenho institucional legislativo-dominante, conforme sustentamos nessa tese.

parlamentares não vivem em uma redoma, assim, tomam suas decisões atentos às pressões sociais – aos protestos de ruas, à impopularidade governo, às adversidades econômicas –, mas foi a perda de atratividade política governo Dilma, junto a alternativa melhor oferecida por Temer que fez com que boa parte da base aliada de Dilma debandasse para o seu vice, apoiando o impeachment da presidente.

### **8.3 A gênese da politização do impeachment: um problema de desenho institucional que desconsidera a separação dos partidos e idealiza o papel do Senado**

As circunstâncias políticas do impeachment têm sido fatores muito mais determinantes para explicar, de fato, como o impeachment ocorre do que as circunstâncias jurídicas de como deveriam ocorrer, elencadas no capítulo anterior. Segundo Ginsburg, Huq e Landau (2019), as evidências empíricas demonstram que impeachments, na prática constitucional, não ocorrem apenas quando um ator comete uma infração constitucional grave (o que denominam de “bad actor model”), na verdade, quando ocorrem muitas vezes nem há uma evidência robusta e sólida de infração constitucional. Por outro lado, o processo de responsabilização acontece sempre quando há problemas sistêmicos, políticos e/ou econômicos, que culminam em um contexto político de ingovernabilidade, pela perda de apoio popular e por não ter uma coalizão governante no Congresso, isto é, pela falta do “escudo legislativo”.

Nessa perspectiva, Pérez-Liñán (2007, p. 209) afirma que impeachment são ativados pelo Poder Legislativo em situações extremas, quando presidentes se tornam indesejáveis, por serem muito impopulares, muito imprevisíveis e poucos dispostos a fazer compromissos. Mas em situações ordinárias não tem sido uma ferramenta suficiente para conter abusos de poder de presidentes populares, tampouco outros mecanismos de accountability horizontal – freios e contrapesos constitucionais mais moderados – têm sido.

Impeachments seriam conduzidos, portanto, mais de uma perspectiva partidária do que com base em fundamentos jurídicos, como idealizado na teoria constitucional. É mais provável que um presidente seja vítima de impeachment por ele ser impopular e minoritário no Congresso, perdendo seu escudo legislativo, do que por cometer abusos de poder. Conforme salienta Bonifácio Andrada (p. 120, 130), com base na ideia de “separação de poderes com partidos”, essa ferramenta de controle constitucional do poder será ativada somente se o Chefe do Poder Executivo se tornar super-minoritário, logo, o que estaria em jogo seria sua incapacidade, *de facto*, de governar.

No capítulo anterior demonstramos em quais circunstâncias normativas de *quando* o impeachment *deveria* ocorrer na *teoria constitucional*. Neste, em quais circunstâncias realistas de *como* o impeachment *de fato* ocorre na *prática política*. Diante desse panorama, a questão que falta esclarecer é *por que ocorre esse distanciamento entre a normatividade constitucional e prática política?*

A principal hipótese desta tese para responder essa questão consiste em uma falha da teoria constitucional que desconsiderou a separação de poderes com partidos e idealizou o papel do Senado como órgão julgador do impeachment. Essa questão, que tem sua origem na Convenção da Filadélfia nos Estados Unidos, foi replicada por muitos países, como o Brasil, mantendo-se na tradição constitucional sem muita reflexão sobre suas implicações práticas e, por consequência, seus problemas normativos, como o impeachment. Como o impeachment era bastante raro na prática constitucional, por ter um procedimento mais longo, fato inclusive criticado por Paulo Brossard em sua obra clássica sobre o tema, muitas vezes, em circunstâncias de crise política, as elites políticas recorriam a soluções extraconstitucionais: os golpes de Estado. No entanto, conforme demonstrado por Pérez-Liñán (2007), com o fim da Guerra Fria e a terceira onda de democracia, o impeachment entra na gramática política e se torna uma ferramenta constitucional mais para resolver crises políticas, menos para conter abusos de poder. A multiplicação de impeachments pelo mundo, especialmente na América Latina, traz à tona a necessidade dessa reflexão.

Conforme demonstrado no terceiro capítulo, na elaboração da Convenção da Filadélfia, em 1787, os fundadores da República americana formularam as instituições com uma mentalidade antipluralista e antipartidária, com o intuito de combater às facções, pois, para eles, elas seriam nocivas ao ideário republicano que estavam inaugurando. O constitucionalista Bruce Ackerman (2007) inclusive considera uma das principais falhas da Convenção da Filadélfia e do pensamento constitucional que formou a teoria constitucional daquele primeiro momento fundador não conseguir vislumbrar o desenvolvimento de uma competição democrática partidária, que ocorreu logo em seguida. De acordo com Daryl Levinson e Richard Pildes (2006), essa perspectiva influencia a teoria constitucional sobre separação dos poderes até o presente, que desconsidera os partidos na relação entre poderes Executivo e Legislativo. Os cientistas políticos já levam essa variável a sério há muito mais tempo, inclusive explicam como o presidencialismo funciona, conforme visto no quarto capítulo dessa tese, e também como o impeachment ocorre na prática.

Como visto no capítulo cinco na história do impeachment, os delegados da Convenção da Filadélfia definiram o Senado como órgão para processar e julgar o impeachment por

compreenderem que seus membros seriam menos sujeitos às influências das facções políticas que os da Câmara dos Representantes, ou mesmo que seriam menos dependentes do presidente que os membros da Suprema Corte, que seriam indicados por ele e também estariam em menor número. Também idealizaram que os membros do Senado seriam dotados de virtudes cívicas que os orientariam a buscar o interesse público. Essa idealização do Senado como detentores de virtudes especiais e menos sujeito ao espírito de facção não se demonstrou verdadeira na prática, na medida em que senadores, assim como deputados, são membros de partidos organizados nacionalmente, ainda mais agora em tempos cada vez mais polarizados. Em regra, senadores agem partidariamente seja nos Estados Unidos, seja no Brasil. O Brasil replicou o desenho institucional legislativo-dominante americano, a partir da Constituição de 1891 e, com a ressalva da Constituição de 1934, manteve até a Constituição de 1988, quando de fato dois episódios de impeachment ocorreram.

No entanto, atualmente vários constitucionalistas americanos estão reconhecendo a inevitável partidarização nos debates sobre o impeachment nos Estados Unidos. Mark Graber (2019) nota que os delegados da Convenção da Filadélfia elaboraram um sistema de impeachment que proporcionaria a um Congresso não-partidário remover um presidente renegado. Sem embargo, disputas partidárias foram o combustível para desencadear todos as discussões e processos de impeachment do século XIX – dos presidentes Andrew Jackson, John Tyler<sup>185</sup> e Andrew Johnson – e continuaram com mais intensidade nos processos do século XX e XXI, relativos aos presidentes Richard Nixon, Bill Clinton e Donald Trump, para averfugar se os presidentes teriam cometido infrações passíveis de impeachment ou não. A polarização e a guerra cultural explicam as clivagens partidárias. De acordo com Graber, principalmente a partir do impeachment de Clinton, isso se intensificou ainda mais, sobretudo com Trump no poder, e o comportamento político em uma democracia polarizada explica o apoio ou rejeição a um impeachment presidencial, de modo que nem largas evidências de abusos de poder e crimes seriam suficientes mais. Por fim, questiona como um regime republicano pode sobreviver se evidências de abusos de poder não importam mais.

Keith Whittington (2017) também defende que o impeachment não deveria ser uma questão partidária, mas deveria buscar um acordo bipartidário. Apesar dessa defesa normativa, ele reconhece que historicamente, com a ressalva do processo de Nixon que houve uma dissidência no próprio partido, o impeachment foi utilizado por partidários de um lado, sem convencer o do outro lado sobre sua necessidade, e isso se torna ainda mais difícil na era

---

<sup>185</sup> Andrew Jackson e John Tyler enfrentaram resoluções de censura, não propriamente processos de impeachment.

contemporânea, mais polarizada, com mais desconfiança de um lado sobre o outro. Stephen Griffin (2019), como mencionado no sexto capítulo, defende que houve uma mutação constitucional, com o desenvolvimento da democracia partidária, que teria superado a visão dos fundadores da República americana, que não levavam em consideração a disputa partidária. Griffin defende que nesse contexto apenas um impeachment com justificativa em crimes grave poderia quebrar a lógica da polarização tribal.

John Ohnesorge (2020) também reconhece a dinâmica político-partidária do impeachment, inclusive nos Estados Unidos, mas afirma que no sistema bipartidário é mais fácil construir um escudo legislativo – dialogando com a pesquisa de Pérez-Liñán – do que em regimes multipartidários. O problema republicano dos Estados Unidos, nessa lógica, seria mais no sentido de não conseguir punir um presidente que abusa do poder, conforme preocupação demonstrada por Mark Graber (2019), do que sofrer um impeachment partidarizado e abusivo por parte do Poder Legislativo. Por outro lado, democracias presidencialistas multipartidárias, como as latinas, estariam mais vulneráveis ao segundo cenário.

O perfil do julgador – políticos exercendo uma função jurisdicional atípica – leva à politização inexorável. Os legisladores – que autorizam, processam e julgam o processo de impeachment – não são isentos no sentido jurídico do termo. Conforme afirma Alamiro Velludo Salvador Netto (2016), congressistas dependem de votos, têm interesses eleitorais, políticos e partidários e, por isso, se importam com a repercussão da opinião pública sobre suas decisões e, sobre a aceitação popular a respeito de suas atitudes, o que faz com que elementos externos ao processo relativizem o peso do Direito no processo da imputação ao impeachment. Além disso, não gozam das garantias e prerrogativas da magistratura, tais como vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos – que, em tese, proporcionam condições para julgamento imparcial – assim como características próprias como a nomeação mediante concurso público de provas e títulos, o treinamento e formação jurídica, além da equidistância das partes. Pelo contrário, sua permanência no parlamento depende da avaliação periódica pelos eleitores do seu desempenho por meio do voto, e ele depende da *accountability* por suas posições e opiniões. Rafael Mafei (2021, p. 70) também pontua que consiste um desafio garantir um julgamento imparcial na medida do possível ao acusado, tendo em vista que os julgadores são agentes políticos que são inclinados a agir por razões políticas. Embora rejeite a visão parlamentarizada do impeachment, esse jurista reconhece que o advento de partidos políticos organizados, seja no Brasil seja nos Estados Unidos, dificulta que o Senado funcione como tribunal estritamente jurídico (MAFEI, 2021, p. 81).

O partidarismo e a falta de parcialidade dos julgadores, inclusive, foram objeto de inúmeras ações no STF, como demonstrado no capítulo seis dessa tese, desde o julgamento do Habeas Corpus 4.116 de 1918, que inaugurou a possibilidade de intervenção judicial do Supremo no impeachment (cujo objeto era a parcialidade dos julgadores da Assembleia Legislativa do Mato Grosso), fato que foi objeto de debate também no Mandado de Segurança 21.623-DF no contexto do impeachment do ex-presidente Collor, assim como na ADPF 378 no contexto do impeachment da ex-presidente Dilma. O problema é que o julgamento ocorre em um tribunal político – que deve ser comportar judicialmente – mas composto por representantes com vieses partidários pré-estabelecidos, de oposição ou adesão ao governo de ocasião. Não opera, portanto, segundo a lógica de virtudes cívicas e deliberativas, conforme idealizado no debate na Convenção da Filadélfia.

Por essa razão, dificilmente o processo de impeachment não funcionará como mero pretexto jurídico – uma fachada artificial – que esconde uma decisão predominantemente política, tomada com base nas circunstâncias política acima elencadas. Por essa razão, torna-se imprescindível questionar o próprio desenho institucional desse instituto, não apenas no Brasil, mas em boa parte dos países presidencialistas que adotam o modelo legislativo-dominante; se não haveria um problema de legitimidade constitucional grave, sobretudo quando o presidente é indesejado, minoritário, perde seu escudo legislativo, mas não cometeu nenhuma infração constitucional passível de impeachment. O impeachment, nesse cenário, passaria a ser como cientistas políticos o descreveram o equivalente funcional a um “voto de desconfiança de facto”.

#### **8.4 Um problema de legitimidade no julgamento do impeachment: a assimetria procedimental entre a origem e o término do mandato presidencial**

A natureza do impeachment é primordialmente jurídica, constitucional-sancionatória, como sustentado no sexto capítulo desta tese. Em um regime presidencialista, a separação de poderes é característica determinante e definidora, de modo que origem e a sobrevivência dos mandatos do executivo e do legislativo são distintas. Presidentes e membros do Congresso são eleitos de forma separada, com mandato fixo, e têm todo direito de exercer o mandato concedido pela soberania popular por esse tempo determinado. Excepcionalmente, a Constituição autoriza o Congresso a exercer o controle republicano-disciplinar de um presidente que abusa do poder gravemente, nas infrações definidas constitucionalmente, por meio do impeachment. Mas essas hipóteses são jurídicas, não políticas.

Entendimentos que normalizam o funcionamento político do impeachment, como uma “parlamentarização do presidencialismo”, ou um “voto de desconfiança de facto”, estão relativizando a escolha do sistema de governo estabelecida na Assembleia Constituinte e, no caso brasileiro, em plebiscito popular. Existe um problema de legitimidade constitucional. Adicionalmente, existe um problema de legitimidade democrática. Apesar do Congresso também ter legitimidade democrática, ele não tem autorização para desconstituir uma escolha soberana tomada diretamente pela população em eleições, para escolher o vice no lugar, especialmente em um contexto de democracia multipartidária, no qual o vice geralmente faz parte de um partido diferente do titular.

Conforme salienta Aníbal Pérez-Liñán (2020) mecanismos assimétricos de remoção de uma autoridade popular têm um ônus de justificação da legitimidade de seu uso muito maiores que mecanismos simétricos. Procedimentos simétricos exemplares são o *recall* (referendo revogatório) no presidencialismo e o voto de desconfiança no parlamentarismo. No *recall*, os mesmos eleitores que elegem o presidente diretamente podem retirá-lo. No parlamentarismo, os eleitores elegem diretamente os membros do parlamento, que – indiretamente – escolhem o primeiro ministro, e – indiretamente – podem promover o voto de desconfiança. Por outro lado, o impeachment consiste em um mecanismo de remoção, no qual o Congresso retira indiretamente um presidente eleito diretamente pelo povo. Logo, o risco de uso ilegítimo é maior caso o impeachment não seja baseado em razões constitucionais adequadas, observando a legalidade, um senso de justiça e o devido processo constitucional.

Conforme defendem Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 139), quando um impeachment é puramente partidário, será presumido como ilegítimo, e terá o risco de desestabilizar o sistema político, além de infringir um trauma nacional duradouro e um desencantamento com a democracia. Não se pode naturalizar, portanto, um uso meramente partidário do impeachment porque o presidente perdeu as condições de governar por razões sistêmicas: economia, protestos de rua, perda de governabilidade no Congresso. Um impeachment, sem razões constitucionais sólidas, seria abusivo e ilegítimo, contrariando a soberania popular. Essa disfuncionalidade entre teoria e prática nos leva a refletir sobre o próprio desenho institucional e a necessidade de pensar em reformas institucionais para se evitar abusos, o que será objeto do próximo capítulo.

Menos grave do ponto de vista da legitimidade democrática, mas ainda grave do ponto de vista da legitimidade constitucional, da preservação da República e da integridade da própria ordem constitucional, pelo risco de erosão e sua decomposição gradual, torna-se importante refletir também o fato contrário: o que fazer diante de um presidente que abusa do poder em

larga escala, mas consegue se blindar com escudo legislativo no Congresso? Também se torna imprescindível pensar em saídas institucionais diante desse cenário. Esse será o propósito do seguinte e derradeiro capítulo dessa pesquisa.

## 9 POSSÍVEIS REFORMAS INSTITUCIONAIS PARA A REMOÇÃO PRESIDENCIAL

A matriz legislativo-dominante no julgamento do impeachment, de origem dos Estados Unidos, foi reproduzida em boa parte dos países da América Latina, junto à adoção do presidencialismo como sistema de governo. Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia, México e República Dominicana até hoje preservam de forma muito similar ao paradigma americano do impeachment, com estrutura legislativa bicameral, com a câmara baixa sendo a casa legislativa com competência iniciadora do processo e a câmara alta, geralmente, o Senado, como instituição com a atribuição de julgamento. No Peru, cabe ao Congresso bicameral tanto iniciar como julgar. Outros países latinos, que possuem a estrutura legislativa unicameral, a Assembleia Nacional é responsável tanto por autorizar como por julgar, como Equador, Honduras e Panamá. Apenas Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Haiti, em que pese o Congresso ou Assembleia Nacional serem responsáveis por iniciar, a instituição responsável por julgar o impeachment é o Poder Judiciário, via de regra, a Corte Suprema (ROTTA, 2019).

Não obstante o pioneirismo estadunidense no presidencialismo e na forma republicana do impeachment, que inspirou países da América Latina em virtude de ter sido onde esse sistema de governo expandiu primeiramente; em outras democracias que escolheram o sistema de governo presidencialista ou semipresidencialista, existem diferentes desenhos institucionais sobre o impeachment ou mesmo outros mecanismos de remover o presidente, sobretudo, o referendo revogatório, ou *recall*. De acordo com Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 121), quarenta países optaram pelo Poder Judiciário para julgar o impeachment e três estados americanos também escolheram suas cortes para essa finalidade.

Em pesquisa comparada de fôlego, em sua tese de doutorado, o cientista político Arthur Augusto Rotta (2019), analisando 77 países presidencialistas e semipresidencialistas, identificou 18 modelos institucionais distintos. De acordo com ele, países que se inspiraram na matriz francesa, que incumbe a uma Alta Corte de Justiça – uma espécie de Corte Excepcional<sup>186</sup> – a responsabilidade pelo julgamento do impeachment, especialmente suas ex-colônias na África, mas não apenas, colocaram um protagonismo maior pelo impeachment em

---

<sup>186</sup> Arthur Rotta (2019), em sua pesquisa comparada, especifica duas matrizes principais do impeachment: a americana, que seria legislativo-dominante, e a francesa, que seria judiciário-dominante. Apesar disso, convém esclarecer que a Corte Especial responsável pelo impeachment do presidente, no sistema semipresidencialista francês, é composto por onze deputados e onze senadores, não sendo propriamente um tribunal judiciário, embora ele aponte que seja uma Corte de Justiça composta por parlamentares.

uma Corte Judiciária. Em metade dos países analisados, o Poder Judiciário participa diretamente no impeachment, seja somente como julgador, em 28%; seja como *gatekeeper* (responsável por analisar o processo no início ou em uma fase intermediária), em 12%; seja como *gatekeeper* e julgador, em 10%.

Além do mais, o referendo revogatório também faz parte do repertório institucional para remoção de Chefes do Executivo em 25 países, segundo Yanina Welp (2018), em nível nacional ou sub-nacional (estados ou províncias), destacando-se sua presença no novo constitucionalismo latino-americano, notadamente na Venezuela, no Equador, na Bolívia e no México, nacionalmente, e no Peru, na Colômbia e na Argentina, em entes políticos subnacionais.

Como visto no capítulo cinco, mesmo na Convenção da Filadélfia houve uma intensa controvérsia no debate sobre a autoridade responsável por julgar o impeachment, e um dos mais famosos delegados presentes – James Madison – se opôs até o fim, defendendo que a Suprema Corte deveria ser a autoridade por julgar o presidente. Conforme observam Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 116), foram apontadas uma ampla gama de propostas de arranjos institucionais para o impeachment, tendo sido considerados a Suprema Corte, um fórum de juízes estaduais, o voto de legislaturas estaduais, o voto de governadores, até definirem dividir a autoridade do impeachment compartilhada entre a Câmara dos Representantes e o Senado. O Brasil, embora tenha seguido a tradição norte-americana, na Constituição de 1891 e nas seguintes; excepcionalmente, na Constituição de 1934, instituiu uma Corte Especial de nove membros, com três senadores, três deputados e três ministros do Supremo Tribunal Federal.

