

# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Supremo Tribunal Federal  
Registro nº 25/99, de 22/04/1999  
DJU nº 72, de 16/04/1999, p.1

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Superior Tribunal de Justiça  
Registro nº 37 – Portaria nº 1, de 26/10/1998  
DJU de 05/11/1998, p.137 - Registro retificado  
Portaria nº 9, de 14/06/1999 – DJ 22/06/1999

# O processo de *impeachment* no presidencialismo de coalizão: como a revisão judicial da decisão do Senado Federal pode aprofundar a crise política no Brasil

*The impeachment process in coalition presidentialism: how the judicial review of the Federal Senate decision can deepen the political crisis in Brazil*

Ana Luiza Baccin Carvalho\*

## Sumário

1. Introdução. 2. A natureza e o rito do *impeachment* brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. 3. O presidencialismo de coalizão brasileiro e sua influência no processo de *impeachment*. 4. Afinal, por que reverter judicialmente a decisão do Senado Federal pode aprofundar a crise política? 5. Conclusão. Referências.

## Resumo

O presente trabalho se propõe a analisar o funcionamento do *impeachment* brasileiro e demonstrar que, no contexto do presidencialismo de coalizão, eventual revisão judicial da decisão proferida pelo Senado Federal acabaria por aprofundar a crise política e institucional. Além disso, destaca-se que houve uma mutação constitucional inconstitucional das características do *impeachment*, vez que o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal permite um julgamento político discricionário, que pode levar à condenação mesmo sem o cometimento de crimes de responsabilidade, apenas por um juízo de conveniência dos integrantes do Congresso Nacional. Nesse sentido, defende-se que deve haver uma revisão da legislação – ou até mesmo a edição de uma nova lei – e do entendimento que se tem sobre o *impeachment*, a fim de se evitar arbitrariedade nesse processo. Utilizou-se como metodologia o levantamento bibliográfico das principais obras a respeito do tema, tanto clássicas como contemporâneas, bem como analisou-se a legislação vigente e a jurisprudência do STF pertinente.

---

\* Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas Gerais). Graduada em Direito Pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada.

## Abstract

*The present work aims to analyze the functioning of Brazilian impeachment and demonstrate that, in the context of coalition presidentialism, an eventual judicial review of the decision handed down by the Federal Senate would end up deepening the political and institutional crisis. In addition, it is noteworthy that there has been an unconstitutional constitutional mutation of the characteristics of impeachment, since the current understanding of the Federal Supreme Court allows for a discretionary political judgment, which can lead to conviction even without committing crimes of responsibility, only by a judgment convenience of the members of the National Congress. In this sense, it is argued that there should be a review of the legislation – or even the enactment of a new law – and the understanding that is had on impeachment, in order to avoid arbitrariness in this process. The bibliographic survey of the main works on the subject, both classic and contemporary, was used as a methodology, as well as the current legislation and the jurisprudence of the relevant STF were analyzed.*

**Palavras-chave:** *Impeachment. Presidencialismo de coalizão. Crise política. Revisão judicial. Crimes de responsabilidade.*

**Keywords:** *Impeachment. Coalition presidentialism. Political crisis. Judicial review. Crimes of responsibility.*

## 1. Introdução

Apesar de presente no ordenamento jurídico brasileiro desde 1824,<sup>1</sup> a figura do *impeachment* voltou a ganhar grande destaque em território nacional após 2016, quando houve a destituição do mandato da ex-Presidenta Dilma Rousseff. Em relação ao caso, muito se debateu sobre a sua validade, uma vez que ainda hoje não há um consenso sobre o enquadramento das condutas pelas quais foi condenada como crimes de responsabilidade.

Nesse sentido, existem autores<sup>2</sup> que defendem a possibilidade de controle judicial da decisão que determina o afastamento definitivo da Presidência, enquanto ainda há outros que se filiam à corrente clássica – estabelecida por Paulo Brossard ainda em 1965<sup>3</sup> – segundo a qual o *impeachment* é um instituto político, motivo pelo qual não pode haver intervenção do Poder Judiciário em seu processamento.

<sup>1</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 51.

<sup>2</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017; MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020.

<sup>3</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. Porto Alegre: Globo, 1965.

Desse modo, o presente trabalho se propõe a apresentar os argumentos que embasam esses dois posicionamentos, os quais se debruçam sobre a natureza do *impeachment* para justificar a possibilidade ou não de revisão judicial da decisão proferida pelo Senado Federal. Para além disso, considerando que no contexto político brasileiro está estabelecido o presidencialismo de coalizão, busca-se demonstrar a relação entre o *impeachment* e esse fenômeno.

Apesar de se defender a redução da discricionariedade por parte do Congresso Nacional na interpretação dos dispositivos da Lei nº 1.079/1950 que definem os crimes de responsabilidade e estabelecem o processamento do *impeachment*, compreende-se que a reversão da decisão final no processo de *impeachment* pelo Supremo Tribunal Federal pode acarretar o aprofundamento da crise política instaurada no país – e que apresenta correlação com o afastamento da Presidência, como será demonstrado. Portanto, o presente trabalho tem como proposta agregar mais argumentos ao debate, a fim de que o tema seja mais bem delineado no Direito brasileiro.

Dessa forma é possível demonstrar a necessidade de algumas modificações e de um regramento mais claro a respeito do instituto, de modo que seja utilizado apenas e tão somente quando necessário,<sup>4</sup> “evitando punições por mera conveniência, chantagem ou perseguição”<sup>5</sup> política ao Presidente eleito. Apenas assim será possível proteger o Chefe do Poder Executivo de ser destituído por conta de uma determinada conformação do Congresso Nacional, cuja ampla maioria se dê por ocasião e acertos políticos, não por se tratar de uma medida necessária.<sup>6</sup> Afinal, a maneira como o *impeachment* é encarado hoje pela jurisprudência do STF permite que as coalizões formadas no Poder Legislativo destituam a Presidência sem que necessariamente haja um crime de responsabilidade.

## 2. A natureza e o rito do *impeachment* brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988

A origem do *impeachment* remonta ao período medieval inglês, quando ainda se tratava de reclamações feitas ao monarca em relação a abusos cometidos por altos oficiais do governo.<sup>7</sup> Os primeiros casos de que se têm notícias foram o de John Lee – que fora acusado, julgado e condenado de imediato, sem ser oportunizada

<sup>4</sup> Como bem demonstrado por Katya Kozicki e Vera Karam de Chueiri, fundamentando-se nos estudos de Ronald Dworkin, o *impeachment* se trata de uma “arma nuclear constitucional”, as consequências após o afastamento do Presidente da República podem ser extremamente nocivas, de modo que a sua aplicação só se justifica nos casos previstos pela Lei nº 1.079/1950 e pela Constituição brasileira. (KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 108, p. 157-176, 2019. p. 158)

<sup>5</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 62.

<sup>6</sup> ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. *DESC – Direito, Economia e Sociedade Contemporânea*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 52-75, jan./jun. 2019. p. 61.

<sup>7</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 30.

defesa<sup>8</sup> – e Latimer e Lyons – aos quais foi possibilitada a apresentação de defesa, mas houve a condenação do mesmo modo.<sup>9</sup>

Com o passar do tempo, o instituto sofre modificações, de acordo com o contexto político da época, passando a ter os contornos mais recentes e que inspiraram o procedimento no sistema Norte-Americano a partir do século XVII, com a instituição do *Bill of Rights*, que estabeleceu uma regulamentação do funcionamento do parlamento inglês e limitou os poderes dos monarcas.<sup>10</sup> Como bem destaca Paulo Brossard, o instituto inglês “atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem”.<sup>11</sup> Isto é, as penas se dirigem não à autoridade que ocupa o cargo público, mas ao indivíduo em si, afetando sua liberdade e até mesmo sua vida, sendo uma penalização de fato criminal.<sup>12</sup>

Diferentemente do sistema inglês, nos Estados Unidos adotou-se o modelo presidencialista, de modo que a adoção do *impeachment* exigiu que o instituto fosse adequado às características deste sistema de governo. A Constituição estadunidense de 1787 estabeleceu os primeiros contornos do *impeachment* presidencial, definiu quais condutas poderiam ensejar o julgamento, definiu a Câmara dos Deputados como responsável por formalizar a acusação, o Senado como órgão julgador e assentou que as penas deveriam “proteger instituições, e não, primariamente, punir o agente público condenado”, de modo que o afastamento do cargo seria a pena final,<sup>13</sup> sendo a inabilitação para exercer funções públicas votada caso a caso, de forma proporcional à gravidade da conduta.<sup>14</sup>

No Brasil, o instituto surge na Constituição do Império (1824) e apresentava muitas semelhanças com o modelo inglês, isentando a figura do imperador de qualquer responsabilização, mas permitindo o julgamento de agentes públicos do governo.<sup>15</sup> Com a adoção do modelo republicano, o *impeachment* sofreu alterações necessárias para se adequar a esse sistema.

<sup>8</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 30.

<sup>9</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 27-28.

<sup>10</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 37.

<sup>11</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 21.

<sup>12</sup> QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, nov. 2017. p. 229. No mesmo sentido, Leticia Regina Camargo Kreuz aponta que o objetivo do *impeachment* inglês “era não só a destituição da autoridade acusada, mas também a aplicação à mesma de uma pena corporal”. (KREUZ, Leticia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. p. 66)

<sup>13</sup> Diferentemente do modelo que seria adotado no Brasil, nos Estados Unidos, não haveria afastamento do cargo, de modo que o presidente acusado continuaria a exercer suas funções durante o julgamento. (MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 44-45)

<sup>14</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 41-45.

<sup>15</sup> MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 51-54.

Desse modo, atualmente, o processo de *impeachment* tem como causa a identificação de ato do Presidente da República que seja considerado crime de responsabilidade,<sup>16</sup> cuja previsão genérica está no artigo 85 da Constituição Federal de 1988, sendo que, conforme o parágrafo único deste mesmo dispositivo, a definição específica desses crimes será estabelecida por lei especial, também responsável por determinar as normas de processo e julgamento. Sendo assim, a Lei nº 1.079/1950 estabelece as condutas que caracterizam os crimes de responsabilidade, bem como prevê o processamento do *impeachment*.

A competência para receber a denúncia é da Câmara dos Deputados, conforme disposto no artigo 51, inciso I, da Constituição, sendo incumbência do Presidente da Câmara analisar os requisitos de validade e os indícios de materialidade e autoria da conduta. Em caso positivo, a denúncia é recebida e forma-se uma Comissão Especial para análise do caso – deve ser constituída proporcionalmente por representantes de todos os partidos.<sup>17</sup>

Em até 10 dias, a Comissão deve emitir parecer se posicionando a favor ou contra o julgamento,<sup>18</sup> depois disso é aberto prazo de 20 dias para que o Presidente acusado apresente defesa.<sup>19</sup> Por fim, é colocada em votação a abertura do processo, a qual exige quórum qualificado de pelo menos 2/3 de votos favoráveis,<sup>20</sup> sendo este um juízo de admissibilidade apenas “autorizativo”.<sup>21</sup> Como se trata de julgamento de

<sup>16</sup> De acordo com Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, “o crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa praticada por determinados agentes políticos, cujo processamento e julgamento decorre do exercício de uma função política do Legislativo, o que deve se dar nos quadrantes do Direito posto”. (SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 205) Do mesmo modo, Letícia Kreuz destaca que o “*impeachment* no Estado de Direito precisa observar minimamente o arcabouço jurídico que lhe dá suporte”. (KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. p. 67)

<sup>17</sup> Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma. (BRASIL. *Lei n. 1.079/1950, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>18</sup> Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia. (BRASIL. *Lei n. 1.079/1950, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>19</sup> Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado. (BRASIL. *Lei n. 1.079/1950, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>20</sup> 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; (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>21</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 59.

crime de responsabilidade, a competência para julgar é do Senado Federal, segundo os artigos 52, inciso I, e 86 da Constituição. A instauração do processo é então votada nesta casa legislativa,<sup>22</sup> sendo exigida apenas a maioria simples e examinando-se se há provas suficientes que justifiquem a instauração; em caso positivo, o Presidente é afastado de suas funções por 180 dias.<sup>23</sup>

Assegura-se ao Presidente as garantias do processo penal – contraditório e ampla defesa –, assim como é possível colher depoimento pessoal do acusado e de testemunhas.<sup>24</sup> Depois disso, realiza-se nova votação, sendo necessário que 2/3 dos Senadores votem a favor da destituição presidencial para que ocorra a condenação.<sup>25</sup> A maior parte da doutrina compreende que a decisão final advinda dos votos dos senadores é irrecorrível, de modo que não cabe qualquer tipo de reanálise pelo

<sup>22</sup> Existe discussão acerca da possibilidade desta segunda votação. Para parte da doutrina, o Senado Federal estaria vinculado à decisão proferida pela Câmara dos Deputados, de modo que seria vedada uma segunda análise sobre a admissibilidade do processo, cabendo apenas o juízo quanto ao mérito das acusações, como defende André Régis. (RÉGIS, André. O impeachment do Presidente da República. In: RÉGIS, André; MAIA, Luciano Mariz (Orgs.). *Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais*. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2004. p. 16) Entretanto, o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, tanto no caso Collor (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 21.564*. Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p./acórdão Min. Carlos Velloso. Julgamento em: 23/09/1992. DJ: 27/08/1993) quanto no caso Dilma Rousseff (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), é de que a denúncia pode ser rejeitada pelo Senado, pois a Câmara faria a admissão da acusação, mas o afastamento do Presidente do cargo só ocorre com a instauração do processo no Senado, ou seja, após o recebimento da denúncia. (GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 60) Nesse sentido, observam Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Silva e Marcelo Cattoni de Oliveira, caso o Senado Federal fosse impedido de realizar um segundo juízo de admissibilidade, seria transformado em um “mero órgão executório da decisão de recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados”. (BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Impeachment: apontamentos à decisão do STF na ADPF n. 378*. In: BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. (Org.). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 91) Também nesse sentido: MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 217.