Não existe apenas um modelo de desenho institucional do impeachment, tampouco de mecanismo constitucional para remover o presidente. Em 1787, na Convenção da Filadélfia, Madison afirmou que uma das questões mais desafiadoras e intrigantes seria a autoridade responsável por julgar o impeachment. Laurence Tribe e Joshua Matz (2018, p. 111), asseveram que a decisão da autoridade que decidirá a respeito de uma questão constitucional constitui uma das mais significativas do Direito Constitucional.

Com o problema do partidarismo elevado existente no modelo legislativo-dominante, de matriz americana e replicado em muitos países latinos como o Brasil, sobretudo diante das circunstâncias da política expostas no capítulo anterior, o propósito deste capítulo será de teoria constitucional: especular normativamente como seria possível aperfeiçoar o desenho institucional de remoção do presidente, seja do impeachment, seja com base em outros mecanismos, de modo a mitigar os riscos de abuso político ilegítimo em contextos de crise política, e, ao mesmo tempo refletir sobre válvulas de escapes legítimas em contextos de

instabilidades políticas para remoção presidencial, de modo a desincentivar soluções extraconstitucionais, como golpes de estado. A presente pesquisa além de normativa, converge com o pressuposto institucionalista de que regras criam balizas para o comportamento dos agentes, em consonância com Arthur Augusto Rotta (2019), antecipando os incentivos que conduzirão os agentes a atuar de um determinado modo ou de outro, em que pese não ser possível prever todos os resultados.

## **9.1 Aperfeiçoando o desenho institucional do impeachment**

O impeachment consiste, ainda, no mecanismo constitucional padrão de destituição de um presidente antes do encerramento do seu mandato constitucional, conforme expôs Arthur Rotta (2019), em sua pesquisa comparada com 77 regimes presidencialistas e semipresidencialistas pelo mundo. Poucos países até o presente adotam o referendo revogatório nacionalmente. Com base nisso, pretende-se avaliar nesse tópico **hipóteses normativas** de reconfiguração institucional do próprio impeachment, de modo a aperfeiçoá-lo, especialmente com preocupações relacionadas à legitimidade democrática e à estabilidade política.

### **9.1.1 Repensando o papel do vice na sucessão e a possibilidade de novas eleições**

Em seus questionamentos sobre os perigos do presidencialismo, Juan Linz (1990, 1994) apontava que a continuidade na sucessão automática de sistemas presidenciais, que seria uma suposta virtude de estabilidade do sistema presidencial em detrimento da queda do governo no parlamentarismo, seria mais aparente do que real. Caso um presidente seja destituído por meio de um impeachment, ou mesmo renuncie e morra, segundo o cientista político espanhol, o vice poderia ser de um partido diverso ou representar uma visão política diferente, representando uma descontinuidade, *de facto*, do mandato, e por conseguinte ter contestações sobre sua legitimidade democrática. Por um lado, o vice-presidente tem legitimidade formal derivada da Constituição. Por outro, na prática política, sobretudo pelo imperativo da formação de governos de coalizão para obter governabilidade em regimes presidenciais multipartidários, como visto no quarto capítulo, o cargo de vice-presidente faz parte da negociação de formação de coalizões políticas, sendo, geralmente, de um partido diferente do mandatário eleito, representando, em alguns casos, uma plataforma política, ideologia e agenda distinta da qual o governo teria sido eleito. Em contextos de sucessão de um presidente removido por impeachment, pode ocorrer o distanciamento da manifestação da soberania popular nas urnas e a agenda do vice que substitui o presidente.

Conforme visto no capítulo anterior, um dos fatores de desestabilização de um presidente no contexto de um processo do impeachment é o papel desempenhado pelo vice presidente, como destacado por Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet (2010) e Bonifácio Andrada (2020). Quando o vice se afasta da presidência, notadamente em uma situação adversa de crise política e econômica que acompanha o impeachment, legisladores que julgam o impeachment podem preferir a alternativa de governo que o vice representaria. Contudo, se não houver evidências sólidas do cometimento de uma infração constitucional grave passível de impeachment e, ainda assim, legisladores destituírem o presidente em prol do vice, o impeachment seria exercido de modo abusivo e ilegítimo, como um “voto de desconfiança de facto” ou um “golpe parlamentar”, sobretudo porque o impeachment é um procedimento de remoção assimétrico. Os parlamentares, eleitos indiretamente, escolheriam o governo do vice em detrimento do titular. Convém repensar, dessa maneira, o papel do vice na sucessão pelo conflito de interesse que possui no resultado do impeachment.

Cabe destacar, conforme lembram Laurence Tribe e Joshua Matz (2018), que na época da Convenção de Filadélfia de 1787, os constituintes americanos (*framers*) mesmo não antevendo a possibilidade de organização partidária que ocorreu posteriormente, se preocuparam com o conflito de interesses do eventual vice no julgamento do impeachment. O vice, que na organização constitucional americana preside o Senado, na situação de julgamento do impeachment ele não exerce esse papel, e o presidente da Suprema Corte (*chief justice*) o substitui. Os delegados na convenção buscaram garantir que o vice não interferisse em uma situação que o beneficiasse. Boa parte das constituições reproduziram esse dispositivo da sucessão sem encarar o debate sobre conflito de interesse, que se acentua em regimes multipartidários, no qual o vice faz parte da barganha da coalizão.

Para evitar o abuso partidário do impeachment, propõe-se como solução incremental de aperfeiçoamento do desenho institucional, dessa maneira, que o vice não seja o sucessor constitucional em caso de impeachment e sejam realizadas novas eleições subsequentes ao impeachment, criando-se o incentivo institucional de minimizar conspirações palacianas para a remoção indevida do chefe do poder executivo no contexto das crises relacionadas às circunstâncias políticas do impeachment. Com a possibilidade de uma nova eleição posterior e a incerteza de seu resultado sobre o sucessor, isso poderia desestimular o uso meramente político, estratégico e abusivo do impeachment, já que não haveria a clareza de quem se beneficiaria do processo de remoção. Evitar-se-ia, em função disso, que um vice com pouca legitimidade democrática assumia o poder, assim como a conspiração entre o vice e o Poder Legislativo para esse objetivo. Essa proposta, inclusive, foi objeto de debate em artigos recentes

de Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018); Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2019) e na tese de Arthur Rotta (2019).

De acordo com Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2019), a sucessão pelo vice após o impeachment, conforme prevista na Constituição dos Estados Unidos e do Brasil, está presente em apenas 18 constituições presidenciais ou semipresidenciais. O padrão mais comum no Direito Constitucional comparado é que o impeachment desencadeie novas eleições subsequentes, desenho institucional que é presente em 51 constituições. Na Coreia do Sul, onde houve um impeachment em 2017, novas eleições devem ser realizadas em até 60 dias.

Outra vantagem sustentada por Ginsburg, Huq e Landau (2019) é que a solução de novas eleições torna mais provável o fim da crise política que geralmente está por trás de um processo de impeachment, reiniciando o sistema democrático com um novo governo, dotado de legitimidade democrática. Resolveria, em parte, o problema da legitimidade democrática do procedimento assimétrico do impeachment, já que haveria uma manifestação direta dos eleitores de forma subsequente à destituição do presidente pelo Poder Legislativo.

Contudo, uma possível objeção pertinente a essa proposta de viés mais incremental é a de que ainda assim não se resolve o problema do julgamento jurídico do impeachment, na medida em que o processo de responsabilização presidencial ainda estaria nas mãos de legisladores que se comportariam de forma estritamente partidária. Ginsburg, Huq e Landau (2019) inclusive não veem problema no impeachment utilizado para resolver crises políticas e problemas sistêmicos, adicionando um tempero parlamentarista no sistema presidencialista, tendo em vista que seria uma alternativa melhor que golpes extraconstitucionais em contextos de instabilidade política. Do ponto de vista da normatividade constitucional, no entanto, afigura-se difícil sustentar que o impeachment poderia ter uma índole mais política, para resolução de crises políticas, caso contrário as fronteiras entre presidencialismo e parlamentarismo seriam diluídas, tornando o presidente dependente do Poder Legislativo.

Uma possível segunda objeção é a de que o vice não deve ser responsabilizado por uma infração jurídico-constitucional cometida apenas pelo presidente. Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018) apesar de considerarem que a sucessão por meio de novas eleições seria mais legítima em caso de destituição no impeachment por motivos políticos, distinguem, caso o julgamento do presidente seja cometimento de um crime. Nesse caso, o vice deveria sucedê-lo, quando não estiver envolvido na prática do crime. Contudo, torna-se difícil separar e delegar para um órgão de julgamento político, como presente em sistemas legislativos-dominantes, a decisão do que seria motivo meramente criminal ou de direito constitucional sancionatório para o impeachment de motivos políticos. Diante das circunstâncias políticas do impeachment, como

visto, muitas vezes os crimes de responsabilidade são instrumentalizados, como mero pretexto para destituição do presidente e o risco de abuso permanece. Além do mais, o vice não seria punido nem se tornaria inelegível como o presidente. Só mudaria a regra de sucessão.

Outra solução alternativa de índole incremental é a de que o presidente não deveria ser afastado no decorrer do julgamento do Senado, como ocorre nos Estados Unidos, na medida em que ele fica em uma posição muito fragilizada politicamente, sobretudo, se comparada ao vice, que assume o seu lugar, assumindo prerrogativas políticas, como distribuição de cargos e emendas. Rafael Mafei (2021, p. 44-5) rememora que na Convenção de Filadélfia prevaleceu a posição de James Madison contra Alexander Hamilton, por oito votos a três, contra a permissão do afastamento cautelar do presidente, pois temiam que a suspensão prematura tornasse o presidente vulnerável em excesso. No Brasil, observou-se esse fenômeno, na prática, tanto nos impeachments de Fernando Collor e de Dilma Rousseff. A partir do recebimento da denúncia do Senado, com o vice assumindo a presidência e o afastamento do titular, o presidente perde toda sua capacidade de articulação e seu impeachment é dado como certo. Por outro lado, nos Estados Unidos, presidentes que sofreram o impeachment na Casa dos Representantes – Andrew Johnson, Bill Clinton e Donald Trump – não foram condenados pelo Senado.

Porém, o risco dessa solução é a perpetuação da crise político-institucional enquanto o julgamento é realizado, e um presidente que abusa do poder em larga escala se valer de todas as suas prerrogativas constitucionais e políticas para constranger os julgadores. Diante disso, Arthur Rotta (2019) propõe que presidente permaneça afastado no momento no julgamento, mas o vice assuma com restrição de poderes, impedido de distribuir incentivos aos parlamentares, como nomeação de ministros e outros cargos, ou direcionamento de emendas.

### **9.1.2 Ampliando o papel do Poder Judiciário no impeachment**

Contra o partidarismo do julgamento no impeachment exercido por um órgão político, como o Senado, geralmente se sustenta que o Poder Judiciário deveria ter uma participação mais direta no impeachment, seja como *gatekeeper* do processo, avaliando a justa causa da denúncia, seja no próprio julgamento. Como mencionado acima, diferente do modelo legislativo-dominante estadunidense e brasileiro, dezenas de democracias presidencialistas e semipresidencialistas, especialmente na África e na Ásia, adotam um Tribunal para julgar o impeachment, seja a corte constitucional ou uma corte especial formada para esse fim.

Em favor de um julgamento realizado por magistrados, pode-se estender os argumentos tradicionais em defesa do controle judicial de constitucionalidade, nos quais juízes, em regra:

(i) estariam mais livres de influências e interesses partidários, políticos e econômicos, e, em razão disso, mais comprometidos com a aplicação imparcial do direito, tendo inclusive garantias institucionais para esse fim, como a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios; (ii) seriam mais qualificados para a interpretação constitucional, na medida em que são treinados e especializados em questões jurídicas, logo, teriam mais capacidade para julgar um processo de natureza primordialmente jurídico-sancionatório; (iii) teriam o dever de fundamentar suas decisões unicamente com base no direito, estando imunes de comportamento estratégico usualmente existente entre os legisladores, que, como atores políticos, possuem geralmente o propósito de ser reeleitos e manter o prestígio entre eleitores e os grupos que o apoiam; (iv) justificariam sua atuação e legitimidade por fundamentar suas decisões com base em princípios, em uma concepção pública razoável e racional, em argumentos jurídicos sólidos e corretos como uma representação deliberativa; não por pressões partidárias ou políticas, nem por escolhas estratégicas e utilitárias, tampouco por considerações que envolvam barganhas ou negociações, na linha de Ronald Dworkin, Robert Alexy e John Rawls (PAULINO, 2018)<sup>187</sup>.

Sem embargo, existem inúmeros argumentos que demonstrariam a desvantagem de uma corte constitucional avaliar o impeachment, inclusive vários foram considerados já na Convenção da Filadélfia em 1787, como demonstrando no quinto capítulo desta tese. Uma das objeções mais relevantes foi o temor sobre a independência da Suprema Corte, tendo em vista que os presidentes indicariam vários ministros, o que poderia ensejar parcialidade que poderia contaminar todo o processo. Nessa mesma perspectiva, outro receio seria a quantidade pequena de ministros, que facilitaria a corte ser pervertida e corrompida. Outra preocupação seria o mesmo órgão julgador exercer um julgamento duplice sobre a mesma conduta, considerando que as ofensas passíveis de impeachment também podem configurar crimes comuns, a Suprema Corte daria a última palavra tanto sobre o impeachment, como corte penal? Seria incongruente e possivelmente injusto. Além do mais, a corte possivelmente não teria a fortaleza, legitimidade e capacidade para impor sua decisão contra os poderes políticos (TRIBE, MATZ, 2018, p. 121-123).

Paulo Brossard (1992) adiciona que o impeachment envolve considerações que transcendem a pura legalidade, assim como considerações político-estratégicas além de ingredientes de conveniência e oportunidade, que vão além de razões estritamente jurídicas. Brossard, como visto no sexto capítulo, é entusiasta da natureza predominantemente política do

---

<sup>187</sup> Esses argumentos em defesa e contrários à jurisdição constitucional foram trabalhados na minha dissertação de mestrado, que virou o livro em 2018, “Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial: entre a legitimidade democrática e a proteção de direitos fundamentais”

impeachment, que discordamos, mas tem razão em um ponto: constatada a infração constitucional-disciplinar de viés jurídico, cabe, em seguida, a avaliação política sobre a pertinência ou não da destituição presidencial, julgamento que caberia mais a um órgão político que jurídico.

Uma objeção pertinente é sobre a legitimidade democrática da corte constitucional, sobretudo em analogia com os argumentos desenvolvidos pelo filósofo Jeremy Waldron em sua crítica ao *judicial review*. Deputados e senadores pelo menos são submetidos periodicamente ao escrutínio do eleitorado, que avaliam suas decisões, em um procedimento que respeita a igualdade política entre os cidadãos e o direito de participação. Ministros de uma corte constitucional não são eleitos, nem responsabilizados perante os cidadãos. O poder legislativo teria mais legitimidade para enfrentar os desacordos morais e políticos razoáveis existentes em uma sociedade democrática plural (PAULINO, 2018). Além do mais, conforme demonstra Rafael Abras (2018), pesquisas sobre comportamento judicial e sobre realismo jurídico têm revelado que, contrariamente ao esperado pela ortodoxia jurídica, juízes, na hora de decidir, também seriam influenciados por suas ideologias políticas e agiriam estrategicamente. Então, haveria o risco de que caso juízes decidissem para além da moldura jurídica ortodoxa, tomariam uma decisão ainda mais ilegítima que legisladores que agem de forma partidária, considerando que não são eleitos.

Em função disso, o modelo legislativo-dominante prestigia melhor o ideal de que o povo é a legítima autoridade do poder e deve deter a responsabilidade final, ainda que indiretamente, por meio de seus representantes, sobre a permanência ou não do chefe do executivo no cargo. Contudo, não nos parece uma solução ruim a ampliação das competências do Poder Judiciário como *gatekeeper* (guardião) dos fundamentos e da justa causa do processo de responsabilidade presidencial, seja em uma fase inicial ou em uma fase intermediária do processo. Consoante sustentado no sexto capítulo, acompanhamos a tradição constitucional brasileira, na doutrina e na jurisprudência, que a Constituição de 1988, por uma questão de competência institucional, não autorizou o Supremo Tribunal Federal o controle do mérito do impeachment, mas tão-somente sobre o procedimento, direitos e garantias fundamentais. Todavia, uma eventual mudança constitucional que preveja explicitamente a competência do STF para exercer um controle sobre a justa causa do impeachment<sup>188</sup>, isto é, sobre um lastro probatório mínimo e

---

<sup>188</sup> Essa é a posição que foi defendida por Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Cattoni (2017) e Emílio Meyer (2018), que já seria uma interpretação implícita possível com base na prerrogativa de controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Acompanhando Thomas Bustamante (2018), entre outros autores, discordo que a Constituição outorgou essa competência, já que não a previu explicitamente. Mas seria possível uma mudança constitucional nesse sentido.

firme, indicativo da autoria e da materialidade da infração constitucional que enseje o impeachment, entre o momento do recebimento da denúncia pela presidência da Câmara e o momento da instauração do processo no Senado, poderia representar uma evolução incremental mais adequada para o impeachment.

Alternativamente, um Tribunal Especial constituído especialmente para julgar o impeachment, com composição mista, majoritária de parlamentares e minoritária de juízes, como a Constituição de 1934 previa (com um terço de ministros do Supremo Tribunal Federal, e dois terços de deputados e senadores) parece prestigiar de forma adequada a soberania popular, ao mesmo tempo que assegura uma preocupação em adicionar profissionais do direito treinados em argumentação jurídica. De modo similar, parece equilibrar esses dois ideais a Corte Especial prevista pela Lei 1.079/50 para o julgamento de governadores acusados de cometimento de crime de responsabilidade, com metade de deputados estaduais e metade de desembargadores do Tribunal de Justiça<sup>189</sup>.

### 9.1.3 Por que não um júri constitucional?

Juris constitucionais têm sido propostos filosoficamente como possíveis alternativas institucionais ao controle judicial de constitucionalidade, por teóricos como Horácio Spector (2009) e Eric Ghosh (2010), por enfrentarem melhor o desafio teórico da dificuldade contramajoritária e a legitimidade democrática geralmente existente nas decisões tomadas por juízes não eleitos. Nessa mesma perspectiva, Christopher Zurn (2011) defendeu uma proposta de um fórum cívico constitucional para deliberar sobre emendas constitucionais. Esses fóruns deliberativos seriam compostos por cidadãos comuns selecionados aleatoriamente, por meio de sorteios, com base em uma amostra demográfica da população, e prestigiariam melhor o ideal democrático de igualdade política e, ainda, de democracia deliberativa.

---

<sup>189</sup> Lei 1.079/50. Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

Embora não haja nenhum modelo prático de júri constitucional para julgar o impeachment, no direito constitucional comparado, deve-se considerar filosoficamente como uma alternativa institucional, de igual modo, para processar e julgar um presidente que cometa crimes de responsabilidade. Diferente do poder legislativo, um júri constitucional poderia ser menos vulnerável às circunstâncias da política, na medida em que seus membros não estariam envolvidos na competição partidária por poder, na dinâmica do embate entre governistas e oposição, e teriam menos incentivos para agir estrategicamente e em bases utilitárias, podendo se comportar de modo mais imparcial na avaliação jurídica dos fatos de que o presidente estaria sendo acusado e em seu enquadramento jurídico. Diferente do poder judiciário, um júri constitucional teria uma legitimidade democrática maior, tendo em vista que não fariam parte de uma minoria profissional recrutada geralmente em estratos da elite econômica, social e profissional, como geralmente o são membros do poder judiciário, mas seriam sorteados aleatoriamente de uma amostra representativa conforme a divisão estatística da população de um determinado país, podendo assegurar a igualdade de gênero, étnica, de classes, de formação intelectual nesse país. Em função disso, por um lado, minimizaria-se os riscos de abusos partidário do impeachment, e, por outro, poderia garantir melhor o ideal democrático.