<sup>23</sup> 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.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: (...)

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>24</sup> Conforme estabelecido no julgamento do MS 21.564, p. 55, assim como previsto no art. 218, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 266) e ressaltado por Bruno Galindo. (GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64)

<sup>25</sup> O debate sobre o “fatiamento” das penas no Caso Dilma é de extrema relevância, entretanto não se trata do aspecto principal do presente trabalho. A respeito do tema, ver: MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 224-228; PEIXINHO, Manoel Messias. O processo de impeachment no Brasil e o Estado Democrático de Direito. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1943-1963, 2017, p. 1950-1951; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; NOGUEIRA, Maria Alice Pinheiro. A mutação (in)constitucional do rito do impeachment no Senado Federal. *Revista Brasileira de Teoria e Constituição*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1147-1169, jul./dez. 2016.

Poder Judiciário, neste caso o Supremo Tribunal Federal.<sup>26</sup> Contudo, há também o posicionamento de que deve haver a possibilidade de controle judicial da decisão do processo de *impeachment*. Os argumentos de ambas as correntes serão analisados a seguir.

Considerando o caráter excepcional do processo de *impeachment*,<sup>27</sup> é relevante compreender o que seriam os “crimes de responsabilidade”. Podem ser identificadas quatro correntes que abordam a questão sobre a natureza de tais condutas, sendo elas: pela natureza criminal, pela natureza política, pela natureza mista (político-criminal) e pela natureza estritamente jurídica.

A primeira delas encontra a origem de seus argumentos no funcionamento do *impeachment* “original”, quando na Inglaterra, em se tratando de uma monarquia parlamentar, os crimes de responsabilidade apresentavam natureza criminal.<sup>28</sup> A exemplo desta linha está Marcelo Campos Galuppo,<sup>29</sup> cujos argumentos passam pelas semelhanças do processo de *impeachment* com o Tribunal do Júri, a utilização subsidiária do Código de Processo Penal e a competência exclusiva da União para legislar acerca dos crimes de responsabilidade.

A segunda, a qual defende o caráter político dos crimes de responsabilidade, compreende que apesar da nomenclatura, não se trata de um crime propriamente dito, no sentido criminal, mas sim de uma infração político-administrativa, visto que são condutas específicas as quais dizem respeito ao cargo de quem as pratica, sendo a infração um atentado à Constituição Federal<sup>30</sup> ou ainda à ordem constitucional,<sup>31</sup> assim como as penalidades aplicadas estão inseridas no âmbito político, não penal.<sup>32</sup>

É nesta corrente que se enquadra a doutrina clássica, seguindo os ensinamentos de Paulo Brossard, presentes na obra *O impeachment: aspectos da responsabilidade*

<sup>26</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 149 e ss.

<sup>27</sup> Como reitera Bruno Galindo, trata-se de “um mecanismo excepcional, somente utilizável em graves crises institucionais e políticas”. (GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 51)

<sup>28</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no Direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 14; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, nov. 2017. p. 229.

<sup>29</sup> GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2ª ed. Belo Horizonte, 2016. p. 41-43.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no impeachment da Presidente Dilma Rousseff. *DESC – Direito, Economia e Sociedade Contemporânea*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 52-75, jan./jun. 2019. p. 57; BRITTO, Carlos Ayres. Crimes de responsabilidade do Presidente da República. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 1-7, 2015. p. 4.

<sup>31</sup> LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, a. IX, n. 37, p. 134-153, jul./dez. 2017. p. 147.

<sup>32</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3ª ed. Saraiva: São Paulo, 1992. p. 75. Nesse sentido, para Marcus Faver, trata-se de um “processo político com cominação de penas políticas, como o são a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outro”. (FAVER, Marcus. *Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação*. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan./abr. 2016. p. 324.



política do Presidente da República.<sup>33</sup> O autor defende que o *impeachment* se trata de um instituto político, pois suas causas são de origem política, assim como busca proporcionar resultados na esfera política, instaura-se “sob considerações de ordem política”, além de ser julgado a partir de critérios políticos.<sup>34</sup>

Para Brossard, essa natureza permanece política “mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário”.<sup>35</sup> Sendo assim, de acordo com ele o *impeachment* visa a “afastar do cargo a autoridade que com ele se incompatibilizou, seja porque tenha cometido crime, seja porque tenha praticado ou deixado de praticar atos que, sem constituírem infração penal, revelam que é prejudicial ou inconveniente sua permanência no governo”.<sup>36</sup>

Segundo o autor, é irrecorrível a decisão proferida pelo Senado Federal, uma vez que não há previsão legal de recurso a ser interposto ou revisão do processo.<sup>37</sup> Além disso, Brossard entende que aos tribunais:

[é] vedada sua ingerência no sentido de impedir a instauração do processo político ou de obstar-lhe o prosseguimento. Ademais, para que isso pudesse ocorrer, seria imprescindível que o Judiciário entrasse a conhecer de matéria que é por inteiro estranha à sua competência, entregue que foi, de modo expresso e exclusivo, à competência de outro Poder.<sup>38</sup>

No mesmo sentido, para Rafael Mafei Rabelo Queiroz, o *impeachment* se trata de um processo estritamente político, uma vez que julga “violação de deveres políticos graves”,<sup>39</sup> assim como defende que a competência para julgamento ser relegada a órgão político, o procedimento teria essa mesma natureza.<sup>40</sup> Além disso, cabe o argumento de que não se caracteriza o *bis in idem* caso haja condenação pelo

<sup>33</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

<sup>34</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 75.

<sup>35</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 75.

<sup>36</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 82.

<sup>37</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 151-152.

<sup>38</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 152

<sup>39</sup> QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, nov. 2017. p. 236.

<sup>40</sup> QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, nov. 2017. p. 239.

Senado Federal e pelo Supremo, se o Presidente for julgado por ambos pela mesma conduta, vez que o primeiro está inserido na esfera política e o segundo na criminal.<sup>41</sup>

Entretanto, há ainda o posicionamento de que o *impeachment* apresenta uma natureza mista, isto é, trata-se de um processo político-criminal (ou político-jurídico). Nesse sentido, são diversos os argumentos apresentados por Bruno Galindo:

(...) se, por um lado, as Casas parlamentares podem, p. ex., se recusar a prosseguir com o feito por análises políticas de conveniência, oportunidade ou necessidade, por outro, há a necessidade de constatação objetiva de fatos que constituam o crime de responsabilidade, sendo fundamental ter embasamento jurídico à pretensão punitiva, não podendo ser um mero juízo discricionário exclusivamente político por parte das duas Casas do Congresso Nacional. Até mesmo no julgamento pelo Senado, observe-se que a Constituição atribuiu seu comando ao presidente do STF, funcionando o Senado como um tribunal judicial, embora seja uma Casa política por natureza.<sup>42</sup>

Também compreende que se faz “necessária a demonstração jurídica do cometimento de crime comum ou de responsabilidade”,<sup>43</sup> bem como destaca os principais pontos que sustentam sua posição: assim como os demais processos penais, o princípio do devido processo legal deve ser assegurado no processamento do *impeachment* – com o exercício do contraditório e da ampla defesa, efetivação de juízos de admissibilidade, de pronúncia e de mérito.<sup>44</sup>

Além disso, como o processamento se dá nas duas Casas do Congresso Nacional, “com as vicissitudes partidárias e ideológicas pertinentes”,<sup>45</sup> não é possível arguir a suspeição dos envolvidos no julgamento.

Ainda, indica o autor que apesar de o Presidente, no cometimento de crimes de responsabilidade, ser julgado pelo Senado, outras autoridades são julgadas pelo

<sup>41</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1257.

<sup>42</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 62-63.

<sup>43</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64. Nesse sentido, como defende Pedro Estevam Alves Pinto Serrado, ainda que o Poder Legislativo tenha como competência atípica o processamento do *impeachment*, esse exercício deve ser executado “nos quadrantes do conceito de função política do Estado”. Isto é, a discricionariedade e arbitrariedade devem ser afastadas do processo, uma vez que a decisão deve ser condicionada pela ordem jurídica. (SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de *impeachment* do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 203-204)

<sup>44</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64.

<sup>45</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64.

STF quando cometem tais atos,<sup>46</sup> bem como o Decreto-Lei nº 201/1967, ao tratar dos crimes de responsabilidade cometidos pelos Prefeitos, determina que a competência de julgamento seria do Poder Judiciário, seguindo os trâmites do processo penal, independentemente de autorização da Câmara de Vereadores, o Poder Legislativo em âmbito municipal.<sup>47</sup> Sendo assim, identifica-se que a natureza do *impeachment* não é estritamente política, vez que a competência é do Poder Legislativo quando se trata de Governadores e do Presidente da República.<sup>48</sup> Assim, Galindo demonstra a natureza mista do *impeachment* e dos crimes de responsabilidade.

Por sua vez, Saulo Lindorfer Pivetta defende o posicionamento de que, em realidade, a natureza do processo de *impeachment* seria jurídica e para isso tece uma linha argumentativa bastante forte, em contraposição ao entendimento clássico a respeito do tema. O autor sustenta sua tese em sete argumentos principais, apresentados a seguir.

O primeiro deles diz respeito à fixação expressa, pela Constituição Federal, de que o *impeachment* seria um instrumento de responsabilização pessoal do Presidente da República, com uma “feição punitiva”.<sup>49</sup> Assim, o autor entende que não é possível defender o caráter político do *impeachment*, uma vez que:

[i]nexiste dispositivo constitucional que associe o instituo ao princípio da separação dos Poderes, ou que seu manejo seria destinado a resguardar o equilíbrio institucional da República em momentos de crise, ou que o processo de julgamento observaria o regramento do processo legislativo, ou, ainda, que a atribuição das sanções seria ato político do Senado Federal. Finalmente, não há autorização por critérios de conveniência dos parlamentares.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...)

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>47</sup> GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 63-64.

<sup>48</sup> A análise sobre as razões pelas quais o legislador delinear o procedimento dessa maneira não se enquadra no escopo do presente trabalho, motivo pelo qual esse tema não será aprofundado.

<sup>49</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 132.

<sup>50</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 126.

Portanto, como salienta Pivetta, não sendo políticas as causas do *impeachment*, deve ser manejado apenas quando o agente público cometer conduta tipificada em lei como crime de responsabilidade.<sup>51</sup>

Além disso, como um segundo ponto, defende que a Constituição alberga diversos regimes punitivos com funcionamento autônomo, sendo o de responsabilização por crime de responsabilidade um deles. Apesar dessa autonomia, esses sistemas punitivos fazem parte de um único ordenamento jurídico, apresentando semelhanças entre si, apesar das particularidades individuais.<sup>52</sup> Nesse sentido, o julgamento deve seguir as normas estruturantes do Direito Brasileiro, em especial o devido processo legal, de modo que não há que se falar em juízo político.

Ainda, defende Pivetta que o sistema de governo presidencialista não permite a existência de instituto semelhante à moção de desconfiança, característico dos regimes parlamentaristas, no qual se aceita a discricionariedade política para destituição do chefe de governo.<sup>53</sup> Para o autor, não basta o preenchimento de requisitos jurídicos para que haja o afastamento da Presidência, pois, “de tão frágeis, são encarados como meras formalidades a serem cumpridas para legitimar a derrubada do Presidente da República que não mais controla sua base parlamentar, independentemente da reprovabilidade da conduta a ser apenada”.<sup>54</sup>

Como um quarto argumento, o autor defende que deve haver uma padronização no procedimento de *impeachment*, afinal diversas “categorias de agentes públicos”<sup>55</sup> podem ser julgadas por crimes de responsabilidade, não apenas os Chefes de Poder Executivo, de modo que deveria existir uma “teoria unitária capaz de explicar conceitual e constitucionalmente o exercício da atividade estatal punitiva nesse sistema, independentemente de o órgão julgador ser legislativo ou judicial”.<sup>56</sup>

As penas aplicadas – perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública – são sanções jurídicas, assim como a imputação delas só poderia ser realizada de forma legítima por meio de processo punitivo.<sup>57</sup> Dessa forma, recaem sobre a

<sup>51</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 132.

<sup>52</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 136.

<sup>53</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 149.

<sup>54</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 150 e 156.