A ideia de selecionar autoridades por meio de sorteio, embora tenha sido deixada de lado historicamente na origem dos modernos governos representativos na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França, segundo Bernard Manin (1997), tem relação antiga com o ideal de democracia. De Atenas na Antiguidade até as Repúblicas italianas na Idade Média e no Renascimento, como Florença e Veneza, o sorteio foi um modo comum de seleção de autoridades. Pensadores como Montesquieu e Rousseau consideravam o sorteio uma forma democrática de ocupar um cargo público, enquanto as eleições uma forma aristocrática, por selecionarem aqueles com mais status e dinheiro. Em contrapartida, para os entusiastas de eleições, elas selecionariam os melhores, enquanto o sorteio abriria margem para incompetentes ocuparem o poder.

No entanto, com os governos representativos que estavam surgindo na modernidade, uma nova concepção de cidadania emergiu: os cidadãos começaram a ser vistos como uma fonte de consentimento para o exercício do poder, por meio das eleições, no qual o consentimento é constantemente renovado. No pensamento republicano moderno, a legitimidade política do exercício do poder passa a ser conferida por meio consentimento que as eleições periódicas possibilitam. A igualdade política de ocupar um cargo público, que o sorteio dá oportunidade, perdeu a centralidade para a igualdade política de consentir para quem irá ocupar o cargo. O sorteio de uma amostra representativa da população embora permita a

inclusão, com a igualdade de oportunidades razoável de cada cidadão exercer uma função pública, não permite o consentimento como as eleições (MANIN, 1997).

Em que pese as eleições terem triunfado como modo de seleção de autoridades nos governos representativos dos últimos dois séculos, nem sempre foi assim. Mais de dois milênios atrás, na democracia ateniense, a maior parte das tarefas que não eram de competência da Assembleia Popular (*ekklesia*) que todos cidadãos poderiam participar<sup>190</sup>, especialmente as administrativas, eram atribuídas a cidadãos selecionados por sorteios. De acordo com Bernard Manin (1997), dos 700 cargos administrativos, cerca de 600 seriam preenchidos por sorteio. Todos cidadãos acima de trinta anos, que não estavam sob alguma pena ou privação de direitos civis, poderiam ser sorteados para esses postos, que geralmente tinham mandato de um ano não renováveis. Além do mais, segundo Manin, só cidadãos que se candidatassem para os cargos fariam parte dos sorteios. Isto é, o sorteio não era com todos os cidadãos, mas apenas para os que se voluntariassem. Após o sorteio, testes examinavam se os selecionados estavam aptos e qualificados para exercerem seu serviço público. Conforme Manin (1997) explica, os atenienses reservavam os postos eletivos apenas para posições cuja competência julgavam vital, de maior responsabilidade para a comunidade política, tais como gerais e gerentes de finanças.

De acordo com James Fishkin (2018a), após Atenas sucumbir militarmente diante da Guerra do Peloponeso com Esparta, e perder a democracia por um período, promoveu reformas institucionais no sentido de institucionalizar uma democracia deliberativa, e evitar que propostas irresponsáveis de cidadãos demagogos na Assembleia Popular pudessem levar Atenas à bancarrota outra vez. Nesse novo sistema, foi criado um Conselho, composto por 500 cidadãos indicados sorteados aleatoriamente, que deliberavam quais propostas seriam consideradas pela Assembleia. Além disso, durante a Assembleia, oradores estavam sujeitos a ser processados por propostas consideradas ilegais ou não sábias, por uma corte especial, composta por 500 membros selecionados por sorteio (*graphe paranomon*). Posteriormente a uma proposta de lei ser aprovada pela Assembleia, ela ainda deveria ser aprovada pelo *nomothetai*, outro órgão de cidadãos selecionados aleatoriamente, para deliberar sobre a pertinência das leis. De acordo com Fishkin, a democracia direta foi fundida com instituições de democracia deliberativa, representadas por cidadãos em uma amostra representativa, para garantir decisões mais responsáveis. No entanto, com o mandato temporário e a rotatividade elevada dos cargos, além do sorteio, havia igualdade de oportunidades, para boa parte dos

---

<sup>190</sup> Apesar de Atenas ser sido considerado o primeiro paradigma de democracia, muitas vezes se referido como democracia direta, importante lembrar que o conceito de cidadania era restrito: mulheres, escravos e estrangeiros não podiam votar.

cidadãos atenienses participarem desses órgãos deliberativos. Conforme ressalta Eric Ghosh (2010), a liberdade positiva era identificada, na democracia ateniense, como um exercício das capacidades racionais, melhor atingida por meio da participação política e deliberação com outros cidadãos sobre assuntos políticos em busca do bem comum. De acordo com James Fishkin (2018), embora a democracia direta na Assembleia Popular ateniense não seja replicável, seus elementos deliberativos, sobretudo os microcosmos deliberativos de cidadãos selecionados aleatoriamente por amostragem, podem servir de inspiração para o desenho de instituições mais deliberativas em democracias contemporâneas.

Na tradição republicana, de Roma à Itália renascentista, o sorteio também foi misturado a outros mecanismos de seleção de cargos, como eleição indireta e a designação por conselheiros. Conforme narra Bernard Menin (1997), nas cidades italianas o sorteio, para a seleção de autoridades, era concebido como um procedimento que proporcionava resultados imparciais, por não ser sujeito a influência humana, se tornando mais aceitáveis para facções conflitantes. Para eliminar as lutas de facções que emergiam em cidadãos competindo em eleições, que eram divisivas, o sorteio na seleção de autoridades tinha por mérito ser esse um procedimento neutro, externo, imparcial e não manipulável. Em seu período republicano, Florença usou o sorteio para escolher vários magistrados, com a combinação de outros métodos. De forma distinta, Veneza teria usado o sorteio, em um sistema complexo, com vários estágios, que combinava eleições, também com a preocupação de evitar faccionismo.

O cientista político Robert Dahl (1970, 1989) foi um dos primeiros autores a idealizar um fórum de cidadãos selecionados aleatoriamente para debater um determinado processo político, em um país com democracia avançada, por manifestar preocupação com o que chamava *quasi-guardianship*, que se referia a centralidade que experts estariam ganhando no processo de tomada de decisão política minando a representatividade de agentes eleitos. Esse argumento, inclusive, serve para justificar a preferência por uma solução democrática e não a delegação para um órgão judicial da análise de um crime de responsabilidade, como uma corte constitucional.

Apesar de não haver exemplos contemporâneos de juris constitucionais ou seleção de cargos políticos por sorteio com nível de responsabilidade elevado, experimentos de pesquisas de opinião deliberativas (*deliberative pools*), conduzidas por James Fishkin (2011, 2018a, 2018b), têm demonstrado que grupos de cidadãos, selecionados aleatoriamente em amostras demográficas representativas, quando colocados para pensar e deliberar, diante de boas condições, podem aperfeiçoar suas opiniões conjuntamente. Em vez de pesquisas de opiniões padrões que só perguntam para o cidadão em questionários sobre uma temática sem dar muita

informação, que respondem suas impressões sobre o tema sem refletir muito, pesquisas deliberativas estimulam o engajamento dos cidadãos em debates com outros cidadãos, em uma amostragem representativa e diversa, por um dia ou mais, entrando em contato com opiniões diferentes de especialistas, que os levam a sopesar as alternativas e expressar aquelas que consideram as mais adequadas. A ideia desse procedimento é estimular que os cidadãos façam um debate informado e refinado, preocupação demonstrada por James Madison para justificar o governo republicano representativo em detrimento de uma democracia direta, não apenas que reflitam como espelho da opinião bruta e muitas vezes ignorante e irracional sobre determinados temas (FISHKIN, 2018a, 2018b).

Pesquisas deliberativas fazem parte de experimentos de democracia deliberativa que são denominados genericamente por Maija Setälä (2018) de *minipúblicos deliberativos* (*deliberative mini-publics*), que abrangeria também assembleias cidadãos, conferências de consenso, painéis de referências e juris cidadãos. Esses microcosmos deliberativos, que recrutam cidadãos comuns de forma aleatória, têm sido usados em experimentos para fazer recomendações de políticas em, ao menos, 27 países diferentes.

De acordo com Maija Setälä (2018), fóruns deliberativos tem por aspecto chave promover a representatividade e o potencial deliberativo. Representatividade por assegurar um processo aleatório de recrutamento. Deliberação por facilitar a discussão em um grupo reduzido. Enquanto um mecanismo de democracia direta pretende aumentar o volume dos cidadãos envolvidos no processo políticos de forma quantitativa, sem se preocupar com refinamento do debate público, os fóruns deliberativos são desenvolvidos para aumentar a qualidade do engajamento cívico. Para James Fishkin (2018a), fóruns deliberativos poderiam fortalecer três princípios: igualdade política, participação e deliberação.

Para desenhar um bom microcosmo deliberativo, garantindo boas condições de deliberação com boas informações e argumentos relevantes, James Fishkin (2018b) propõe: (i) a representatividade demográfica, com uma amostra estatística de todas as categorias padrões, tais como classe, gênero, educação, renda, e etnia; (ii) representatividade de opiniões e pontos de vista; (iii) o tamanho significativo da amostra, que deve ser largo o suficiente para ter representatividade estatística; (iv) a presença de argumentos favoráveis e contrários, na medida em que uma das noções centrais de deliberação é a ponderação entre diferentes argumentos e razões, (v) a possibilidade de ganho de conhecimento, ao proporcionar que os cidadãos sejam informados por documentos com resumos dos argumentos, com grupos de discussão, (vi) a redução de distorções, com a criação de instrumentos institucionais para evitar a polarização ou a dominação de pessoas em situação de privilégio em relação a outras.

Com a demonstração de como instituições baseadas em sorteios já foram comuns na história democrática e republicana, assim como experiências deliberativas estão sendo testadas contemporaneamente, voltemos aos juris constitucionais idealizados teoricamente. Horácio Spector (2009) relembra que o júri já resolve casos criminais e disputas civis, nesse último caso especialmente no sistema *common law*. Tradicionalmente, o júri é concebido para resolver questões de fato, contudo, muitas vezes também enfrentam questões de direito. Segundo esse jurista argentino, um júri constitucional deveria ter a prerrogativa de controlar a constitucionalidade de leis aprovadas na legislatura, especialmente se essas leis respeitam direitos fundamentais, tendo o poder, inclusive de torná-las nulas. De acordo com Spector, uma ordem constitucional pode estabelecer um sistema misto, que tanto o poder judiciário, como o júri constitucional exerça o *judicial review*, sendo o júri estabelecido como um direito opcional àqueles que não confiam no judiciário.

Segundo Horácio Spector (2009), o júri deve funcionar na prática com um grande número de jurados, de 36 a 72 membros selecionados aleatoriamente, para assegurar que representem uma grande diversidade de pontos de vista da comunidade política. Citando Montesquieu e a experiência ateniense mencionados acima, reforça que o sorteio assegura o pleno respeito à igual liberdade política, relacionada a direitos procedimentais, garantindo aos cidadãos uma chance matemática igual de participar diretamente, sem representantes, no processo de interpretação constitucional. A seleção aleatória de jurados asseguraria que todos cidadãos teriam chances equivalentes de fazer parte da decisão constitucional, sem as distorções e vieses que afetam a indicação de juízes ou a eleição de representantes. Juris, ademais, tendem a ser mais imparciais que uma corte constitucional, na medida em que representariam pontos de vistas diversos de toda a população, pela sua diversidade, e não apenas da elite jurídica de onde magistrados geralmente são recrutados. De igual modo, o jurista argentino sustenta que jurados poderiam dar respostas fundamentadas, sobretudo se for exigido a eles que sejam sintetizados os principais argumentos adotados. Isso resolveria o problema da transparência dos veredictos. Embora jurados possam dar respostas imparciais e fundamentadas, segundo Spector (2009), a maior vantagem é que respeitam melhor a liberdade política igual entre os cidadãos, sendo mais democrático, portanto, que uma corte judicial. Christopher Zurn (2011), apesar de concordar que juris podem garantir melhor uma independência estrutural em relação a partidos, assim como prestigiar melhor o ideal de igualdade política, não contribuiriam para a manutenção de um sistema de integridade jurídica.

Eric Ghosh (2010), em diálogo com a proposta de Horácio Spector e também as pesquisas deliberativas de James Fishkin, faz uma proposta de corte cidadã como alternativa à

jurisdição constitucional. Em primeiro lugar, sugere um tamanho maior, de aproximadamente 200 membros, para aumentar a representatividade da amostra da população. Em segundo lugar, propõe uma exigência de quórum supermajoritário de decisão, de cerca de 60%, para aumentar a autoridade das decisões do júri. Juris poderiam decidir sobre direitos humanos, em casos selecionados, e poderiam ser aconselhados por pareceres de magistrados definidos aleatoriamente por sorteio. Ghosh afirma que juris teriam vantagem maior do que cortes judiciais por sua legitimidade procedimental, na medida em que seriam cidadãos selecionados aleatoriamente. Embora juízes geralmente tenham maior capacidade analítica por seu treinamento, uma corte cidadã poderia ter uma vantagem de produzir decisões sólidas pela sua diversidade e também por sua maior independência do governo de ocasião.

Por fim, cabe destacar críticas aos experimentos de democracia deliberativa que podem ser estendidas aos júris constitucionais, representando possíveis riscos e desvantagens. Em primeiro lugar, órgãos deliberativos também estão sujeitos à lei da polarização de grupos, conforme alertado por Cass Sunstein (2002), em que pessoas podem ir de uma posição mais moderada para uma mais extrema e radical. Em segundo lugar, Lynn Sanders (1997) alerta que cidadãos em situação de desvantagem econômica e vulnerabilidade social – como pobres, minorias étnicas (indígenas e negros), e mulheres – também não estariam em condições de igualdade para deliberar, com pessoas em situação de vantagem, como homens escolarizados e com poderio econômico maior. Dessa forma, um pequeno grupo enviesado, partidarizado ou em situação socioeconômica vantajosa no júri poderia dominar uma eventual discussão. James Fishkin (2018b), embora não tenha confirmado essas especulações em suas experiências empíricas de pesquisas deliberativas, sugere que o desenho institucional poderia minimizar os riscos de distorções, com a institucionalização moderadores, relatórios de discussão equilibrados, um painel de especialistas variados, oportunidades para todos discutirem, além de possibilidade de votar de modo secreto.

Em face do exposto, consideramos que um júri constitucional, composto por cidadãos sorteados aleatoriamente de uma amostra representativa da sociedade em toda sua diversidade, poderia representar uma alternativa institucional vantajosa para julgar o processo do impeachment por prestigiar tanto o ideal democrático, de igualdade política, e por ser mais neutro e imparcial que legisladores partidarizados. Como visto, nas Repúblicas italianas, o sorteio era visto como uma forma de evitar o faccionismo. Para resolver uma situação de impasse entre poderes, o júri constitucional poderia funcionar como um árbitro externo, mais neutro, e ao mesmo tempo legítimo.

Como na democracia ateniense, apenas cidadãos que candidatassem para serem jurados deveriam ser sorteados. Como incentivo para que todas as classes possam se candidatar, jurados deveriam ser remunerados com um salário equivalente ao de um parlamentar no período de deliberação, e não poderiam ser demitidos por um certo período de tempo. Duzentos jurados, conforme proposto por Eric Ghosh parece ser um número adequado para garantir que toda a diversidade da sociedade seja representada. Jurados terão acesso aos argumentos da defesa e da acusação, mas devem ter profissionais neutros – servidores efetivos das casas legislativas ou membros do Poder Judiciário – que os acompanhem, de modo a garantir que eles compreendam como funcionam as regras do jogo, e também como “moderadores” de modo que nenhum jurado em situação socioeconômica privilegiada ou partidário eventualmente os influencie, dominando a discussão, ou mesmo evitando que sejam corrompidos.

A proposta normativa ideal seria para o júri constitucional substituir o Senado como Casa Julgadora. Contudo, por prudência institucional, como não existem mecanismos empíricos comparados de júris constitucionais em funcionamento, como solução incremental alternativa, o júri poderia atuar em uma fase decisória intermediária do impeachment, como para reconhecer a justa causa do impeachment para autorizar o recebimento da denúncia pelo Senado, ou mesmo com uma função consultiva nesse sentido, caso as Casas Legislativas não queiram abdicar de sua prerrogativa institucional. Entretanto, para o presidente poderia funcionar como um bom instrumento defensivo caso o júri constitucional, ainda que sem função decisória, mas apenas consultiva, reconhecesse que o impeachment não tem justa causa, e ele estaria sendo vítima de uma hostilidade facciosa abusiva e ilegítima por parte do Poder Legislativo. Por outro lado, poderia servir como garantia para o próprio Legislativo, caso o júri validasse a justa causa do impeachment, como demonstração à sociedade que o impeachment seria conduzido de forma legítima contra um presidente que infringiu gravemente a Constituição.

#### **9.1.4 Diminuindo o poder de veto do presidente da câmara**

As preocupações de aperfeiçoamento institucional acima ocorreram, sobretudo, para diminuir os incentivos para abuso legislativo no sentido de destituir um presidente injustamente, por hostilidade faccionista e partidária. Porém, outra forma de abuso ocorre quando um presidente abusa sistematicamente do poder, cometendo inúmeros crimes de responsabilidade, mas este presidente permanece impune, sem a responsabilização constitucional devida, porque consegue construir um escudo legislativo que o blinda contra acusações. Esse cenário se agrava ainda mais quando os pedidos de impeachment não são sequer apreciados, porque o Presidente

da Câmara é aliado do Presidente da República e nem sequer aprecia a denúncia do impeachment contra o presidente, seja para recebê-la, seja para rejeitá-la.

Em seus últimos mandatos, presidentes da Câmara no Brasil têm ignorado seu dever constitucional de deliberar sobre o impeachment sob o pretexto de que não existir prazo para apreciar as denúncias que recebem. Embora concordemos com os juristas Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021) de que independentemente da existência de prazo formal na Lei 1.079/50 e no Regimento Interno da Câmara, o presidente teria o dever de apreciar em prazo razoável essas denúncias; a falta de previsão institucional gera a incerteza sobre qual seria o prazo adequado para eles apreciarem as denúncias. Por essa razão, a primeira alteração institucional necessária consiste na necessidade de definir um prazo para evitar a obstrução indevida sobre a deliberação a respeito do impeachment: 30 dias seria mais que suficiente nesse sentido. Em caso de indeferimento da denúncia ou transcorrido o prazo sem apreciação da denúncia, qualquer partido político teria o direito de recorrer ao plenário, e seu recurso deveria ser apreciado em até 30 dias pelo colegiado da Câmara. Maioria simples poderia reverter a decisão do presidente da Câmara e determinar a instituição de Comissão Especial para apreciar o recebimento da denúncia do impeachment. Criando-se, assim, um ônus para os parlamentares assumirem que são a favor ou contra o recebimento da denúncia perante o eleitorado.