<sup>55</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 161 e ss.

<sup>56</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 161.

<sup>57</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 175.

pessoa do acusado que comete um crime de responsabilidade. Demonstra Pivetta que ambas as penas “são definidas pela Constituição como consequências em razão da violação de deveres jurídicos”,<sup>58</sup> logo, com a caracterização da conduta como um crime de responsabilidade, o Estado passa a ter legitimidade para “exercer seu poder punitivo inclusive como forma de prevenção, ou seja, impedir que a conduta nociva se pratique novamente”.<sup>59</sup>

Além disso, a imputação da conduta ilícita só pode ser realizada de forma legítima por meio de processo punitivo que atraia a incidência de um núcleo constitucional comum de processualidade.<sup>60</sup> Por fim, não se admitiria a existência de discricionariedade na atividade estatal punitiva no julgamento por crimes de responsabilidade, uma vez que “a imposição de sanções, no âmbito de qualquer sistema estatal punitivo, apenas será válida se observado o devido processo legal em sua plenitude”.<sup>61</sup>

Também no sentido de defender o caráter jurídico dos crimes de responsabilidade e, por consequência, do processo de *impeachment*, Almir Megali Neto destaca que o que define essas condutas é a sua tipificação na Lei n. 1.079/50 – “legislação especial que regulamenta a matéria” –, “acompanhada da demonstração de materialidade delitiva e autoria da conduta”.<sup>62</sup> Nesse sentido, defende o autor que, havendo um rol taxativo previsto em lei, não deveria haver discricionariedade dos membros do Congresso para definir o que seriam os crimes de responsabilidade.<sup>63</sup> Portanto, a previsão de um rol específico em lei especial das condutas que caracterizam os crimes de responsabilidade, atrelada à necessidade de garantir o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, demonstram, para essa corrente, que se trata de um processo jurídico, e não político.

<sup>58</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 176.

<sup>59</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 176.

<sup>60</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 182.

<sup>61</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 178.

<sup>62</sup> MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020. p. 95.

<sup>63</sup> MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020. p. 100. No mesmo sentido: “(...) conforme nosso direito positivo, há cerca de um século crimes de responsabilidade são todos os casos enumerados taxativamente pela regra jurídica constitucional vigente e definidos pela lei especial regulamentadora, que estabelece e fixa as respectivas normas de processo e julgamento”. (CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 39); “(...) é sem qualquer pertinência invocar-se o direito inglês, ou o direito dos Estados Unidos da América, para se resolverem questões sobre a responsabilidade política no Brasil. Crimes de responsabilidade, no Brasil, são apenas os crimes que a lei apresenta”. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 350).

### 3. O presidencialismo de coalizão brasileiro e sua influência no processo de *impeachment*

O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado por Sérgio Abranches em artigo publicado na *Revista de Ciências Sociais* no ano de 1988,<sup>64</sup> antes da promulgação da Constituição Federal. Neste trabalho, o autor identifica fatores do contexto brasileiro que poderiam gerar desequilíbrios no contexto político-institucional, acarretando crises na democracia brasileira. Mais recentemente, Abranches<sup>65</sup> destrincha a origem do fenômeno e o analisa em todos os mandatos presidenciais do que chama “Terceira República” (1988-presente), concluindo com um balanço sobre o atual contexto político e os dilemas enfrentados nesse âmbito.

Em ambos os trabalhos, o autor identifica como peculiaridade do modelo a combinação de multipartidarismo, presidencialismo e representação proporcional.<sup>66</sup> A junção da heterogeneidade social com os desequilíbrios econômicos faz surgir uma série de demandas muito diversas, por vezes até antagônicas, que se refletem na formação partidária.<sup>67</sup> Assim, o elevado número de partidos existentes e o modelo de representação proporcional impedem a formação de uma maioria absoluta no Congresso Nacional composta por um único partido.<sup>68</sup> Nesse contexto, o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo faz parte da história política brasileira e dificulta o desenvolvimento de uma democracia estável, devido aos efeitos da fragmentação política e o elevado número de demandas que são impostas à agenda do Executivo.<sup>69</sup>

Com isso, para que consiga governar, a Presidência necessita recorrer às coalizões interpartidárias, isto é, “uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um”.<sup>70</sup> A grande questão, no contexto brasileiro, é a necessidade de “grandes coalizões”, devido à pluralidade de demandas existentes no Poder Legislativo, com isso “a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores”.<sup>71</sup>

<sup>64</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

<sup>65</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

<sup>66</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 19; ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 14.

<sup>67</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 21.

<sup>68</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 76.

<sup>69</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 8; ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 28.

<sup>70</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 77.

<sup>71</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 27.

Em momentos de crise, essa diversidade acaba por dificultar as negociações para o Poder Executivo, de modo que pode vir a perder a sua base de apoio, fazendo com que surjam as chamadas “coalizões de veto” que impedem a Presidência de executar a sua agenda política, ocasionando uma “paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política”.<sup>72</sup> Com isso, há grande risco de deslegitimação do Poder Executivo perante a sociedade, pois a “ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência”.<sup>73</sup>

O funcionamento do presidencialismo de coalizão apresenta um grau de complexidade bastante elevado, uma vez que não é apenas o controle da sua base aliada no Poder Legislativo que assegura a governabilidade, mas depende também de outros fatores como popularidade, políticas públicas com amplo apoio da população e a capacidade de recorrer à parcela informada e ativa da sociedade para pressionar os congressistas.<sup>74</sup>

De modo geral, a popularidade da Presidência está intimamente ligada ao sucesso macroeconômico.<sup>75</sup> A impopularidade em si não é suficiente para que haja uma dissolução das coalizões, contudo, o Poder Legislativo está sempre atento aos ânimos da população, vez que nem sempre é positivo compor a base de apoio do governo. Seguindo a lógica de que “popularidade atrai, impopularidade repele”,<sup>76</sup> por vezes pode ser melhor para a estratégia de um partido fazer o papel de oposição ao governo, demonstrando apoio às demandas da sociedade.<sup>77</sup>

Conforme indicado por Abranches, “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”.<sup>78</sup> Tanto é que nos dois *impeachments* que ocorreram no Brasil, os três traços comuns foram: impopularidade, decorrente da implementação de uma política econômica que fracassou; falta de apoio parlamentar, ocasionada pela dificuldade na criação (caso Collor) e na manutenção (Caso Dilma) das coalizões; e articulação política no Congresso para deposição da Presidência por forças políticas que tinham expectativa de compartilhamento do poder em um novo governo.<sup>79</sup>

<sup>72</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 30.

<sup>73</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 79.

<sup>74</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 88.

<sup>75</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350.

<sup>76</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350.

<sup>77</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350.

<sup>78</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350.

<sup>79</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351-352.

A partir do momento em que o Chefe de Estado enfrenta crises econômicas, perde apoio popular e não possui controle sobre a coalizão, passa a estar em risco a continuidade de seu governo. Isso porque, como será demonstrado a seguir, o processo de *impeachment* deixou de ser utilizado como instrumento de responsabilização por crimes de responsabilidade, sendo utilizado como arma pelo Poder Legislativo para destituir a Presidência em momentos de crise, à semelhança do voto de desconfiança, característico dos regimes parlamentaristas.

Abranches, a partir da tese de Sampaio Dória, utilizada por Nelson Jobim em parecer para o Caso Collor, destaca a lógica da conveniência no processo de *impeachment*. Destaca-se que podem ocorrer ambas as situações:

[d]eposição sem culpa e permanência com culpa. O *impeachment* é um processo político. Gera uma ruptura política e uma descontinuidade institucional. Ruptura política porque muda o balanço do poder, muda a natureza da coalizão dominante, na articulação para depor o presidente. Uma descontinuidade, um lapso, institucional, porque invalida a expectativa institucional de estabilidade do mandato presidencial. Não é a dimensão judicial que explica a decisão de remover o presidente. É a política. O *impeachment* surge como reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar. Mas é um instrumento inadequado para essa finalidade.<sup>80</sup>

Por fim, reitera-se que o cabimento do *impeachment*, conforme a intenção do legislador, exige a prática de condutas que se caracterizem como crimes de responsabilidade, não devendo ser instaurado por mero juízo de conveniência e oportunidade do Poder Legislativo. Deve haver crime de responsabilidade para ensejar a interrupção do mandato.<sup>81</sup> Sendo assim, distingue-se o *impeachment* do voto de desconfiança, mecanismo característico do sistema parlamentarista para afastar o Primeiro-Ministro de seu cargo. Afinal, “o Presidente sujeita-se a um específico processo político administrativo de responsabilização”.<sup>82</sup> Nesse sentido, Pedro Serrano destaca que “referido processo sancionador não pode se afastar, em absoluto, das garantias

<sup>80</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350-351.

<sup>81</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de *impeachment* do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 204.

<sup>82</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de *impeachment* do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 204.



mínimas da chamada teoria geral do processo”, aplicando-se subsidiariamente e no que couber, o Código de Processo Penal, nos termos do art. 38 da Lei nº 1.079/1950.<sup>83</sup>

Como bem pontua Sérgio Abranches, o *impeachment* é resultante da perda de apoio da população que elegeu o Presidente da República associada ao desfazimento da coalizão parlamentar que sustenta o governo. Contudo, não é adequada sua utilização nesse contexto.<sup>84</sup> Isso porque, no modelo presidencialista, não há ferramenta que se preste a reverter uma eleição por simples juízo de conveniência ou perda de apoio institucional. Como demonstra Letícia Kreuz, houve uma mutação constitucional inconstitucional no rito do *impeachment*, pois:

A retirada de Dilma Rousseff do cargo diz respeito à desconfiança do Congresso Nacional em relação à presidenta. A ausência de inabilitação para cargos públicos por oito anos torna evidente a ausência de crime de responsabilidade. Essa divisão da votação do *impeachment* comprova a tese de mutação constitucional em relação ao instituto, que passa à condição de voto de desconfiança.<sup>85</sup>

Trata-se de uma mutação constitucional inconstitucional porque, apesar de não haver consenso acerca da natureza jurídica desse instituto – como bem demonstrado anteriormente – “havia acordo sobre não se tratar de instituto destinado à quebra da confiança do parlamento na Presidência da República”.<sup>86</sup> Sendo assim, tal inconstitucionalidade se mostra como mais uma razão para a urgente revisão e reavaliação do funcionamento do processo de *impeachment* no Brasil.

#### **4. Afinal, por que reverter judicialmente a decisão do Senado Federal pode aprofundar a crise política?**

Como verificado ao longo do presente trabalho, em síntese, no presidencialismo de coalizão brasileiro há uma interdependência entre o Poder Legislativo e Executivo, de modo que para a implementação da agenda política da Presidência da República, faz-se necessário estabelecer acordos com os integrantes do Congresso Nacional para aprovação das propostas do governo. Ainda, verificou-se também que, na sistemática adotada pela Constituição Federal de 1988, cabe ao Poder Legislativo o processamento

<sup>83</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 204-205.

<sup>84</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351.

<sup>85</sup> KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. p. 211-212.

<sup>86</sup> KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. p. 210.

do *impeachment*, para julgamento do Presidente da República pelas condutas que se caracterizam como crimes de responsabilidade.

Dessa forma, percebe-se que tanto para executar seu projeto político quanto para não ser condenado no processo de *impeachment*, é necessário que mantenha seu apoio parlamentar. Sendo assim, defende-se aqui que há um problema no entendimento dos autores que sustentam a possibilidade de revisão judicial da decisão condenatória proferida pelo Senado Federal, sob o ponto de vista político.

Como destacado por Bruno Lorenzetto, com uma decisão do Supremo Tribunal Federal que determinasse “o retorno do Presidente alvo do *impeachment*, seria instaurada profunda crise institucional e haveria, ademais, grande dúvida sobre a oportunidade e os modos de cumprimento de referida decisão”.<sup>87</sup> Nesse sentido, exemplifica o autor:

O problema de uma decisão do STF que desfizesse o *impeachment* seria equivalente, com o vetor em sentido inverso, a uma decisão judicial que determinasse que o Legislador deveria adotar uma medida legislativa formulada pelo Judiciário para que a União comesçasse a realizar a tributação sobre grandes fortunas – indo além do desenho institucional da ADI por omissão ao não apenas reconhecer a mora do legislador, mas, na prática, substituir a sua posição institucional.<sup>88</sup>

Do modo como o *impeachment* está previsto na legislação brasileira, ocorre uma abertura para que a destituição presidencial ocorra em momentos de crise ou por quebra de confiança do parlamento na presidência. A questão é que para ocorrer o impedimento, deveria haver a prática de crimes de responsabilidade<sup>89</sup> por parte do Presidente da República, não é possível, no contexto do presidencialismo de coalizão, permitir que haja sua instauração por um juízo de conveniência política. Afinal, como demonstrado anteriormente, a instabilidade nas relações entre Poder Executivo e Legislativo é inerente ao presidencialismo brasileiro devido ao alto número de demandas sociais<sup>90</sup> que, aliado à fragmentação política, faz surgir a necessidade de se recorrer às coalizões.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, a. IX, n. 37, p. 134-153, jul./dez. 2017. p. 150.