Outra alternativa seria estabelecer que atingindo um determinado quórum constitucional seria obrigatório instaurar uma Comissão Especial para apreciar as denúncias que pedem o impeachment presidencial. O quórum de 1/3 da Câmara dos Deputados, em paralelo ao quórum da Comissão Parlamentar de Inquérito, prestigia o direito da oposição e de minorias, a ter uma comissão dedicada a avaliar se procede ou não determinada denúncia. Por óbvio, a comissão seria composta de acordo com a proporcionalidade partidária da representação existente na Câmara. Então, propostas de impeachment desestabilizadoras não prosperariam, tampouco se o presidente estivesse com o escudo legislativo bem construído. Além disso, uma alternativa adicional seria agregar mecanismos de participação popular para desencadear obrigatoriamente o impeachment em caso de obstrução legislativa: assim como existe o quórum constitucional para iniciativa popular de legislação, presente no art. 61, §2º da Constituição<sup>191</sup>, 1% por cento

---

<sup>191</sup> Constituição de 1988. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer [...] e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

do eleitorado nacional poderia ter o direito de ver sua denúncia popular de impeachment apreciada por Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Todos esses mecanismos citados não seriam excludentes e poderiam ser adotadas simultaneamente de modo a superar vetos institucionais obstrutivos contra presidentes que abusam do poder em larga escala. Cientes que o impeachment poderia ser apreciado ao menos por comissão da Câmara dos Deputados, isso poderia criar um desincentivo para um Presidente da República continuar cometendo infrações constitucionais passíveis de impeachment.

## **9.2 Crise política grave sem crime de responsabilidade**

O impeachment é um mecanismo constitucional primordialmente jurídico de Direito Constitucional sancionatório, conforme sustentado nesta tese, que somente deve ser ativado quando um presidente comete uma infração constitucional grave. No entanto, quando uma democracia presidencialista está diante de uma crise sistêmica grave, de índole política ou econômica, o sistema deve ter uma válvula de escape institucional, sob o risco de alternativas inconstitucionais e autoritárias serem consideradas em contexto de polarização e radicalização dos atores políticos. Até os anos 80, golpes de Estado eram recorrentes diante das crises do presidencialismo. Após os anos 80, impeachments se tornaram a alternativa mais recorrente para resolver crises políticas, sobretudo quando presidentes se tornam indesejáveis e impopulares, e a relação do presidente com o poder legislativo se torna insustentável diante de uma situação de impasse ou imobilismo sem saída.

Contudo, o impeachment não foi elaborado para funcionar como um “voto de desconfiança de facto” e ser usado de forma abusiva. Maquiavel, já citado no terceiro capítulo, defende que as Repúblicas devem planejar bem juridicamente como alocar poderes de modo mais flexível em momentos de crise e emergência, que inevitavelmente ocorrem, porque se esse planejamento não acontecer, corre-se o risco de autoridades políticas buscarem soluções inconstitucionais e isso arruinar uma República. Por essa razão, para evitar a manipulação abusiva do impeachment, há duas saídas institucionais que os sistemas presidenciais podem prever diante de crises políticas na qual o presidente não cometeu nenhuma infração constitucional grave: (i) o referendo revogatório; (ii) a convocação de novas eleições para ambos os poderes.

Esses dois arranjos institucionais para resolver crises políticas, quando ocorrem no presidencialismo, são mais democraticamente legítimos, ao incluírem o povo na sala de máquinas da Constituição, nos termos de Roberto Gargarella (2014), por permitirem a

participação popular na resolução da crise, devolvendo a autoridade e a responsabilidade para influenciar e impactar, com igualdade no processo de tomada de decisão sobre a continuidade ou não do Presidente da República, no caso do referendo revogatório, e também do Poder Legislativo, em caso de convocação de novas eleições.

### 9.2.1 Referendo revogatório (*recall*)

O referendo revogatório, também designado pelo anglicismo de *recall*, pode ser definido como o procedimento institucional de democracia direta que permite aos eleitores a remoção de uma autoridade representativa eleita antes do fim do prazo do seu mandato fixado constitucionalmente e das eleições programadas regularmente. Diferente do impeachment, que é um sistema de *accountability* horizontal e assimétrico, segundo Anibal Pérez-Liñán o referendo revogatório é um procedimento constitucional de natureza vertical e simétrico: cidadãos que elegeram a autoridade participam de sua destituição. De acordo com o cientista político Joseph Zimmerman (2013) a ideia do *recall* é baseada na teoria do agente, “*gun behind the door*” (arma atrás da porta), na qual a autoridade eleita deve permanecer continuamente responsável diante dos eleitores e esses têm o direito de substituí-la a qualquer tempo, por deter a soberania popular<sup>192</sup>.

Essa forma de destituição antecipada do mandato pode ser desencadeada, de acordo com a cientista política Yanina Welp (2018) tanto por meio de um determinado número de assinaturas de cidadãos (modelo de baixo para cima: *bottom up*), como por intermédio de autoridades eleitas – parlamento ou o próprio presidente – (modelo de cima para baixo: *top down*). Segundo essa cientista política argentina, 25 países têm previsão de *recall*, em diferentes modalidades institucionais, variando quais autoridades podem ser removidas (chefes do Poder Executivo e/ou membros do parlamento); por quais razões; o período de ativação dos dispositivos institucionais; o número de assinaturas necessárias; e as ações que devem ser tomadas para as autoridades serem removidas.

Apenas seis países no mundo permitem que todas autoridades eleitas sejam removidas por eleições diretas de referendo revogatório, e cinco estão na América Latina – Bolívia, Equador, México, Venezuela, Cuba<sup>193</sup> – e Taiwan (WELP, WHITEHEAD, 2020). Entre os

<sup>192</sup> Segundo Zimmerman (2018), a teoria do agente se distingue da teoria do delegado, na qual o eleitor confia ao representante eleito que esse exercerá suas funções com base em suas convicções e bons julgamentos baseadas no bem comum.

<sup>193</sup> De acordo com Yanina Welp (2018), em Cuba, isso significa que apenas delegados de nível mais baixo podem ser removidos, tendo em vista que as outras autoridades são eleitas por delegados não pelos cidadãos. Isso,

casos mais famosos mundialmente da utilização do *recall* estão: o governador da Califórnia Gray David, em outubro de 2003, removido com a eleição subsequente da celebridade Arnold Schwarzenegger; o presidente da Venezuela Hugo Chávez, em agosto de 2004, que permaneceu no cargo; o presidente Evo Morales, em agosto de 2008, que permaneceu no cargo; e o presidente da Romênia, Traian Băsescu, em julho de 2012, que foi removido do cargo (WELP, 2018).

A origem histórica do *recall* remonta à República romana, no primeiro século antes de Cristo, quando tribunos, que tinham papel representativo, eram ocasionalmente removidos (WELP, 2018). De acordo com o cientista político Matt Qvortrup (2020), o legado romano ressurgiu posteriormente na história na Europa. No século XV, reis na Polônia podiam ser objeto de *recall*. Niveladores (*Levellers*), no período da Guerra Civil Inglesa no século XVII, também defenderam que membros da Casa dos Comuns poderiam ser revogados. Embora raro no pensamento político até a Revolução americana, segundo o cientista político britânico, pensadores como Marsílio de Paula, no século XVIII, a Jean-Jacques Rousseau, no século XVIII, defenderam o direito de remover representantes que traissem sua confiança.

Convém destacar que o primeiro debate de fôlego no pensamento político-constitucional sobre a pertinência do *recall* ocorreu na Convenção da Filadélfia em 1787, embora já houvesse registro de sua previsão institucional em Massachussetts em 1631. Segundo Matt Qvortrup (2020), o primeiro rascunho da Constituição americana de autoria de James Madison, o Plano da Virgínia, continha a previsão do *recall* para membros da legislatura. Contudo, Alexander Hamilton foi um dos delegados que lideraram a oposição vitoriosa a esse mecanismo, com o argumento de que o político poderia ser escravo dos humores caprichosos dos cidadãos. A retirada desse instituto da Constituição, inclusive, teria sido a razão de uma das maiores objeções levantadas pelos Anti-Federalistas, que criticaram o elitismo do documento no contexto do debate da ratificação, por remover a prerrogativa do cidadão de substituir seu representante. O debate sobre o *recall* só retornará nos Estados Unidos mais de um século depois, após sua instauração e experiência em alguns cantões suíços, nas plataformas de movimentos progressistas-populistas de esquerda, com a defesa de quebrar o poder de uma plutocracia politicamente entrincheirada. A Suíça foi a primeira democracia liberal a instituir o *recall* junto a outros mecanismos de democracia direta. Nos Estados Unidos, o instituto foi instituído primeiramente em Los Angeles em 1903 e posteriormente se expandiu para 26 Estados, que contém previsões a respeito (WELP, 2018, ZIMMERMAN, 2013).

---

inclusive, explicaria para ela porque em Cuba o *recall* é um instituto dormente, além do fato de ser um regime não democrático.

Não obstante seu desenvolvimento na tradição liberal americana, é interessante notar que, de acordo com Matt Qvortrup (2020), na Europa, o *recall* foi defendido por pensadores marxistas. Segundo esse cientista político britânico, o próprio Marx, nos escritos sobre a Comuna de Paris, defendera que todas autoridades eleitas deveriam ser responsabilizadas perante os eleitores e ser sujeitas ao mandato imperativo de seus constituintes, com a possibilidade de revogação, pois temia que os representantes desenvolvessem interesses diferentes daqueles que o elegeram. Lenin também defendeu que o *recall* era uma parte central para a teoria do estado comunista, tendo em vista que os representantes deveriam ser responsáveis à vontade do proletariado. Inclusive, Lenin teria sugerido que o *recall* poderia ter tornado a revolução menos violenta, uma vez que seria um jeito pacífico de resolver problemas políticos (apud QVORTRUP 2020). Antônio Gramsci na Itália e Rosa Luxemburgo na Alemanha também defenderam a importância do *recall* para manterem os representantes socialistas responsáveis perante os trabalhadores. Segundo Matt Qvortrup (2020), teóricos republicanos, liberais e socialistas teorizaram sobre o *recall* com o mesmo propósito de fundo: consiste em um mecanismo para assegurar que os representantes eleitos se mantenham responsáveis (*accountable*) aos eleitores.

Além da Suíça e dos Estados Unidos, países como Japão, Alemanha e Polônia introduziram o *recall* no decorrer do século XX, contudo nas últimas décadas foi na América Latina onde o mecanismo ganhou mais adesão. O “novo constitucionalismo latino-americano”, de acordo com Roberto Pastor e Rubem Dalmau (2011), ou o constitucionalismo dos países dos Andes, segundo Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020),— representado pelas novas Constituições da Colômbia, de 1991, do Peru, em 1993, do Equador, em 1998 e 2008, da Venezuela, em 1999, da Bolívia, em 2009, e agora mais recentemente, no México, em 2019<sup>194</sup> — se preocupou em estabelecer mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído por meio de muitas formas de participação popular, e o referendo revogatório faz parte desse repertório institucional. Essas Constituições resgataram a importância do componente de soberania popular e participação direta, muitas vezes negligenciada pelo constitucionalismo moderno (PASTOR, DALMAU, 2011), embora no Peru isso seja menos evidente<sup>195</sup>. No mesmo sentido, Leonardo Avritzer (2017) ressalta que uma característica fundamental do

---

<sup>194</sup> O México não fez parte da análise de Roberto Pastor e Rubem Dalmau (2011) por ser posterior, nem o Peru por advir de uma experiência autoritária de direita.

<sup>195</sup> Embora geralmente o debate do *recall* e mecanismos de democracia direta sejam associados à onda rosa, mudanças constitucionais capitaneadas pela esquerda na Venezuela, Equador e Bolívia, é importante registrar que sua implementação na Colômbia, em 1991, ocorreu em meio a um governo liberal, e no Peru, no governo conservador e autoritário de Alberto Fujimori.

constitucionalismo democrático latino-americano é a ampliação dos direitos de participação popular. Todavia, é importante registrar, de acordo com Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020), que algumas províncias argentinas e mexicanas já tinham essa previsão institucional desde a primeira metade do século XX.

Da recente onda de adoção do referendo revogatório, o Equador merece uma ênfase especial, porque, segundo Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020), esse instituto foi identificado como uma resposta direta constitucional ao colapso institucional causado por sucessivas quedas presidenciais. Dentro dessa lógica, o referendo revogatório pode ser a ferramenta constitucional mais adequada e legítima para a resolução de crises no presidencialismo, como uma válvula de escape, por permitir a participação popular nessa decisão, na medida em que a mesma população que colocou o governante poderá retirá-lo. Em comparação com o impeachment, seria uma alternativa mais coerente e exitosa em casos de crises políticas, na medida em que abre mão da retórica por vezes dissimuladora de que se estaria aplicando uma punição por crime de responsabilidade quando na verdade a natureza da decisão é puramente política.

Geralmente, os argumentos teóricos favoráveis ao *recall* são: (i) pode aumentar a *accountability* do governo e ajudar a corrigir falhas de sistemas eleitorais, de modo que os eleitores não esperem até a próxima eleição para afastar um presidente irresponsável, incompetente ou desonesto; (ii) limita a influência indevida de grupos de interesses; (iii) fortalece o controle popular sobre o governo; (iv) oferece uma válvula de escape institucional para momentos de crise política em alternativa ao impeachment; (v) cria um incentivo para o cidadão comum se manter informado sobre os acontecimentos cívicos entre as eleições. Por outro lado, deve-se levar em conta que o *recall*: (i) é antagonista ao princípio republicano de deixar o mandatário eleito governar livremente até a eleição seguinte por um período determinado; (ii) pode ser utilizado para propósitos indesejados, como por abuso de grupos de interesse e facções políticas com interesses meramente partidários, como buscar uma antecipação das eleições; (iii) pode promover ainda mais polarização e divisão na sociedade; (iv) são caros, desnecessários e muitas vezes direcionado contra o alvo errado; (v) pode tornar o cargo público menos atraente (CRONIN, 1989; NOYES, 2014; ZIMMERMAN, 2013; WELP, 2018). De acordo com Yanine Welp (2018), alguns desses argumentos carecem de evidência empírica.

Em contexto de crises políticas e descontentamento com a democracia representativa, o referendo revogatório pode representar uma importante válvula de escape legítima para resolução de crises de modo constitucional e pacífico, além de revigorar e reoxigenar a

democracia por ampliar a participação popular. Contudo, no debate sobre o instituto torna-se importante ponderar possíveis efeitos colaterais já considerados teoricamente e em suas aplicações empíricas, já que pode contribuir também para mais instabilidade política, reforçar o desencantamento e desconfiança com a democracia, e reforçar a polarização partidária radical. Conforme Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020) explicam, o *recall* não será mobilizado apenas por cidadãos insatisfeitos, mas considerando o nível de organização e recursos para conseguir as assinaturas para desencadeá-lo, muitas vezes partidos políticos e atores com poder político e econômico também entrarão na equação por estarem melhor preparados. Segundo esses cientistas políticos, pequenos ou novos partidos podem usar o *recall* como mecanismo para ganhar visibilidade, enquanto grandes partidos podem usá-lo como ferramenta de oposição para desafiar o partido no poder. Dentro dessa lógica, o referendo revogatório pode ser usado não apenas para forçar uma nova eleição, mas também como uma arma política estratégica para manter o eleitorado dos partidos da oposição mobilizado contra o rival no poder e ser considerado como uma forma de campanha política permanente. Outro risco é quando o próprio presidente usa o referendo revogatório, em uma situação de alta popularidade, para resolver impasses contra opositores, e consolidar seu poder<sup>196</sup>. Ou seja, pode agravar as instabilidades em vez de corrigi-las, além de escalar a polarização em vez de ser um mecanismo de revigorar a democracia representativa.

Reforçando a preocupação de que o referendo revogatório pode ter consequências indesejáveis, Yanina Welp (2018) demonstra que a experiência do Peru no uso de *recalls* em níveis locais, quando era relativamente fácil de ativá-lo, resultou na erosão do sistema partidário e causou novos problemas de governabilidade, ao gerar um estado permanente de campanha. No Peru houve mais de 20 mil tentativas de destituição de mandatários em nível local. Sobretudo quando o sistema partidário é fragmentado, pode-se formar uma coalizão para destituir o mandatário que ganhou a eleição.

Na Venezuela, por sua vez, a experiência da utilização do mecanismo foi traumática e agravou a polarização. Em 2004, quando a oposição reuniu assinaturas para deflagrar o referendo revogatório Hugo Chávez, o processo de validação das assinaturas também foi longo e caracterizado por controvérsias e irregularidades. De acordo com Gregory Wilpert (2011), um apoiador do então presidente tornou pública em um website o nome de todos aqueles que subscreveram o pedido de referendo, a famosa Lista Táscon. Essa lista serviu tanto para chavistas quanto opositores negarem empregos e serviços para os setores que controlavam. A

---

<sup>196</sup> Evo Morales em 2008 teria usado o referendo revogatório com esse propósito, segundo Yanina Welp e Whitehead (2020).

oposição excluiu trabalhadores principalmente do setor privado, enquanto chavistas negaram empregos para opositores no setor público<sup>197</sup>. Essa retaliação gerou um desincentivo para assinantes assinarem petições seguintes. Em 2016, segundo Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020), tentativas de ativar o instituto contra o presidente Nicolas Maduro foram bloqueadas pelo instituto eleitoral, que teria sido capturado por aliados do presidente, o que contribuiu para reforçar a instabilidade política daquele país.

Por outro lado, de acordo com Laurence Whitehead (2020), o procedimento do *recall* teve um efeito positivo de curar a política (*political "healing"*), como uma válvula de escape legítima, em outras experiências, como a da destituição do governador da Califórnia nos Estados Unidos em 2003, e esse fenômeno também se observou em experiências subnacionais na Alemanha e no Japão. De acordo com Whitehead (2020), em democracias mais consolidadas, as evidências demonstram que os efeitos do uso do *recall* são mais positivos para revigorar a democracia representativas, mas seu uso ocorre mais regionalmente ou localmente. Entretanto, o efeito de agravar a polarização e instabilidade ocorre mais quando presidentes são objeto de *recall*, mormente em democracias mais frágeis, como foi o exemplo da Venezuela. Yanina Welp e Laurence Whitehead (2020) concluem que as evidências empíricas sobre esse mecanismo são mistas e encontrar desenhos procedimentais do *recall* que funcionem seriam mais adequado normativamente que esperar que o instituto desapareça.

David Altman (2011), apesar de entusiasta de mecanismos de democracia direta, criticou o referendo revogatório, sustentando que configuram situações estressantes para o sistema partidário, particularmente para o partido da autoridade política contestada, uma vez que geralmente ocorrem duas eleições simultâneas: uma do próprio *recall* e outra do seu substituto. Segundo esse cientista político uruguaio, isso pode gerar uma situação em que o partido tem que defender o político em questão e ainda apresentar uma alternativa de sucessão. Esse tipo de sobreposição de eleições, a depender do desenho institucional, pode gerar uma confusão na democracia e, ainda, produzir resultados ilegítimos ou custosos, como a necessidade realização de dois turnos. Qual seria o quórum legítimo para destituir um presidente, que foi eleito, por exemplo com 60% dos votos? Apenas maioria absoluta? E como eleger o sucessor: em procedimento simultâneo ou separado? E se o sucessor não alcançar 50% dos votos? Faz uma nova rodada? São, de fato, várias inquietações que devem ser levadas em consideração no desenho institucional.

---

<sup>197</sup> Em 2007, de acordo com Gregory Wilpert (2011), o tribunal eleitoral aperfeiçoou o procedimento para manter a confidencialidade das assinaturas.

De acordo com Laurence Whitehead (2020), o desenho institucional do referendo revogatório deve ser planejado cuidadosamente com procedimentos e regras de modo a potencializar seus efeitos positivos de revigorar a democracia representativa, funcionar como uma válvula de escape saudável, e minimizar incentivos de desestabilização da política e seu uso como arma partidária que reforçam a polarização política. Conforme recomenda o manual *Direct Democracy* (IDEA, 2008), o *recall* deve harmonizar o ideal de participação democrática com a efetividade do governo. Se o procedimento do *recall* for muito fácil de ativar, ele pode minar a democracia representativa e gerar mais instabilidade política. De outro modo, se o procedimento for muito rigoroso e difícil para os cidadãos conseguirem as assinaturas, pode dificultar a possibilidade de participação popular no controle das autoridades eleitas.