<sup>88</sup> LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, a. IX, n. 37, p. 134-153, jul./dez. 2017. p. 150.

<sup>89</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015. p. 204.

<sup>90</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 8; ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 28.

<sup>91</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 77.

No Brasil, é preciso formar as grandes coalizões, em razão da pluralidade de demandas, o que acarreta uma instabilidade e complexidade nas negociações entre Presidência e Congresso.<sup>92</sup> Arelado a isso, o sucesso macroeconômico é fator fundamental para a popularidade presidencial e sua permanência no cargo,<sup>93</sup> caso o Presidente da República adote medidas econômicas que fracassem, a sua perda de apreço pode acarretar uma oportunidade para o Poder Legislativo instaurar o processamento de *impeachment*, mesmo sem a prática de crime de responsabilidade.

Caso ocorresse o processo de *impeachment* com a destituição presidencial, uma revisão judicial da decisão proferida pelo Senado Federal com o retorno do Presidente da República ao cargo muito provavelmente teria como consequência a formação das coalizões de veto<sup>94</sup> – alianças políticas dentro do Poder Legislativo que visam ao congelamento da agenda política da Presidência,<sup>95</sup> o que agravaria a crise política instalada, afinal, “sem apoio do Legislativo, inexistente estabilidade ou governabilidade”.<sup>96</sup>

Sendo assim, sob o ponto de vista político, considerando o funcionamento e as peculiaridades do presidencialismo de coalizão no Brasil, entende-se que a revisão judicial da decisão condenatória no processo de *impeachment* é prejudicial, ocasionando o agravamento da crise política, social e econômica que leva à destituição presidencial.

Por outro lado, sob o ponto de vista jurídico, a Constituição Federal e a legislação específica dão brecha para que haja discricionariedade por parte do Congresso Nacional na instauração e julgamento do Presidente da República no processo de *impeachment*. Isso porque, no regramento atual, a competência para processamento e julgamento está direcionada a órgãos componentes do Poder Legislativo.

Além disso, o entendimento doutrinário majoritário e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acabam por distorcer a natureza do *impeachment*, transformando-o em uma ferramenta que permite a destituição da Presidência da República em casos de conveniência, sem a ocorrência dos crimes de responsabilidade. Sendo assim, compreende-se que deve haver uma revisão da legislação aplicada ou a edição de nova lei, a fim de uniformizar seu funcionamento e garantir que sua finalidade não seja deturpada, inclusive sendo necessário reavaliar o órgão competente para processar e julgar o Presidente da República.

Nesse sentido, cabe ressaltar a argumentação elaborada por Saulo Lindorfer Pivetta, o qual defende que o instituto do *impeachment* possui natureza exclusivamente jurídica. Diversos são os argumentos trazidos nesse sentido: a Constituição Federal

<sup>92</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 27.

<sup>93</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 350.

<sup>94</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 30.

<sup>95</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 79.

<sup>96</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. p. 273.

fixa expressamente que o *impeachment* não possui causas políticas, mas jurídicas, pois decorre da imputação de conduta ilícita tipificada em lei (crime de responsabilidade);<sup>97</sup> o presidencialismo não permite figura semelhante à moção de desconfiança, típica de sistemas parlamentaristas;<sup>98</sup> as penas aplicadas são sanções jurídicas, que recaem sobre a pessoa do acusado, é um instrumento de responsabilização pessoal do Presidente da República;<sup>99</sup> não há de se admitir a discricionariedade na atividade estatal, vez que a imposição de sanções exige que o devido processo legal seja assegurado,<sup>100</sup> entre outros.

Para superar o problema da discricionariedade política na regulamentação atual do *impeachment*, há de se ressaltar a pontuação de Pivetta quanto à necessidade de uma uniformização do procedimento de *impeachment*, para que seja aplicado de modo mais homogêneo a todas as autoridades públicas que podem ser responsabilizadas. Enquanto alguns desses agentes públicos são julgados por órgãos do Poder Legislativo,<sup>101</sup> outros o são pelo Poder Judiciário.<sup>102</sup> Contudo, nunca houve

<sup>97</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 123.

<sup>98</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 155.

<sup>99</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 176.

<sup>100</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 199.

<sup>101</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

<sup>102</sup> “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais: I - processar e julgar, originariamente: a) os juizes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

Art. 96. Compete privativamente: (...) III - aos Tribunais de Justiça julgar os juizes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022)

prossequimento de nenhum processo de *impeachment* que não fosse contra Chefes do Poder Executivo.<sup>103</sup> Apesar disso, como bem pontua Pivetta:

A Constituição estrutura regime especial de responsabilização por crime de responsabilidade, submetendo a ele variadas categorias de agentes. Não se trata, portanto, de instrumento exclusivo de responsabilização do Presidente da República, o que exige a edificação de um sistema jurídico que guarde coerência em seu funcionamento, independentemente de quem seja a autoridade processada e julgada. Isso não quer dizer que o sistema funcione de maneira idêntica para todos. Naturalmente, as peculiaridades constitucionais e legais devem ser observadas, sobretudo quanto ao órgão competente para processar e julgar os acusados, ao procedimento cabível e às sanções aplicáveis.<sup>104</sup>

Entretanto, essas distinções não permitem que se execute um procedimento completamente diferente a depender da autoridade julgada, pois independentemente do órgão responsável “devem ser observados padrões jurídicos que garantam a coerência do sistema com suas bases constitucionais”.<sup>105</sup> Portanto, cabe destacar que são poucas as autoridades que se submetem ao julgamento por órgãos do Poder Legislativo, sendo a maioria processada pelo Poder Judiciário, de modo que a teoria geral deveria partir desses casos e não o contrário.<sup>106</sup>

Nesse sentido, destaca-se que a Constituição estabelece diversos regimes punitivos com funcionamento autônomo, sendo a responsabilização por crimes de responsabilidade um deles. Contudo, essa autonomia é relativa, uma vez que todo e qualquer regime punitivo deve seguir as normas gerais do ordenamento jurídico brasileiro,<sup>107</sup> bem como a imputação da conduta só pode ser realizada de modo legítimo por meio de processo punitivo que atraia a incidência do núcleo constitucional comum de processualidade.<sup>108</sup> Portanto, percebe-se que o devido

<sup>103</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 162.

<sup>104</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 164.

<sup>105</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 164.

<sup>106</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 166.

<sup>107</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 144-145.

<sup>108</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 182.

processo legal é extremamente relevante em qualquer que seja o julgamento, inclusive no caso do *impeachment*.