Para que o impeachment não seja a única válvula de escape em contextos de crises políticas graves, e manejado abusivamente, deve-se pensar em um referendo revogatório equilibrado que evite a desestabilização da política. Em primeiro lugar, seria importante que só fosse autorizada a coleta de assinaturas após um período do mandato, um ano no mínimo. Não faz sentido, por outro lado, que no mesmo ano das eleições programadas ele seja ativado. No caso do Brasil, com mandato de quatro anos, só faria sentido permitir esse mecanismo entre o segundo e o terceiro ano. Em segundo lugar, conforme salienta Laurence Whitehead (2020), depois de uma falha de uma tentativa de *recall* deve-se evitar que um mandatário seja desafiado em uma segunda vez, pois isso serviria como precaução contra usos injustificados e campanhas permanentes. Deve-se permitir, portanto, que o mecanismo seja tentado apenas uma vez contra um presidente.

De igual modo, deve-se ter cuidado com mecanismos de referendo revogatório *top-down*, seja de ativação do Congresso, ou do próprio presidente, para evitar que partidos opositores usem isso como forma de desestabilizar o mandato do presidente, e também que um presidente popular e populista utilize essa ferramenta para demonstrar sua aclamação popular diretamente com a população e consolide poder. Em função disso, para evitar hostilidade facciosa do Poder Legislativo, de um lado, e, para evitar o cesarismo democrático e o populismo, de outro, deve-se permitir apenas que o referendo revogatório seja desencadeado por meio de um percentual mínimo de assinaturas dos cidadãos (procedimento *bottom-up*). Esse percentual deve ser calibrado politicamente, mas considerando a facilidade de organização que as redes sociais hoje proporcionam de mobilizações políticas, talvez um quórum mais elevado faça sentido para se evitar mobilizações que desestabilizem facilmente uma presidência. Talvez 30% dos votos válidos da última eleição seja um quórum que – embora elevado – dificulte a

ativação irresponsável do instituto<sup>198</sup>. Esse percentual pode variar conforme o ente federativo. Municípios, sobretudo os com população pequena, pode-se exigir um quórum maior, de 40%. Obviamente, deve haver uma obrigação de confidencialidade dessas listas de assinaturas para se evitar retaliação aos eleitores.

Enfim, deve-se planejar com muito cuidado o procedimento de referendo revogatório, a fim de evitar o agravamento ainda maior da polarização, da desestabilização política e o desencantamento com a democracia representativa. No entanto, normativamente, ainda consiste em uma saída política melhor para crises políticas do presidencialismo que uma manipulação abusiva do instituto do impeachment.

### 9.2.2 Convocação de novas eleições para Poder Executivo e Poder Legislativo

Além do referendo revogatório, outra alternativa diante de uma crise sistêmica – política e econômica –, que resultasse em impasse e imobilismo entre poderes, ou um governo falho, seria a convocação de novas eleições tanto para o Poder Legislativo como para o Poder Executivo, de modo a se respeitar a simetria entre os poderes.

Essa solução, inclusive, foi proposta pelo Comitê do Sistema Constitucional, organização não-partidária dos Estados Unidos instituída em 1982 em Washington D.C. para estudar o sistema constitucional americano, diante da iminência do aniversário de duzentos anos da Constituição americana (LIPHART, 1992, p. 78-89). Esse Comitê identificou que o sistema presidencial e o princípio da separação de poderes em sua estrutura constitucional, embora tenha servido bem para prevenir a tirania e o abuso de poder, teria encorajado a confrontação, a indecisão, o impasse entre os poderes, além da responsividade difusa pelos resultados. O conflito entre poderes, quando ocorre, produz como efeito colateral alguns problemas, tais como: breves luas de mel nas quais se consegue governar por apenas poucos meses, governo dividido, ausência de coesão partidária no Congresso, perda de *accountability*, e a falta de um mecanismo para substituir governos paralisados e falhos. Nesse último aspecto, com a ressalva do impeachment que visa punir um presidente que comete uma infração jurídica, não existe nenhum jeito entre as datas fixadas para eleições para resolver os básicos desacordos entre o Presidente e o Congresso, no qual o povo participe. Em virtude desse problema, propuseram a

---

<sup>198</sup> Na Venezuela, exige-se 20% do eleitorado, mas em um tempo curto de coleta de assinaturas. Na Bolívia entre 15 e 30%, dependendo da população. No Peru, onde se permite apenas para autoridades subnacionais, o percentual era de 25%, mas era relativamente fácil de instaurar em pequenas localidades. Na Colômbia, por outro lado, onde o procedimento era mais raro, também para entes subnacionais, a exigência era de 40% (WELP, 2018).

existência institucional de uma válvula de escape em caso de governo falho ou dividido: a convocação de novas eleições para ambos os poderes (LIPHART, 1992, p. 88-89). Esse mecanismo poderia até funcionar como um incentivo para evitar impasses que gerariam novas eleições e estimular a cooperação entre poderes.

Nesse mesmo sentido, o jurista Roberto Mangabeira Unger (1998), sustenta a convocação das eleições por qualquer um dos poderes – Legislativo ou Executivo – de forma antecipada, sem a necessidade de acordo do outro, como uma forma de acelerar a resolução de impasses entre poderes. Ao criticar o constitucionalismo moderno tradicional por desacelerar a política com seus variados pontos de vetos institucionais, Mangabeira Unger defende experimentalismos democráticos no que denomina de “constitucionalismo da política acelerada”, que combinaria mecanismos de democracia representativa e democracia direta, como plebiscitos. Essa mistura de elementos favoreceria a implementação de programas partidários transformadores, em alternativa às soluções compromissórias de segunda ordem, que geralmente mecanismos de veto dos *checks and balances* constitucionais induziriam para se chegar a consensos. Em primeiro lugar, caso um presidente apresente um programa, o parlamento deve se manifestar se aceita, rejeita ou renegocia. Em segundo lugar, caso a divergência permaneça, propõe a realização de um plebiscito ou referendo. Em terceiro lugar, se não houver acordo sobre o conteúdo desse mecanismo de democracia direta, um poder poderia convocar uma eleição antecipada independente do acordo do outro.

Mais recentemente, Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018) defenderam como reforma institucional do impeachment, para evitar sua manipulação abusiva, a possibilidade de destituição do presidente por motivações exclusivamente políticas, do mesmo modo que o voto de desconfiança parlamentarista. Contudo, defenderam que a destituição política do presidente – por meio do quórum de 2/3 dos membros do Poder Legislativo – deve ser acompanhada por uma cláusula de dissolução simultânea do Congresso, para aumentar os custos do uso corriqueiro desse mecanismo e evitar sua banalização e as consequentes instabilidades políticas recorrentes. Por outro lado, o presidente teria a mesma prerrogativa de convocar eleições gerais – para a presidência e para o Congresso – quando ameaçados por remoção. Segundo Yuri Kasahara e Leiv Marsteintredet (2018), “ao instituir a obrigatoriedade de novas eleições, esse tipo de mecanismo transferiria ao eleitorado a possibilidade de decidir os rumos políticos do país”.

Em que pese defendam a instituição do impeachment para fins políticos, Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2019), refletem se a remoção do Executivo também não deveria dissolver mutuamente o Poder Legislativo, sobretudo quando relacionado a uma crise política

grave. De acordo com eles, a previsão de eleição mútua, após o impeachment, poderia evitar o uso abusivo do impeachment.

Diante desse quadro, torna-se importante registrar que a Constituição do Equador de 2008 prevê expressamente a possibilidade de a Assembleia Nacional destituir o Chefe do Poder Executivo por grave crise política ou comoção interna, em seu art. 130, item 2, por dois terços de seus membros, com a obrigação de novas eleições tanto para a presidência como a Assembleia Nacional<sup>199</sup>. Percebe-se que a razão da destituição será por motivos políticos, mas a Assembleia tem de enfrentar o ônus político de também ser dissolvida simultaneamente.

Conforme o Comitê do Sistema Constitucional do bicentenário já considerava, uma questão fundamental em um sistema de convocação de novas eleições por razões políticas será definir as autoridades responsáveis por ter essa prerrogativa: só o legislativo? Só o presidente? Ambos os poderes? Além disso, qual deve ser o mandato dos vencedores nesse caso: um tampão? Ou um novo de quatro anos, sob o risco de gerar descontinuidade no calendário eleitoral?

Um possível risco de deixar o presidente convocar sozinho uma nova eleição seria, em uma situação de impasse, de um Congresso que impõe freios contra um presidente populista-autoritário, que vale de sua aclamação popular momentânea para erodir o sistema constitucional, seria ele se valer dessa prerrogativa para destituir deputados opositores e eleger deputados leais. Por essa razão, a prerrogativa para o presidente convocar novas eleições para ambos os poderes deve ser acompanhada por uma autorização do Congresso, por um quórum menor, de maioria absoluta.

Por outro lado, o Congresso quando exercer essa prerrogativa de convocar novas eleições mútuas deve adotar um quórum mais elevado: 2/3 ou um ainda maior, a depender do grau de fragmentação do sistema partidário como o Brasil, para evitar seu uso frequente e não correr o risco de fomentar ainda mais instabilidades políticas. A solução do Equador em deixar

---

<sup>199</sup> Constituição do Equador. Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

essa possibilidade ocorrer apenas uma vez no decorrer do mandato também cria um obstáculo importante para minimizar o risco de instabilidade política recorrente.

De toda forma, uma válvula de escape política, quando o impasse entre poderes se torna insustentável, em meio a uma grave crise política, é necessária para salvar a República de soluções inconstitucionais, como ao evitar a manipulação abusiva do impeachment e que uma autoridade sem legitimidade democrática assuma o poder.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2015, pelo menos, o Brasil enfrenta uma conjuntura política de turbulência e instabilidade duradoura, com momentos ora mais graves, ora menos, que fizeram o país entrar na rota das pesquisas sobre democracias em erosão. Tal conjuntura já foi denominada com as expressões “mal-estar constitucional”, “democracia em crise” e “erosão constitucional”. Por um lado, o Brasil vivenciou o segundo impeachment presidencial em pouco mais de trinta anos de democracia constitucional, que dividiu o país, com vários questionamentos sobre sua legitimidade. Por outro lado, o atual presidente da República, acusado por mais de uma centena de denúncias pelo cometimento de inúmeros crimes de responsabilidade e reiteradamente abusar do seu poder, consegue manter sua blindagem legislativa contra o processo de impeachment. Ao contrário do diagnóstico otimista sobre a estabilidade da democracia presidencialista brasileira que permeou boa parte dos pesquisadores, sobretudo de ciência política, entre 1994 e 2014, os últimos anos colocaram em xeque essa perspectiva de que as instituições estariam funcionando de modo adequado.

O cenário brasileiro não é diferente de outras democracias presidencialistas na América Latina e mesmo nos Estados Unidos, que enfrentaram crises políticas e processos de impeachment nas últimas décadas. Em vários casos, presidentes foram removidos do poder após esse processo constitucional ou renunciaram. O impeachment faz parte de um novo fenômeno de instabilidade política, no qual o presidente é destituído, mas a democracia permanece, embora nem sempre com a mesma qualidade que antes. Contudo, ao contrário do que foi idealizado na teoria constitucional, como um instrumento de controle e responsabilização contra abusos de poder, na prática constitucional, o impeachment, geralmente, tem sido deflagrado em situações extremas, para resolver crises políticas, quando o presidente se torna impopular, indesejável e não consegue negociar para manter uma coalização legislativa mínima que garanta sua sobrevivência no poder.

A presente pesquisa doutoral se insere nesse contexto, buscando compreender o funcionamento do sistema de governo presidencialista na teoria constitucional e na prática política, sobretudo em momentos de crise política. Em perspectiva interdisciplinar, envolvendo o Direito, a Teoria Constitucional, e a Filosofia Constitucional e Política, dialogando com a literatura institucionalista da Ciência Política, buscamos compreender o presidencialismo e o impeachment – na história, na teoria e na prática política – para tentar identificar como esse sistema de governo está funcionando, junto a esse mecanismo constitucional de

responsabilização, e se é possível funcionar melhor, por meio de reformas institucionais, a fim de preservar a estabilidade política e, especialmente, a legitimidade democrática.

No *segundo capítulo*, reconstruímos a história do presidencialismo. Diferente do parlamentarismo, que foi produto de um processo paulatino de desenvolvimento histórico, o presidencialismo teve um marco histórico bem definido: a Convenção da Filadélfia, em 1787, nos Estados Unidos, na ocasião da elaboração da Constituição americana. Esse sistema de governo foi proveniente de um trabalho de engenharia política dos fundadores da República estadunidense. Com o receio tanto de um governo tirânico, por um lado, como de um governo fraco, por outro, os constituintes americanos estruturaram um sistema de governo com um presidente forte, dotado de competência institucionais para agir com efetividade e vigor, ao mesmo tempo que idealizaram um sistema de separação de poderes e freios e contrapesos institucionais, para garantir que esse poder seja exercido em uma moldura de Estado de Direito, preservando as liberdades e assegurando que o presidente possa ser contido e responsabilizado caso abuse do poder. O impeachment, inclusive, faz parte desse repertório institucional de responsabilização presidencial, sendo a ferramenta mais drástica para ser usada quando o presidente comete egrégios abusos de poder.

Após sua criação nos Estados Unidos, o presidencialismo foi exportado inicialmente para a América Latina, no século XIX depois das revoluções que culminaram nas independências e proclamaram as novas Repúblicas, notadamente na América hispânica, que o incorporou com adaptações às vicissitudes da região. A realidade constitucional latino-americana, contudo, foi marcada historicamente por sistemas com elevada concentração de poder no presidente em detrimento dos demais poderes, fenômeno que foi designado como hiperpresidencialismo, e por ciclos de instabilidade e autoritarismo. Mais recentemente, após a redemocratização das ditaduras militares ocorridas no contexto da Guerra Fria, as constituições latinas, embora tenham dotado o presidente de prerrogativas institucionais para governar, também fortaleceram os poderes legislativo e judiciário, além de aumentarem direitos fundamentais e mecanismos de participação popular. Nas últimas três décadas, todavia, o impeachment vai desempenhar um novo papel de instabilidade política na região.

Um período de expansão do presidencialismo se iniciou com o término da Segunda Guerra Mundial e o processo de descolonização da Ásia, África e Oriente Médio; com a dissolução da União Soviética, uma nova onda se formou em países do Leste Europeu e Ásia Central, e hoje está presente em mais de uma centena de países. Por um lado, o presidencialismo é visto como um sistema de governo mais adequado para lidar com o desafio da reconstrução de Estados Nacionais e com as demandas políticas urgentes. De outro, muitos desses países,

pela falta de experiência com democracia e constitucionalismo, adotaram versões com poderes excessivamente concentrados no presidente ou, mesmo, retornaram ou continuaram sendo governados de modo autoritário.

A tradição do presidencialismo no Brasil se iniciou a partir da Constituição de 1891, após a queda do Império, inspirado no constitucionalismo americano e na experiência argentina, e permaneceu nas Constituições subsequentes, inclusive na atual, promulgada em 1988, com a ressalva da breve interrupção entre 1961 e 1963, quando o sistema parlamentarista foi adotado. Sob a vigência da República Velha, até 1930, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo se estabiliza através de um pacto oligárquico, “a política de governadores”, que consistia em um acordo informal, no qual o governo federal concedia apoio aos grupos dominantes estadualmente em contrapartida do apoio deles em âmbito nacional. Esse período foi marcado pela exclusão política e repressão a opositores, por meio do uso abusivo de Estado de Sítio e intervenção federal. A Era Vargas (1930-1945) e a ditadura militar (1964-1985), representaram ciclos autoritários que caracterizam nossa história constitucional de instabilidade política. O presidencialismo democrático estreia, de fato, na Constituição de 1946, em uma democracia representativa limitada e multipartidária, com um sistema rígido de separação de poderes. O presidencialismo de coalizão inaugura-se nesse período em virtude do pluralismo partidário. Contudo, em virtude da experiência autoritária anterior, os poderes presidenciais foram bastante limitados, como a ausência de poderes legislativos de agenda ou de controle sobre o orçamento. Isso minou a capacidade institucional do presidente em implementar sua agenda, de modo que situações de impasse e imobilismo político na relação entre Executivo e Legislativo foram frequentes, gerando instabilidades políticas, até o golpe de Estado acabar com esse período democrático.

Com a redemocratização do Brasil, na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, uma questão central do debate constituinte foi o sistema de governo e sua importância para a estabilidade política da democracia brasileira que estava recomeçando. Nos trabalhos constituintes, o semipresidencialismo foi cogitado, bem como o parlamentarismo. Esse último sistema de governo chegou até ser aprovado na Comissão de Sistematização, mas foi derrotado no Plenário. O presidencialismo foi o sistema vitorioso, mas em uma versão reformada e racionalizada. Ao mesmo tempo que a Assembleia Constituinte preocupou em fortalecer as prerrogativas do Congresso Nacional, manteve as prerrogativas centralizadoras do Poder Executivo instituídas pela ditadura militar, adaptando-as ao novo contexto democrático. A intenção do constituinte foi manter um Poder Executivo forte, dotado de capacidade de decisão, evitando que esse poder ficasse parado pela inação do Poder Legislativo. Para esse fim, a

Constituição equipou o presidente de uma série de ferramentas constitucionais, como o poder de agenda legislativo, exemplificado pela medida provisória e pelo poder de iniciativa em áreas sensíveis como a orçamentária, tributária e de administração pública. Essas medidas institucionais aliadas à centralização do colégio de líderes do Congresso teriam proporcionado uma maior estabilidade política, aperfeiçoando a relação do presidente com o Legislativo, e trazendo mais equilíbrio ao sistema de governo brasileiro.

Apesar desses importantes avanços institucionais, que trouxeram mais estabilidade para a Nova República com o presidencialismo de coalizão, os últimos anos de crise política no Brasil nos deixam em dúvida sobre a qualidade do funcionamento do sistema institucional brasileiro e se não são necessárias reformas institucionais para melhorá-lo. Vícios e problemas graves persistem, como a hiperfragmentação partidária, por exemplo, que aumentam os custos de governabilidade. Para isso, inclusive, o Congresso já previu uma solução incremental: o fim das coligações proporcionais e a adoção da cláusula de barreira. Além do mais, quando o desempenho econômico está ruim, a impopularidade aumenta e escândalos de corrupção surgem, os riscos de ingovernabilidade aumentam e a coalizão se dispersa. Foi nesse contexto que ocorreram os impeachments do Collor e da Dilma.

No *terceiro capítulo*, abordamos a configuração do presidencialismo na teoria constitucional. O presidencialismo configura-se como sistema de governo presente em repúblicas e como uma espécie de governo de democracias constitucionais. Diferencia-se de monarquias, regimes autoritários, híbridos, e das outras espécies de democracias constitucionais, como parlamentarismo e semipresidencialismo. O que interessa para o presente estudo são sistemas presidencialistas em regimes democráticos. O presidencialismo foi definido, em função disso, como o sistema de governo em uma república democrática-constitucional, caracterizado essencialmente pela separação dos poderes executivo e legislativo, com a independência de origem e sobrevivência de ambos os poderes. Presidentes e membros do Congresso são eleitos democraticamente de forma autônoma e separada, pelo povo, para um mandato fixado constitucionalmente, e não dependem da confiança política do outro para sua sobrevivência, de tal maneira que um poder não pode depor o outro, com a exceção de uma razão jurídica por meio do processo de impeachment.

Sobre a relação do presidencialismo com a separação dos poderes, a matriz do liberalismo político e do republicanismo – *madisoniana* – concebe o poder executivo restringido juridicamente pelas estruturas institucionais da separação dos poderes, em equilíbrio com o poder judiciário e com o poder legislativo, como um elemento essencial para garantia do *rule of law* e das liberdades constitucionais, tendo em vista que a divisão do trabalho, a

fiscalização e o monitoramento mútuo entre poderes reduziria a chance de concentração de poder. Sem embargo, de outro lado, a matriz *(neo)schmittiana*, defende a necessidade de um novo paradigma pragmático de executivo forte, com poderes concentrados e sem restrições, para ter capacidade institucional, velocidade e força para reagir às demandas sociais, econômicas, e por segurança doméstica e internacional cada vez maiores presentes em sociedades contemporâneas complexas. Contudo, o risco do agigantamento do poder executivo, sem controles institucionais efetivos, consiste em reafirmar o autoritarismo, a violação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

Com efeito, o princípio da separação dos poderes ainda permanece importante para as democracias constitucionais atualmente, porém, sem a mesma rigidez do paradigma liberal. O paradigma de separação de poderes para os desafios contemporâneos dos Estados Democráticos de Direito deve ser realista, equilibrado e democrático, servindo ao ideal liberal de contenção de abusos de poder, para preservar e fortalecer liberdades, direitos fundamentais e o Estado de Direito; bem como às preocupações republicanas e sociais de legitimidade democrática, de promoção de direitos sociais e de eficiência na prestação de serviços públicos e condução da economia para ter mais oportunidade de desenvolver o país. Para atingir melhor essas finalidades, torna-se necessário que o presidente tenha capacidades institucionais realistas para tomar decisões com efetividade, obter governabilidade e ter sua agenda política considerada pelo Congresso. Uma das maneiras para o presidente conseguir influenciar na agenda legislativa, seriam as prerrogativas constitucionais, como as atribuídas pela Constituição de 1988 ao Presidente da República, como a delegação de poderes legislativos: reativos, de veto; e proativos, de deflagrar o processo legislativo, como a medida provisória. Ao mesmo tempo, poder legislativo e poder judiciário podem ser fortalecidos para controlar o presidente.

Ademais, convém enfatizar a importância de a separação dos poderes ser compreendida junto ao funcionamento do sistema partidário. A teoria constitucional negligenciou por muito tempo o papel determinante dos partidos políticos para a prática constitucional e o funcionamento dos regimes políticos, sobretudo para identificar como ocorrerá a relação entre os poderes executivo e legislativo: em conflito ou cooperação. A relação das forças político-partidárias, em um sistema bipartidário ou multipartidário, explica como funciona a dinâmica realista de um sistema de governo. A real separação dos poderes consiste na combinação entre as normas e procedimentos constitucionais junto ao sistema de partidos. A ideia da “separação de poderes com partidos” é mais realista, pragmática e dinâmica e deve ser levada a sério pelos pesquisadores do Direito Constitucional, justificando a relevância do diálogo com a ciência

política, sobretudo a matriz institucionalista, que já tem um campo de estudos bastante desenvolvido nessa perspectiva.

Tendo por base essa perspectiva de “separação de poderes com partidos”, *no quarto capítulo*, analisamos as diferentes fases do diagnóstico do funcionamento do presidencialismo na prática política, com referência na literatura de ciência política comparada, mormente a relação dos poderes legislativo e executivo com o sistema partidário. O presidencialismo já foi associado tanto à estabilidade quanto à instabilidade, ao conflito e à coordenação, no funcionamento na relação entre poderes. Junto à separação dos poderes e à eleição popular direta, a estabilidade usualmente é considerada uma vantagem teórica do presidencialismo pela rigidez do mandato, com período de duração fixado constitucionalmente, em detrimento da possibilidade de dissolução política a qualquer momento do parlamentarismo.

No entanto, durante as décadas de 80 e de 90 havia um diagnóstico pessimista sobre o funcionamento do presidencialismo, que o relacionava à instabilidade democrática. Isso ocorreria porque quando se chega a um impasse entre poderes executivo e legislativo, por esses poderes serem ocupados por forças políticas divergentes, não há saída fácil para resolver tal conflito, sendo a paralisia institucional e a crise de governabilidade cenários recorrentes, havendo risco, ademais, da ocorrência do “pesadelo de Linz”: rupturas constitucionais. Segundo Juan Linz, o presidencialismo seria mais perigoso para estabilidade democrática pelos seguintes motivos: (i) legitimidade dual: dois poderes reivindicando legitimidade democrática, sem nenhum mecanismo constitucional para resolver conflito; (ii) períodos determinados e rígidos dos mandatos: sem a flexibilidade para lidar crises econômicas, sociais e políticas; (iii) menor chance de formação de coalizões e compartilhamento de poder. Esses fatores institucionais e políticos explicariam porque o sistema presidencialista seria mais vulnerável a instabilidades políticas e colapsos democráticos, e teria uma duração em média menor que sistemas parlamentares, que podem ter governos instáveis, mas teriam mais estabilidade na democracia. Contudo, outros pesquisadores rejeitaram que isso seria um defeito inerente do sistema de governo, mas seria devido ao fato de democracias presidencialistas terem sido edificadas em condições menos favoráveis para sobrevivência, como em países menos desenvolvidos, com menor renda e maiores em termos populacionais, além de um legado mais presente de ditaduras militares, por circunstâncias históricas, que são um fator de desestabilização maior. A maior instabilidade política no presidencialismo não seria devido a um defeito intrínseco desse sistema de governo, mas a fatores como a difícil combinação de um sistema partidário fragmentado com partidos indisciplinados, dificultando a construção de

coalizões, adicionado ao sistema proporcional e federalismo, configurando diversos agentes político com poder de veto, o que dificultam a governabilidade de presidentes minoritários.

O diagnóstico da ciência política se tornou mais favorável ao presidencialismo multipartidário, no entanto, a partir do final dos anos 90, com a identificação de uma série de democracias sustentáveis com regimes presidencialistas multipartidários. Presidentes minoritários, para conseguir construir suas coalizões de governo junto ao parlamento, garantir apoio político e conseqüentemente governar de modo estável, fazem uso da caixa de ferramentas presidenciais, que, em resumo, seriam os cinco mecanismos a sua disposição: (i) o poder de dominar a agenda política, por meio de poderes legislativos de agenda atribuídos diretamente ao presidente, como a medida provisória e poder de iniciativa em temas sensíveis; (ii) o poder de indicar ministros e empregos estatais; (iii) os poderes partidários do presidente, isto é, de disciplinar e dominar com seu próprio partido; (iv) o poder de controlar e repartir o orçamento; e (v) o poder de mecanismos informais (não escritos), como as redes de clientelismo na América Latina.

Embora haja mais mecanismos de coordenação na relação entre poderes, que assegurem governabilidade para um presidente minoritário e estabilidade para o regime político, os sistemas presidencialistas continuaram testemunhando instabilidades políticas que levam à interrupção antecipada de mandatos presidenciais, por meio de impeachment, declaração de incapacidade ou renúncia, contudo, sem a democracia colapsar junto por meio de golpes. Diante de uma conjuntura econômica adversa, protestos de ruas em massa, crise política e perda do apoio legislativo, pesquisadores comparativistas constataam que remoções presidenciais poderiam ser comparadas ao voto de desconfiança parlamentarista, por motivos mais políticos, e a instabilidade estaria no nível do governo, não do regime.

A conclusão do capítulo quatro, com base na literatura comparada de ciência política, foi a de que embora democracias presidencialistas tenham aperfeiçoado institucionalmente, possibilitando a um presidente minoritário governar por meio de uma série de prerrogativas, a coordenação e estabilidade consiste mais em objetivo do que em um resultado necessário, dependentes de uma série de fatores, tais como o comportamento e as preferências dos agentes políticos. Em cenários de bom desempenho econômico e alta popularidade, a governabilidade se torna mais fácil e a oposição tem um trabalho mais difícil. Por outro lado, quando a conjuntura se torna desfavorável, com escândalos de corrupção e desempenho econômico ruim, a coalizão legislativa se dispersa e impasses e crises de governabilidade começam a acontecer. Nesse cenário de hostilidade entre poderes, o impeachment passa a ser visto como solução.

Entretanto, o impeachment não é o instrumento constitucional adequado para funcionar como válvula de escape de crises do presidencialismo, como vimos nos capítulos seguintes.

Para compreender o impeachment, *no quinto capítulo*, reconstruímos a história do instituto. Na Convenção da Filadélfia, os constituintes americanos adotaram o impeachment e fizeram sua adaptação republicana ao presidencialismo, após observar sua experiência na Inglaterra, onde havia surgido com natureza criminal para responsabilizar oficiais do reino e funcionário como instrumento na disputa entre a monarquia e o parlamento, e também no período colonial. Embora tenham se preocupado com o risco de abuso do poder legislativo e tenham rejeitado expressamente seu uso contra a má administração, os delegados da Filadélfia optaram pela adoção do impeachment para responsabilizar um presidente que cometesse abusos de poder graves, como traição e corrupção, além de ser um mecanismo no esquema de freios e contrapesos para assegurar o *rule of law*, escolhendo a Câmara como autoridade responsável por acusar, e o Senado como instituição julgadora.

O impeachment no Brasil surge no Império, inspirado na fórmula inglesa, como mecanismo de responsabilização criminal dos ministros de Estados. A expressão “crimes de responsabilidade” tem sua origem na legislação especial editada para disciplinar os delitos dos ministros. Com a proclamação da República, a Constituição de 1891 incorpora o impeachment para responsabilizar o presidente, inspirado na matriz americana legislativo-dominante, mas com algumas adaptações, como a manutenção da exigência de lei especial para disciplinar os crimes de responsabilidade e para regular o processo e o julgamento. Com a exceção da Constituição de 1934, as demais constituições brasileiras mantiveram o mesmo desenho institucional com Câmara como casa iniciadora do processo, e Senado como casa julgadora. A configuração do impeachment na Constituição de 1988 manteve essa tradição, só alterando o papel institucional da Câmara dos Deputados: em vez de decretar a acusação, como nas constituições anteriores, agora somente cabe à Casa deliberar uma única vez, por 2/3 dos membros, para autorizar ou não a instauração do processo para o prosseguimento da denúncia. Por sua vez, ao Senado cabe deliberar se instaura o processo, por maioria simples, e depois processar e julgar, de modo que o presidente só pode ser condenado por 2/3 dos membros.

No *sexto capítulo*, enfrentamos uma das maiores controvérsias da teoria e prática constitucional: a natureza jurídica do impeachment. Reconstruímos os principais argumentos dos defensores da tese política e da tese penal, mas rejeitamos ambas interpretações, em defesa da concepção que o classifica como um instituto do Direito Constitucional Sancionador-Disciplinar. Tratar o impeachment como um instituto de natureza predominantemente política, ainda que com elementos jurídicos, mitiga a força normativa da Constituição, o primado do

Estado de Direito, abrindo margem para arbitrariedade e conveniência congressional, além de diluir as fronteiras entre presidencialismo e parlamentarismo, tendo em vista que a distinção fundamental desses dois sistemas de governo consiste exatamente na separação de poderes, com independência de origem e término dos mandatos, no caso do presidencialismo, isto é, em o governo executivo não depender da confiança do legislativo para sua sobrevivência como no parlamentarismo. O impeachment é primordialmente um instituto jurídico, um ato de aplicação de direito, de imposição de sanção pela inobservância de dever legal, qual seja, uma ilicitude constitucional grave, denominada crime de responsabilidade.

Por sua vez, o impeachment também não se circunscreve ao Direito Penal e toda sua hermenêutica garantista própria voltada à proteção dos indivíduos e limitador da pretensão punitiva estatal. O Direito Constitucional Sancionador tem suas peculiaridades dogmáticas próprias, que lhe confere autonomia teórica, tendo por finalidade principal a proteção da Constituição, da República, da democracia, e o Estado de Direito. Além do mais, a diferenciação da jurisdição constitucional da jurisdição criminal consiste no demarcador mais relevante da diferença dos dois campos jurídicos. Pela mesma conduta que foi julgado pelo Congresso, ele pode ser julgado na jurisdição criminal. Além do mais, a avaliação de responsabilidade do presidente pelo Congresso implica apenas duas sanções de caráter disciplinar não-criminais: afastamento do cargo e inabilitação por oito anos.

O impeachment foi definido, na presente tese, como o processo jurídico-sancionatório de imputação de responsabilidade ao Presidente da República por uma infração normativa de caráter e gravidade constitucional. A natureza jurídico-disciplinar do impeachment impõe o cumprimento das normas constitucionais processuais de um Estado de Direito pelo Poder Legislativo, conforme assentado em jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo que esse Poder tem a competência e responsabilidade final para interpretar e se manifestar sobre o mérito e acertar, ou errar, por último sobre a correção do impeachment. O congressista deve observar a lei especial do impeachment – Lei nº 1.079/50 – que disciplina os crimes de responsabilidade e o procedimento, interpretando-a em conformidade com a Constituição. Toda infração jurídica passível de impeachment, além de violar algum dispositivo dessa legislação infraconstitucional, deve simultaneamente atentar contra um pilar da Constituição, demonstrando a gravidade da conduta. A natureza jurídico-constitucional do impeachment, no entanto, não impede abusos e erros. Por essa razão, aprofundamos nesse problema institucional presente nas matrizes legislativo-dominantes do impeachment, nos capítulos seguintes da tese.

No *sétimo capítulo*, discutimos as circunstâncias jurídicas do impeachment, isto é, quando esse processo de responsabilização presidencial deveria ocorrer do ponto de vista normativo. O impeachment deve ocorrer juridicamente quando um presidente comete uma infração jurídica grave, com fundamento constitucional, que atenta contra a Constituição, a República, a Democracia e o Estado de Direito. Em sistemas de governos presidencialistas, o impeachment é devido para coibir infrações jurídicas, tais como crimes, violações da constituição e traição. Em face do contexto contemporâneo de retrocesso democrático e erosão constitucional, o impeachment pode exercer um papel institucional reativo, de democracia militante, para contenção do autoritarismo e na defesa da democracia. Isto é, pode funcionar como arma de combate contra a decadência democrática e a decomposição constitucional, caso um presidente abuse gravemente do seu poder, corrompa as instituições, e coloque sob risco a ordem constitucional e a democracia.

Por outro lado, as circunstâncias jurídicas do impeachment não admitem a destituição do presidente por: (i) incompetência ou má-administração, (ii) erros de julgamento ou decisões ruins e questionáveis, (iii) desacordo de política, (iv) instrumentalização partidária, (iv) desvios legais ou abusos menores, que outros instrumentos constitucionais do sistema de freios e contrapesos podem corrigir de modo mais adequado, (iv) perda de apoio ou confiança do poder legislativo. Em função disso, o impeachment não pode funcionar como uma alternativa ao voto de desconfiança, sob pena de desnaturar a natureza do regime presidencialista, tendo em vista que pode subverter a decisão da soberania popular nas eleições, e servir como mecanismo de desestabilização do sistema político, sobretudo quando utilizado de forma abusiva ou somente partidarizada, de modo faccioso.

As infrações constitucionais passíveis de impeachment no ordenamento jurídico brasileiro estão previstas no art. 85 da Constituição e na Lei 1.079/50, e os bens jurídicos tutelados, em regra, estão condizentes com o princípio da ofensividade em uma perspectiva constitucional. Contudo, existem algumas condutas tipificadas na lei que merecem reflexão maior sobre a forma que foram regulamentadas. Por um lado, a previsão específica das condutas a serem penalizadas garante maior previsibilidade, certeza e segurança jurídica, reduzindo o grau de discricionariedade. Por outro, a Lei do Impeachment apresenta um amplo rol de crimes de responsabilidade, de tipos abertos e vagos, que persistem transferindo uma enorme discricionariedade para as Casas Congressuais decidirem. Abordamos os crimes de responsabilidade presentes na lei especial, desenvolvendo padrões hermenêuticos para interpretação das condutas, sobretudo com base na filtragem constitucional com base na ideia

de gravidade ou do princípio da ofensividade, o que representa uma novidade teórico-dogmática do presente trabalho.

Sem embargo, concluímos que essa análise não impede a atualização da Lei de Crimes de Responsabilidade, com o objetivo de:

- I. Atualizar os ritos, procedimentos e crimes em face da Constituição de 1988, como os crimes de responsabilidade relacionados ao Ministério Público (art. 85, II), o descumprimento de leis (art. 85, VII) e inclusive para definir quais condutas relacionadas ao uso “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” devem estar sob a rubrica de violação à lei orçamentária.
- II. Atualizar os crimes de responsabilidade em face dos desafios contemporâneos de erosão gradual das democracias, e reforçar a vocação desse instrumento constitucional como medida reativa de democracia militante, para enfrentar os graves abusos de poder que mandatários eleitos possam cometer contra a própria democracia e Constituição.
- III. Reduzir incertezas presentes nas normas de textura demasiadamente aberta, que ampliam o desacordo jurídico e político sobre a interpretação mais adequada das normas.
- IV. Aperfeiçoar a técnica de redação dos crimes de responsabilidade, evitando o uso de normas dependentes de complementação para outros diplomas normativos, que abrem margem para desproporcionalidade de punição.
- V. Repensar o elevado número de crimes de responsabilidade relacionados a questões fiscais e administrativas, que abrem margem para críticas pertinentes, de que o impeachment no Brasil é usado para má-administração e incorpora um elemento político, não apenas para graves abusos de poder.
- VI. Reconsiderar a própria sanção do processo de responsabilização presidencial. A destituição do cargo deveria ser destinada apenas aos abusos de poder mais graves, e ser separada de sanções menos graves, como a inabilitação para exercício de função pública por um período predeterminado ou mesmo resoluções de censura.

No *oitavo capítulo*, analisamos as circunstâncias políticas de quando o impeachment de fato ocorre na realidade constitucional, isto é, os fatores institucionais e extrainstitucionais que condicionam o impeachment. Após abordarmos os resultados da literatura de ciência política que explica as condições multicausais e complexas que desencadearam processos de responsabilidade presidencial, elencamos as circunstâncias políticas do impeachment, que,

resumidamente, são as seguintes: (i) normas e procedimentos constitucionais, que configuram a quantidade de pontos de vetos existentes, o quórum, e se o modelo é legislativo-dominante ou judiciário-dominante; (ii) sistema político-partidário (bipartidário ou multipartidário); (iii) desempenho econômico adverso, tais como taxas de crescimento e inflação ruins; (iv) mídia investigativa independente expondo com liberdade escândalos políticos; (v) opinião pública e protestos populares, como impopularidade e demonstrações antigoverno nas ruas; (vi) comportamento presidencial na relação com o Poder Legislativo, tais como isolamento e confrontação; (vii) papel do vice, como fator de estabilização ou desestabilização na equação; e, o fator mais decisivo, (viii) a construção e manutenção de um escudo legislativo ou não. Esses fatores institucionais e extrainstitucionais geralmente ocorrem de modo interrelacionado.

Analisamos em seguida os fatores institucionais do Brasil: o modelo legislativo-dominante, com sistema multipartidário hiperfragmentado, favorece a dispersão da coalizão diante de um cenário econômico adverso ou impopularidade e protestos de ruas. Por outro lado, se o presidente consegue contar com o apoio do presidente da Câmara para segurar o impeachment, dificilmente esse será pautado, porque ele tem o poder de agenda para deflagrar o processo, o que consiste no primeiro ponto de veto. Ademais, o presidente precisa manter o apoio mínimo de mais de um terço dos deputados e dos senadores para construir seu escudo legislativo, considerando que o quórum é de dois terços. Outro fator institucional que contribui para o impeachment é o fato do presidente ser afastado do cargo no decorrer do julgamento e o vice assumir todas prerrogativas institucionais e políticas em seu lugar. A fórmula do julgamento do impeachment também contribui para sua politização, considerando que congressistas julgam na maioria das etapas com votos “sim” ou “não”. Por fim, o perfil do julgador contribui para aclarar a politização do impeachment, considerando que o parlamentar não goza de isenção nem possui garantias para ser imparcial. Também demonstramos como as circunstâncias políticas prevaleceram nos impeachments dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Por fim, buscamos responder a questão central dessa tese, que talvez seja a principal contribuição original dessa pesquisa: considerando que impeachments têm sido conduzidos em perspectiva mais partidária, quando um presidente perde a capacidade de governar de fato, ao invés de representar uma punição a abuso de poder, *por que ocorre esse distanciamento entre a normatividade constitucional do impeachment e a prática política?* Nossa resposta reside na idealização do Senado como órgão julgador do impeachment, desconsiderando a ideia de “separação de poderes com partidos”, na matriz legislativo-dominante do impeachment, que remonta sua origem na Convenção da Filadélfia nos Estados Unidos, reproduzida no Brasil e

em diversos outros países, permanecendo na tradição constitucional brasileira, de forma irrefletida. Os fundadores da República estadunidense idealizaram instituições constitucionais desconsiderando o desenvolvimento de partidos nacionais organizados, em uma moldura antipluralista e antipartidária, no que foi considerada uma das principais falhas da época. Como vimos no terceiro capítulo. Isso até que fazia sentido no contexto da época, já que não havia precedentes de partidos institucionalizados. No capítulo cinco, vimos que o Senado foi escolhido porque seria menos influente às facções políticas que a Câmara dos Representantes, e os quadros da Câmara Alta seriam supostamente mais virtuosos. Na prática, o que se observa é que senadores agem como deputados, na maioria das vezes, em linhas estritamente partidárias, isso no Brasil e também nos Estados Unidos. O perfil do julgador leva à politização inevitável, tendo em vista que são políticos exercendo uma função jurisdicional atípica, mas que continuam dependendo de votos, representam suas bases e permanecem com seus interesses eleitorais, políticos e partidários e, por isso, se importam com a repercussão da opinião pública sobre suas decisões e sobre a aceitação popular a respeito de suas atitudes, relativizando o peso do Direito no processo da imputação ao impeachment. Tudo isso dificulta que deputados ou senadores exerçam sua atribuição institucional de modo predominantemente jurídico, como deveria ser.

Contudo, essa explicação realista de como o impeachment funciona na prática, de forma política, como um equivalente funcional a um “voto de desconfiança de facto”, caso não haja uma infração constitucional grave o fundamentando, não pode ser admitida pelas próprias características intrínsecas do regime presidencialista, de separação de poderes, e legitimidade democrática dual de ambos. Existe um problema de legitimidade constitucional, porque a Constituição optou pelo presidencialismo. Existe um problema de legitimidade democrática, porque o Congresso, indiretamente, estaria destituindo um presidente escolhido direta e soberanamente pelo povo.

No *nono capítulo*, o derradeiro, refletimos sobre o próprio desenho institucional do impeachment e a necessidade de pensarmos em reformas institucionais sobre remoções presidenciais para se evitar abusos políticos, considerando essa disfuncionalidade entre teoria e prática sobre o impeachment. Para aperfeiçoar o desenho institucional do impeachment, propusemos:

- I. *Repensar o papel do vice na sucessão e a possibilidade de novas eleições*: para retirar o conflito de interesse do vice no processo de impeachment, poderia se pensar em tirá-lo da sucessão nesses casos, para evitar conspirações palacianas entre o vice e o Congresso; isso se agrava sobretudo em sistemas multipartidários, quando o vice geralmente é de partido diferente do titular. Com

a incerteza do resultado sobre o sucessor em novas eleições posteriores, isso poderia desincentivar o manejo abusivo do impeachment. O padrão mais comum no Direito Constitucional comparado inclusive é que o impeachment desencadeie novas eleições. Embora essa hipótese tire um incentivo de conspiração e assegure uma válvula democrática posterior, tendo em vista que o povo se manifestaria novamente sobre quem seria o novo presidente, não resolve o problema do julgamento jurídico que deve ocorrer no impeachment.

- II.** *Ampliação do papel do Poder Judiciário:* a previsão expressa da competência Poder Judiciário para exercer controle sobre a justa causa do impeachment em um momento inicial ou intermediário do processo poderia representar um avanço incremental importante. Todavia, como órgão julgador final do impeachment, teria um ônus elevado para justificar sua legitimidade democrática para destituir a autoridade soberana eleita, sem contar o risco de captura. Desenhos mistos, com legisladores e juízes, como na Constituição de 1934, ou no tribunal especial para julgar governadores, parecem também razoáveis.
- III.** *A previsão de um júri constitucional:* fóruns deliberativos compostos por cidadãos comuns selecionados aleatoriamente, por meio de sorteios, com base em uma amostra demográfica da população, prestigiariam de modo mais adequado o ideal democrático de igualdade política e de democracia deliberativa. Diferente do poder legislativo, um júri teria a vantagem de ser mais imparcial e menos influenciável às circunstâncias da política, tendo em vista que seus membros não estariam envolvidos diretamente na competição pelo poder, evitando o facciosismo partidário. Diferente do poder judiciário, teria uma legitimidade democrática maior, levando a sério o ideal de igualdade política de todos cidadãos para ocupar um cargo público, além da representatividade, por ser uma amostra estatística da população em toda sua diversidade.
- IV.** *A redução do poder de veto do presidente da Câmara:* para evitar a obstrução indevida de um presidente da Câmara sobre a deliberação do impeachment, torna-se indispensável definir um prazo de apreciação mínimo: 30 dias. Em caso de indeferimento da denúncia ou transcorrido o prazo sem apreciação da denúncia, qualquer partido político teria o direito de recorrer ao plenário, e seu recurso deveria ser apreciado em até 30 dias pelo colegiado da Câmara. Maioria simples poderia reverter a decisão do presidente da Câmara e determinar a

instituição de Comissão Especial para apreciar o recebimento da denúncia do impeachment. Criando-se, assim, um ônus para os parlamentares assumirem que são a favor ou contra o recebimento da denúncia perante o eleitorado, e um incentivo para evitar a impunidade de um presidente que sistematicamente comete infrações constitucionais. Outras alternativas são a definição de um quórum constitucional no qual seria obrigatório instaurar uma Comissão Especial para apreciar as denúncias que pedem o impeachment presidencial, como um terço dos membros; e agregar um mecanismo de iniciativa popular, como 1% do eleitorado nacional, para ter o direito de ter a denúncia popular do impeachment apreciada por uma Comissão Especial.

As alternativas acima consideram o aperfeiçoamento do instituto do impeachment de modo a se reduzir incentivos para abusos de poder e preservar a legitimidade democrática e a estabilidade política. Contudo, e quando uma democracia constitucional está diante de uma crise política grave, mas nenhum crime de responsabilidade foi cometido? Deve-se pensar em válvulas de escapes institucionais para esses contextos de crise e emergência:

- I. *Referendo revogatório (recall)*: o procedimento institucional de democracia direta que permite aos eleitores a remoção de uma autoridade representativa eleita antes do fim do prazo do seu mandato fixado constitucionalmente e das eleições programadas regularmente. É um procedimento simétrico e vertical: o mesmo eleitor que elege participa na destituição do mandatário. No entanto, o desenho institucional do referendo revogatório deve ser planejado cuidadosamente com procedimentos e regras de modo a potencializar seus efeitos positivos de revigorar a democracia representativa e funcionar como uma válvula de escape saudável. Caso contrário, pode contribuir ainda mais para desestabilização da política e desencantamento com a democracia; caso sua ativação seja fácil, partidos podem usá-lo como arma partidária que reforçam a polarização política.
- II. *A Convocação de novas eleições para ambos os poderes*: em caso de impasse entre poder legislativo e executivo, sobretudo diante de uma crise grave, a previsão da dissolução de ambos os poderes e a convocação de novas eleições poderia resolver esse problema de forma mais acelerada, reinicializando o sistema democrático, com a participação direta do povo soberano. O desafio é de qual autoridade e qual quórum seria necessário para essa ativação, para evitar riscos de populismo-autoritário que sabote o sistema constitucional. O

presidente deveria ter essa prerrogativa, desde que autorizado pela maioria absoluta do Congresso. Por outro lado, o Congresso quando exercer essa prerrogativa de convocar novas eleições mútuas deve adotar um quórum mais elevado: dois terços ou um ainda maior, a depender do grau de fragmentação do sistema partidário, como o brasileiro, para evitar seu uso recorrente, e não haver o risco de se incentivar ainda mais instabilidades políticas.

Portanto, diante da crise política duradoura que o Brasil enfrenta, não muito distinta da que outras democracias presidencialistas têm de encarar periodicamente, essa tese de doutorado teve como propósito central contribuir para que pesquisadores de Direito Constitucional e Ciência Política não abdicuem de pensar sobre a necessidade de reformas institucionais para revigorar a legitimidade das democracias representativas e para levarem em consideração preocupações com a estabilidade política do regime. Temos de colocar, ademais, o povo na sala de máquinas da Constituição para contribuir na resolução das crises. É nosso papel evitar o desencantamento, o cinismo e a desconfiança com nossas instituições de democracia representativa. Não podemos atribuir apenas a fatores de comportamento político (agência) a responsabilidade das crises que enfrentamos. James Madison, um dos primeiros e mais importantes constitucionalistas e engenheiros institucionais, já dizia “se homens fossem anjos não precisaríamos de governos”. Temos o dever e a responsabilidade de pensar instituições adequadas justamente para prevenir abusos de poder, que ameacem o bom funcionamento ou mesmo a existência dos nossos sistemas democrático-constitucionais.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 13, n 1, p. 5-33, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. *Os ciclos do presidencialismo de coalizão*. *Ecopolítica Ensaios*, 2014. Disponível em: <[http://www.academia.edu/6411308/Os\\_Ciclos\\_do\\_Presidencialismo\\_de\\_Coaliz%C3%A3o](http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o)> . Acesso em: 09/01/2020

ABRAS, Rafael. *Cinismo e decisão: como julgam os juízes?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Jurs, 2018.

ACKERMAN, Bruce. *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachussets, 2007

ACKERMAN, Bruce. *The Decline and Fall of the American Republic* The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachussets, 2010.

ACKERMAN, Bruce. *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review, Vol. 113, Number 3, 2000.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Comentário aos art. 77 a 83*. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1189-1192

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011.

ÁLVAREZ, Michael E., and MARSTEINTREDET, Leiv. 2010. *Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes*. In: *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, M. Llanos; L. Marsteintredet (eds.). New York: Palgrave Macmillan, 33-52.

AMARAL JUNIOR, José Levi. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei. Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. *The Presidential Calculos: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*. *Comparative Political Studies* 39, nº 4: 415-440. 2006.

ANDRADA, Bonifácio José Suppes de. *Mecanismos internos do impeachment*. São Paulo: Faculdade de Direito, USP, 2020. Tese (Doutorado em Direito).

ANASTASIA, Antônio. *Parecer de admissibilidade na Comissão Especial do Impeachment*. Senado Federal, 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/05/Relatorio-Apresentado-2016-Relatorio-Admissibilidade-83ff07f02ad54e9b96716a92d6c1afa2..pdf>>. Acesso em 24/07/2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. *Separação de poderes como alocação de autoridade*. In: LEAL, Fernando (coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. São Paulo: Fórum, 2019.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio Carvalho (orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de poderes*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

AVRITZER, Leonardo. *O novo constitucionalismo latino americano: uma abordagem política*. In.: AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio Carvalho (orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de poderes*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009

BALKIN, Jack M. *Constitutional Crisis and Constitutional Rot*. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (ed.). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York, NY: Oxford University Press, 2018.

BARBOSA, Rui. *Tornando a denúncia*. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*, Vol. XX, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1949.

BARROS, Celso Rocha. *Dilma Rousseff's Impeachment Isn't a Coup, It's a Cover-Up*. New York Times, Abril, 2016. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/04/20/opinion/dilma-rousseffs-impeachment-isnt-a-coup-its-a-cover-up.html>. Acesso em 04/06/2021.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo, Saraiva jur, 2018.

BENVINDO, Juliano Zaiden. *Abusive Impeachment? Brazilian Political Turmoil and the Judicialization of Mega-Politics*. Blog of the International Journal of Constitutional Law and ConstitutionMaking.org, 2016. Disponível em <[http://www.iconnectblog.com/2016/04/abusive-impeachment-brazilian-political-turmoil-and-the-judicialization-of-mega-politics/#\\_edn3](http://www.iconnectblog.com/2016/04/abusive-impeachment-brazilian-political-turmoil-and-the-judicialization-of-mega-politics/#_edn3)>. Acesso em 30/07/2016.

BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. *O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional brasileira*. 2ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BAUMGARTNER, Jody C.; KADA, Naoko. *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Santa Bárbara, CA: Praeger Publishers, 2003.

BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

BERMEO, Nancy. *On Democratic Backsliding*. *Journal of Democracy* 27, p 5-19. 2016

BIM, Eduardo Fortunato. *A cassação do Mandato por Quebra de Decoro Parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 43, n. 16, 2006.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: Parte Geral*. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BLACK Jr., Charles L; BOBBITT, Philip. *Impeachment: A Handbook, New Edition*. New Haven and London: Yale University Press, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BOLÍVAR, Simón. *The Agostura Address (1826)*. In.: LIPHART, Arend (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992

BRASIL. Assembleia Constituinte 1987-1988. *Anteprojeto da Subcomissão de Poder Executivo*. Volume 113. Brasília, DF, 1987a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-113.pdf>>. Acesso em 05/01/2020.

BRASIL. Assembleia Constituinte 1987-1988. *Anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo da Assembleia Constituinte de 1987-88*. Volume 104. Brasília, DF, 1987b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em 05/01/2019.

BRASIL. Assembleia Constituinte 1987-1988. *Anteprojeto da Comissão Sistematização de 1987-88*. Volume 226. Brasília, DF, 1987c. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em 05/01/2019.

BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. *Autos do Processo de "Impeachment" contra o Presidente da República*. Fernando Afonso Collor de Mello. Brasília, DF, 1992

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378*. Rel. Min. Edson Fachin. Redator p/ acórdão Min. Roberto Barroso. Julgamento: 17/12/2015. DJe: 08/03/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 4.091*. Rel. Min. Oliveira Ribeiro. Julgamento: 23/09/1916. Rio de Janeiro: Revista do Supremo Tribunal Federal, Volume 45, 1922.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 4.116-MT*. Rel. Min. André Cavalcanti. Julgamento: 08/11/1918. Rio de Janeiro: Revista do Supremo Tribunal Federal, Volume 19, 1919.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 20.941-1*. Rel. Min. Aldir Passarinho. Julgamento: 09/02/1990. D.J: 31.08.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 21.564*. Rel. Min. Otávio Galotti. Julgamento: 10/09/1992. D.J.: 27.08.1993a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 21.623-DF*. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgamento: 17/12/1992. D.J. 28.05.1993b.

BRITTO, Carlos Ayres. *Crimes de responsabilidade do Presidente da República*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 5. Nº 3. Jul-Dez, 2015. Disponível em <[https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2922/2016\\_britto\\_crimes\\_responsabilidade\\_presidente.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2922/2016_britto_crimes_responsabilidade_presidente.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em 07/06/2016.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

BUSTAMANTE, Thomas; PATRUS, Rafael Dilly. *Do Governo dos Cenáculos ao Governo do Povo: A Jurisdição Constitucional nos Vinte e Cinco Anos da Constituição da República*. In.: CLÈVE, ClemersonMarlin; FREIRE, Alexandre (coord.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, p. 791-816, 2014.

BUSTAMANTE, Thomas. *On the Difficulty to Ground the Authority of Constitutional Courts: Can Strong Judicial Review be Morally Justified?* IN: BUSTAMANTE, Thomas; FERNANDES, Bernardo. *Democratizing Constitutional Law: Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*. Heidelberg: Springer, p. 29-69, 2016.

BUSTAMANTE, Thomas. *Reexaminando a Filosofia do Direito Internacional de Ronald Dworkin: poderia o ouriço ter feito de outra maneira?* Revista de Direito Cosmopolita, v.4, n.1 e 2, p. 6-41, mar. 2018. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/33352>. Acesso em 11/01/2020

BUSTAMANTE, Thomas. *Em Defesa da Legalidade: Temas de Direito Constitucional e Filosofia Política*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

BUSTAMANTE, Thomas; DECAT, Thiago Lopes. *Philosophy of Law as an Integral part of Philosophy: Essays on the Jurisprudence of Gerald Postema*. Oxford: Hart Publishing, 2020.

BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emílio Peluso Neder. *Legislative resistance to illiberalismo in a system of coalitional presidentialism: will it work in Brazil*. The Theory and Practice of Legislation, Routledge, 2021. <https://doi.org/10.1080/20508840.2021.1942370>

BUSTIKOVA, Lenka; GUASTI, Petra. *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?*. Politics and Governance, 5(4), 166-176. 2017

CAREY, John M. *Presidentialism 25 Years After Linz*. Derived from the keynote address for the Conference on Coalitional Presidentialism St. Anthony's College, 2014;

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford University Press, 2018.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Democracies Reconsidered*. Annual Review of Political Science, 5, 2002.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. British Journal of Political Science, v. 44, 515–544. Cambridge University Press, 2013

COMMITTEE ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM. *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure*. LIPHART, Arend (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992

COSTA, José Rubens. *Infrações política-administrativas e impeachment*. Rio de Janeiro: Forense, 2000

CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

CRONIN, T. E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. . Cambridge: Harvard University Press. 1989

DAHL, Robert. *After the revolution?* New Haven. CY: Yale University Press, 1970

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven. CT: Yale University Press, 1989

DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 33ª Ed., 2007

DAVID, Raphaela Borges. *Decisão jurídica e governabilidade no diálogo entre judiciário e executivo*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Doutora. Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

DOURADO, Daniel, et al. *Denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República Jair Bolsonaro*. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/ex-ministro-saude-assina-pedido.pdf>. Acesso em 15/06/2021.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora Unb, 1970

DWORKIN, Ronald. *A Kind of Coup*. The New York Review of Books, 1998. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em 24/07/2016.

DWORKIN, Ronald. *Justice in Robes*. Cambridge, MA: Belknap, 2006

DWORKIN, Ronald. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, MA: Belknap, 2011.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco espinho: justiça e valor* – tradução Marcelo Brandão Cipolla – São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

DYZENHAUS, David. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge University Press, 2009.

ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesus Orozco; ZOVATTO, Daniel (coord). *Cómo Hacer que Funcione El Sistema Presidencial*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Representatives. *Resolution Impeaching Donald Trump*. 2021. Disponível em: <https://cicilline.house.gov/sites/cicilline.house.gov/files/documents/ARTICLES%20-%20Final%201030%20-%2020011121.pdf>

FEITOSA, Nabupolasar Alves. *A Construção do Estado Chavista: a influência bolivariana*. Fortaleza: Editora IMEPH, 2014.

FERNANDES, Bernardo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2013.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. *A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 16 (45): 5-24, 2001.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; FAPESP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *The Collor impeachment and presidential government in Brazil*. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). *Presidential Breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 111-128.

FISHKIN, James S. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press, 2011

FISHKIN, James S. *Democracy When The People are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press, 2018a

FISHKIN, James S. *Deliberative pooling*. In.: BÄCHTIGER, Andre et al. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 2018. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.10

FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. *Presidentialism*. In.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012.

FRANCISCO, José Carlos. *Comentário ao art. 76*. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1124-1138

GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba, Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz – 2 ed – Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016.*

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. 1. ed. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. *Presidencialismo versus direitos no novo constitucionalismo latino-americano*. In.: AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio Carvalho (orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de poderes*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

GERHARDT, Michael J. *The federal impeachment process*. 3. ed. Chicago: Chicago University Press, 2019.

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

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; LANDAU, David. *The uses and abuses of presidential impeachment*. U of Chicago, Public Law Working Paper, n. 731, Oct. 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3461120](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3461120). Acesso em 20.06.2021.

GHOSH, Eric. *Deliberative Democracy and the Countermajoritarian Difficulty: Considering Constitutional Juries*. *Oxford Journal of Legal Studies* 30(2): 327–59. 2010

GRABER, Mark. *The Constitutional Politics of Impeachment*. *Jurist Academic Commentary*, Dec. 6, 2019. Disponível em <<https://www.jurist.org/commentary/2019/12/mark-graber-politics-of-impeachment/>>. Acesso em 25/07/2021.

GRIFFIN, Stephen M. *Presidential Impeachment in Tribal Times: The Historical Logic of Informal Constitutional Change*. *Connecticut Law Review*, Volume 51, Number 2, 2019.

GUASTI, Petra. *Democracy Under Stress: Changing Perspectives on Democracy, Governance and Their Measurement*, Prague: ISASCR. IN: GUASTI, P.; MANSFELDOVA, Z. (eds). *Democracy Under Stress: Changing Perspectives on Democracy, Governance and Their Measurement*, Prague: ISASCR, pp. 9-27, 2018

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: Estudos de teoria política* – Tradução Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia* – traduzido por Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp: 2020.

HAMILTON, Alexander. *The Federalist papers*. Great Neck Publishing, 2017, 354p.

HOCHSTETLER, Kathryn. *Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 72, p. 9-46, 2007.

HOFSTADTER, Richard. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: Univ. of California Press, 1969.

HUQ, Aziz Z. *Binding the Executive (by Law or by Politics)*. The University of Chicago Law Review, 79:777, 2022.

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Direct Democracy - The International IDEA Handbook*. 2008.

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina*. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 30-54, mar./jun. 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32394>. Acesso em: 20/07/2021

KLARMAN. Michael J. *Constitutional Fetishism and the Clinton Impeachment Debate*. 85 Virginia Law Review. 631, 1999.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 108, p. 157-176, nov. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-64452019000300157&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452019000300157&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 27 ago. 2020.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*, 47 U.C.D. L. Rev. 189, 2013.

LEPORE, Jill. *The invention and reinvention of impeachment: It's the ultimate political weapon. But we've never agreed on what it's for*. American Chronicles, n. 28, Oct. 2019. Disponível em: <https://www.newyorker.com/magazine/2019/10/28/the-invention-and-reinvention-of-impeachment>. Acesso em 24/10/2020.

LESSA, Mário. *Da responsabilidade do presidente da República: o impeachment no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista do Supremo Tribunal Federal, n. 83. 1925.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. *Separation of parties: not powers*. NYU Law School, Public Law Research Paper, n. 06-07 2006. Available in: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=890105](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=890105). Acesso em: 20 ago. 2020.

LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack M. *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*. Minnesota Law Review, 94, 1989, 2009.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Nova York, 2010.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing, 2018

LEVITSKY, Steven. *A erosão das normas constitucionais*. Folha de São Paulo, 21 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/steven-levitsky/2018/09/a-erosao-das-normas-democraticas.shtml>. Acesso em 21/09/2018

LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Constitutional Systems of the World. 2. ed. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2012.

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

LIMONGI, Fernando. *O Poder Executivo na Constituição de 1988*. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. *A Constituição na vida Brasileira*. Editora Hucitec, 2008, p. 23-56

LIMONGI, Fernando. *Impedindo Dilma*. Novos estud. **CEBRAP**, São Paulo, n. esp., p. 5-13, jun. 2017. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/06/IMPEDINDO-DILMA-Fernando-Limongi.pdf>. Acesso em: 30/03/2021

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *A crise atual e o debate institucional*. Novos Estudos CEBRAP, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002017000300079&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002017000300079&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 04/04/2021

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo do desleixo: o modo de Bolsonaro governar*. Revista Piauí, novembro de 2019. Disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>>. Acesso em 27/01/2020.

LINZ, Juan. *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy 1(1), p. 51–69, 1990.

LINZ, Juan. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?* In.: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus*. Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press, 1984

LIPHART, Arend (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992

LIPHART, Arendt. *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*. In *The failure of presidential democracy*, edited by J. J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1994.

LIPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). *Presidentialism and Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Palgrave Macmillan, New York, 2010.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*. Traducción: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. Ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970

LOUGHLIN, Martin. *Foundation of Public Law*. Oxford University Press. 2010

LYNCH, Christian. *O Momento Oligárquico: A Construção Institucional da República Brasileira (1870-1891)*. *História Constitucional*, n. 12, págs. 297-325, 2011.

LYNCH, Christian. *O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898)*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.27 no.78 São Paulo Feb. 2012

LYNCH, Christian. *Impeachment: um golpe legal? Uma abordagem histórico-constitucional*. (no prelo). 2021

LUTTWAK, Edward. *Coup d'État: A Practical Handbook, Revised Edition*. Mass. Harvard University Press, 2016.

MACEDO, José Arthur Castillo. *(Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido*. In.: CLÉVE, Clemerson Merlin. *Direito Constitucional brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANIM, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, João Vitor Nascimento. *Partidismo, Discurso de Ódio e Liberdade de Expressão*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Doutora. Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2013.

MAINWARING, Scoot. *Presidentialism in Latin America*. In.: LIPHART, Arend (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992

MAINWARING, Scott. *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. Lua Nova: Revista de Cultura Política nº 28-29, São Paulo, 1993.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Democracies and Dictatorship in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press, 2013

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of debate*. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. S. Shugart, 12-54. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew Soberg. *Conclusion: Presidentialism and the Party System*. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. S. Shugart, 394–439. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MEGALI NETO, Almir. *Controle Jurisdicional do Processo de Impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

MELO, Marcus Andre; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. Oxford: Palgrave MacMillan, 2013.

MELO, Marcus André. *Crisis and Integrity in Brazil*. *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 2, April 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira *et al.* *Denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República Jair Bolsonaro (nº 29)*. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/wp-content/uploads/sites/38/2020/05/pedido-0029-ocultado.pdf>. Acesso em 04/05/2021

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional courts and Deliberative democracy*. Oxford University Press, 2012.

MEYER, Emílio Peluso Neder. *Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012

MEYER, Emílio Peluso Neder. *Um Processo de Desmistificação: Compreendendo Criticamente o Constitucionalismo Estadunidense*. RDU, Porto Alegre, Volume 15, n. 83, 2018, 9-32, set-out 2018

MEYER, Emílio Peluso Neder. *The rule of law, constitutionalism and the judiciary Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch's Political and Authoritarian Character*. *German Law Journal*, Vol. 19, nº 04, 2018.

MEYER, Emílio Peluso Neder. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford: Hart Publishing, 2021.

MILKIS, Sydney M; NELSON, Michael. *The American Presidency. Origins and Development, 1776–2002*. 17. ed. Los Angeles: Sage, 2016

MOLON, Alessandro *et al.* *Denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República Jair Bolsonaro* (nº 25). 2020. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/wp-content/uploads/sites/38/2020/05/pedido0025.pdf>. Acesso em 04/05/2021

MORAES, Alexandre. *Presidencialismo*. São Paulo: Editora Atlas, S. A., 2004.

MOTA, Aurea. *O constitucionalismo democrático latino-americano em perspectiva histórica*. In.: AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio Carvalho (orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de poderes*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

NASCIMENTO, Carlos Valder; Tôrres, Heleno Taveira; DERZI, Misabel A. Machado. *Parecer Jurídico*, 2015.

NEGRETTO, Gabriel L. *La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, v. 27, n. 1, jun. 2018. Available in: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2018000100131](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100131). Acesso em: 20/11/2020

NEVES, Marcelo. *Parecer*, 2015. Disponível em: <https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>. Acesso em 24/07/2016.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Representantes de quem? os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar 2017.

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional: Análises filósifco, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. 4ª reimpressão. Buenos Aires – Bogotá: Editora Astrea, 2013.

NOYES, Henry. *The Law of Direct Democracy*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2014

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020

OHNESORGE, John K. M. *Comparing impeachment regimes*. Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper, n. 1468, Feb. 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3356929](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3356929). Acesso em: 7/12/2020

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora Unb, 1ª reimpressão, 2011.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *El nuevo constitucionalismo latino americano: fundamentos para una construcción doctrinal*. Trabalho defendido no Congresso Mundial de Constitucionalistas, 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/6339900/El\\_nuevo\\_constitucionalismo\\_latinoamericano\\_fundamentos\\_para\\_una\\_construcción\\_doctrinal](https://www.academia.edu/6339900/El_nuevo_constitucionalismo_latinoamericano_fundamentos_para_una_construcción_doctrinal); Acesso em 10/01/2017.

PAULINO, Lucas Azevedo. *Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial: A reconciliação entre a proteção de direitos fundamentais e a legitimidade democrática no constitucionalismo*. Belo Horizonte, Jumen Juris, 2018.

PAULINO, Lucas Azevedo. *Democracias constitucionais em crise: mapeando as estratégias institucionais que levam à erosão democrática*. Revista Direito, Estado e Sociedade, nº 58, 2021.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. *The Surprising success of Multiparty Presidentialism*. Journal of Democracy Volume 23, Number 3, p. 157-170, 2012

PERES, Paulo Sérgio. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.23, no.68: 53- 71, 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. *Explaining military coups and impeachments in Latin America*, Democratization. 2016

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2007.

PÉREZ- LIÑÁN, Anibal. *A two-level theory of presidential instability*. Latin American Politics and Society, v. 56, n. 1, p. 34-54, Feb. 2014. Available in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x>. Acesso em: 20/04/2021

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Impeachment or Backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*. Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 33 N° 98, 2018

PÉREZ- LIÑÁN, Anibal. *Narratives of executive downfall: recall, impeachment, or coup? In: WELP, Yanina; Whitehead, Laurence (ed.). The politics of recall elections*. Berlim: Springer International Publishing, 2020. p 201-228.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PINTO, Pedro Duarte. *Presidencialismo à brasileira: Poder Executivo, Modelos Comparados e Perspectiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 – Com a Emenda n.1 de 1969*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PONTES, João Gabriel Madeira. *Democracia Militante em Tempos de Crise*. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2020

POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the Madisonian Republic*. Oxford University Press: New York, 2010.

POSNER, Eric. *The Dictator's Handbook, U.S Edition*. In.: SUNSTEIN, Cass (ed.). *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St. 2018

POSTEMA, Gerald. *Law's Rule: Reflexivity, Mutual Accountability and the Rule of Law*, in. Xiaobo Zhai; Michael Quinn (orgs). *Bentham's Theory of Law and Public Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

POSTEMA, Gerald. *Jurisprudence, The Sociable Science*. Virginia Law Review, Vol 101: 869, 2015.

POSTEMA, Gerald. *Fidelity, Accountability and Trust: Tensions at the Heart of the Rule of Law*. BUSTAMANTE, Thomas; DECAT, Thiago Lopes. *Philosophy of Law as an Integral part of Philosophy: Essays on the Jurisprudence of Gerald Postema*. Oxford: Hart Publishing, 2020.

POWER, TIMOTHY J. *Optimism, Pessimism and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy*. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 18–33, 2010

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. *Infração (crime) de responsabilidade e impeachment*. Revista de Direito Constitucional e Internacional [recurso eletrônico], São Paulo, n. 95, abr./jul. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press, 2019

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Impeachment e lei de crimes de responsabilidade: o cavalo de Tróia do parlamentarismo*. Estado de São Paulo, São Paulo, 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em 24/07/2016.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff*. Revista Eletrônica de Direito Público (e-Pública). vol.4 no.2 Lisboa nov. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2183-184X2017000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2183-184X2017000200011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 13/01/2018.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rebelo. *Atitudes de Bolsonaro são motivo para impeachment?* Folha de São Paulo, São Paulo, 17.ago.2019a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/08/atitudes-de-bolsonaro-sao-motivo-para-impeachment.shtml>>. Acesso em 10/01/2021

QUEIROZ, Rafael Mafei R. *Indignidade, desonra e quebra de decoro presidencial na era Jair Bolsonaro*. 13.set.2019b. In: JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e>

analise/artigos/indignidade-desonra-e-quebra-de-decoropresidencial-na-era-jair-bolsonaro-13092019. Acesso em: 05/06/2021.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Falta de decoro sem Impeachment é crime sem castigo*. Revista Piauí, 28 de fevereiro de 2020. <<https://piaui.folha.uol.com.br/falta-de-decoro-sem-impeachment-e-crime-sem-castigo/>>. Acesso em 07/06/2021.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil – 1ª ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2021.*

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; SILVA, Virgílio Afonso da. *Controlando o Tempo do Impeachment*. Revista Piauí, julho de 2021. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment/>. Acesso dia 20/07/2021.

QVORTRUP, Matt. *The Political Theory of the Recall: A Study in the History of the Ideas*. In: WELP, Yanina; Whitehead, Laurence (ed). *The politics of recall elections*. Berlim: Springer International Publishing, 2020.

RAILE, Eric D; PEREIRA, Carlos Pereira; POWER, Timothy. *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. Political Research Quarterly, 64 (2), 2011.

RAWLS, John. *Justice as Fairness: A Restatement*. Edited by Erin Kelly. Cambridge: Belknap Harvard, 2021.

REALE, Miguel. *Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato Eletivo*. São Paulo: Revista de Direito Público, v. 2, n. 10,, 1969.

REIS, Bruno P. W.; ARANTES, Rogério B. *Instituições Políticas e Controles Democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção*, em Carlos Benedito Martins & Renato Lessa (coords.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política, 241-70. São Paulo: ANPOCS, 2010

REIS, Bruno P. Wanderley. *Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo*. In.: Ruben OLIVEN, George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.), A Constituição de 1988na Vida Brasileira. São Paulo: Hucitec, 2008, pp. 57-90.

RENNÓ, Lucio. *Hiperativismo legislativo da Câmara*. Folha de São Paulo, julho de 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/07/hiperativismo-legislativo-da-camara.shtml>>. Acesso em 27/01/2020.

RENNÓ, Lúcio. *Repensando a gestão da coalizão*. Folha de São Paulo, fevereiro de 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/tendenciasdebates/2018/02/repensando-a-gestao-da-coalizao.shtml>. Acesso em 27/01/2020.

ROTTA, Arthur Augusto. *Como depor um presidente: Análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países*. Tese de doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: IFCH, UFRGS, 2019.

SAMUELS, David J., SHUTGART, Matthew S. *Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. *Perspectivas dogmáticas do Impeachment*. Revista Brasileira de Advocacia, 2016.

SANDERS, Lynn. *Against Deliberation*. Political Theory, Vol. 25, nº 3, 347-376, 1997.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*. Novos Estudos, 35: 3-14, 1993.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. Nova York: NYUPress, 1994.

SCHLESINGER JR, Arthur M. *The Imperial Presidency*. 1973

SETÄLÄ, Maija. *Deliberative mini-publics in democratic systems*. In: MOREL, Laurence; QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to referendums and direct democracy*. Routledge, New York, 2018.

SHUGART, Mathew Soberg; CAREY, John. M Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992

SHUGART, Mathew Soberg; MAINWARING, Scott. *Presidentialism and Democracy*. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. S. Shugart, 12-54. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SILVA, Felipe Gonçalves; MELO, Rúrion. *Apresentação à edição brasileira*. IN: HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia – traduzido por Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo*. São Paulo: Editora Unesp: 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª edição. São Paulo, Editora Malheiros, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1 ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SPECTOR, Horacio. *'The Right to a Constitutional Jury'*, *Legisprudence* 3(1): 111–23. 2009

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; *Democracia em crise no Brasil: Valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo, Editora Contracorrente, 2020.

STEPHAN, Alfred Stephan e Cindy Skach. *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*. World Politics. Vol. 46, 1, 1993.

SUNSTEIN, Cass. *Impeaching the President*. In.: SUNSTEIN, CASS. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press, p. 115-135. 2001.

SUNSTEIN, Cass. *Impeachment – a Citizen’s Guide*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

SUNSTEIN, Cass. *On a Danger of Deliberative Democracy*. Daedalus, Vol. 131, No. 4, On Beauty, pp. 120-124, 2002.

TRIBE, Laurence H. *American Constitutional Law*. Volume One. Third Edition. New York: Foundation Press, 2000.

TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a Presidency: The Power of Impeachment*. New York, Basic Books, 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro Silva. 2. ed. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1987.

TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. 37 John Marshall Law Review 523, 2004.

TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*. Constitutional Systems of the World. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized: the Progressive Alternative*. New York: Verso, 1998.

VAROL, Ozan O. *Stealth Authoritarianism*. Iowa Law Review, 100, 1673-2507, 2015

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Lacombe. *O impeachment e o seu desenho institucional conflitivo*. In. Jota, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-impeachment-e-o-seu-desenho-institucional-conflitivo-20012016>>. Acesso em: 05/06/2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VILLAVERDE, João. *Controle do Soberano: Como evoluiu a aplicação da Lei do Impeachment no Brasil?* São Paulo: Escola de Administração de Empresas, FGV-SP, 2019. Dissertação (Mestrado em Administração de empresas)

VILLAVERDE, João. PAULINO, Lucas. *História mostra que período do mandato importa para afastar presidente*. Folha de São Paulo, 21 de maio de 2020.

WALDRON, Jeremy. *A right-based critique of constitutional rights*. Oxford Journal of Legal Studies, 1993.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford University Press, 1999.

WALDRON. *The Concept and the Rule of Law*. Georgia Law Review, vol. 43, 2008.

WALDRON, Jeremy. *Can there be a democratic jurisprudence?* NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 08-35, 2008.

WALDRON, Jeremy. *Political Political Theory: Essays on Institutions*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

WELP, Yanina. *Recall referendums in Peruvian municipalities: a Political Weapon for bad losers or an instrument of accountability?* Democratization, 23 (7), pp. 1162-1179, 2016

WELP, Yanina. *Recall referendum around the world*. In: MOREL, Laurence; QVORTRUP, Matt. *The Routledge Handbook to referendums and direct democracy*. Routledge, New York, 2018.

WELP, Yanina; Whitehead, Laurence (ed). *The politics of recall elections*. Berlim: Springer International Publishing, 2020.

WILPERT, Gregory. *Venezuela's Experiment in Participatory Democracy*. In Thomas Ponniah and Jonathan Eastwood, eds., *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change under Chávez*, pp. 99-111 and 114-125. Cambridge, MA: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2011.

WHITEHEAD, Laurence. *On Reconciling Recall with Representation*. In.: WELP, Yanina; Whitehead, Laurence (ed). *The politics of recall elections*. Berlim: Springer International Publishing, 2020.

WHITTINGTON, Keith. *An Impeachment Should Not Be a Partisan Affair*. Lawfare, 2017. Disponível em <<https://www.lawfareblog.com/impeachment-should-not-be-partisan-affair>>. Acesso em 20/10/2020.

ZIMMERMAN, Joseph Francis. *The Recall: tribunal of the people*. Second Edition. Albany: State University of New York Press, 2013.

ZURN, Christopher. *Judicial Review, Constitutional Juries and Civic Constitutional Fora: Rights, Democracy and Law*. Theoria: A Journal of Social and Political Theory. Vol. 58, No. 127, Democracy, Constitutionalism and Judicial Review, 2011.