Desse modo, compreende-se que deve haver uma revisão da legislação, a fim de se evitar o juízo arbitrário e que se afaste a Presidência por mera conveniência, a fim de assegurar o devido processo legal no julgamento dos crimes de responsabilidade.

## 5. Conclusão

O presente trabalho se propôs a analisar o instituto do *impeachment* e as correntes que discutem a (im)possibilidade de revisão judicial da decisão proferida pelo Senado Federal. Primeiramente, apresentou-se os argumentos da doutrina clássica, que entende pela irrecorribilidade das decisões do Congresso por conta do princípio da separação dos poderes e a natureza política do *impeachment*, de modo que a modificação pelo Poder Judiciário acabaria por violar a competência atípica do Poder Legislativo estabelecida no texto constitucional.<sup>109</sup>

Em seguida, a partir da tese de Saulo Lindorfer Pivetta<sup>110</sup> e da dissertação de Almir Megali Neto,<sup>111</sup> foram elencados os argumentos que defendem o entendimento de que é possível revisar judicialmente a decisão proferida no processo de *impeachment*. Os principais pontos são: há definição expressa na Constituição no sentido de que o *impeachment* é um mecanismo de responsabilização jurídica<sup>112</sup> e que se trata do exercício da atividade estatal punitiva,<sup>113</sup> bem como as penalidades aplicadas são sanções jurídicas.<sup>114</sup> Ainda, destaca-se que o sistema presidencialista não admite o afastamento da Presidência da República com embasamento em juízo discricionário,<sup>115</sup> além de que a aplicação das penas só pode ocorrer em observância ao devido processo

<sup>109</sup> BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 149-152.

<sup>110</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

<sup>111</sup> MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020.

<sup>112</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 123-135.

<sup>113</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 135-147.

<sup>114</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 170-178.

<sup>115</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 147-161; MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020. p. 91-113.

legal,<sup>116</sup> o que acarreta o entendimento de que, no sistema jurídico brasileiro, não é admitida a imputação de penalidades por meio de um juízo político ou discricionário.<sup>117</sup>

Apesar de se defender a redução da discricionariedade das decisões do Poder Legislativo no processamento do *impeachment*, entende-se que, do ponto de vista político, a modificação da decisão parlamentar pode acabar agravando a crise política no país.<sup>118</sup> Isso porque, no Brasil, o estabelecimento do presidencialismo de coalizão exige que haja uma atuação conjunta do Executivo com o Legislativo para que a agenda política seja implementada pela Presidência. A dependência que o Presidente da República tem dos Senadores e Deputados Federais para aprovação de suas propostas legislativas faz com que fique “refém” do Congresso.

Se houve a perda do apoio parlamentar a ponto de haver a instauração do processo de *impeachment* e a sua condenação, significa que, muito provavelmente, não haverá base suficiente para aprovação das leis propostas pelo Executivo. Dessa maneira, esse “congelamento” da agenda presidencial acaba por agravar a crise política que levou ao processamento do *impeachment*, pois não há acordo entre Executivo e Legislativo para o desenvolvimento do processo legislativo.

Esse posicionamento não está no sentido de que o instituto deve permanecer como hoje estabelecido. Em realidade, o que se defende é que deve haver uma modificação na legislação que regulamenta o *impeachment*,<sup>119</sup> pois se entende que a Lei nº 1.079/1950 está defasada, apesar de as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal decidirem pela recepção parcial da referida legislação pela Constituição de 1988.

A fim de se reduzir a discricionariedade das decisões do Congresso Nacional no processamento do *impeachment*, evitando-se um juízo de conveniência política para destituição da Presidência sem a justificativa adequada, bem como evitar o agravamento da crise política com uma eventual revisão das decisões parlamentares, entende-se que a edição de nova lei especial regulamentando de maneira mais clara o instituto seria positiva, assegurando sua aplicação apenas nos casos de extrema necessidade, com um rol mais claro de aplicabilidade, e seguindo os parâmetros constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

<sup>116</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 178-186.

<sup>117</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 187-194.

<sup>118</sup> LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, a. IX, n. 37, p. 134-153, jul./dez. 2017. p. 150.

<sup>119</sup> Nesse sentido, recentemente, em fevereiro de 2022, houve a criação de uma Comissão no Senado Federal, que será responsável por elaborar um anteprojeto de atualização da Lei nº 1.079/1950. (SENADO FEDERAL. *Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment*. Brasília, DF: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/11/senado-tera-comissao-de-juristas-para-revisar-lei-do-impeachment>. Acesso em: 10 de maio de 2022)

Além disso, propõe-se que seja repensada a competência para processamento do *impeachment*, de modo a se refletir se essa incumbência deve permanecer nas mãos do Poder Legislativo ou seria o caso de o Poder Judiciário ser o responsável, vez que, apesar do processamento dar voz ao acusado, sua defesa e argumentação podem ser ignoradas, pois não se exige dos parlamentares uma fundamentação explícita no momento do voto. Dessa forma, seria possível assegurar o funcionamento do instituto segundo a lógica jurídica, sem possibilitar uma interpretação política que permitiria a manipulação do *impeachment* para finalidades que não as previstas em lei.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

\_\_\_\_\_. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. *DESC – Direito, Economia e Sociedade Contemporânea*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 52-75, jan./jun. 2019.

BEVILAQUA, Montserrat Gonzalez. *Impeachment: imprecisões, judicialização e a necessária revisão*. 2016. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização), Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 1.079/1950, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 21.564*. Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso. Julgamento em: 23/09/1992. DJ: 27/08/1993.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment*. Brasília, DF: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/11/senado-tera-comissao-de-juristas-para-revisar-lei-doimpeachment>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. Crimes de responsabilidade do Presidente da República. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 1-7, 2015.



BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. Saraiva: São Paulo, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

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

GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2ª ed. Belo Horizonte, 2016.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova*, São Paulo, v. 108, p. 157-176, 2019.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; NOGUEIRA, Maria Alice Pinheiro. A mutação (in)constitucional do rito do impeachment no Senado Federal. *Revista Brasileira de Teoria e Constituição*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1147-1169, jul./dez. 2016.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, a. IX, n. 37, p. 134-153, jul./dez. 2017.

MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. 392 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020.

PEIXINHO, Manoel Messias. O processo de impeachment no Brasil e o Estado Democrático de Direito. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1943-1963, 2017.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, nov. 2017.

RÉGIS, André. O impeachment do Presidente da República. In: RÉGIS, André; MAIA, Luciano Mariz (Orgs.). *Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais*. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2004. p. 1-22.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. p. 273.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015.

SOUZA, Renan Albernaz de. *O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

VIANA, João Paulo S. L.; CARLOMAGNO, Marcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Impasses da democracia brasileira: presidencialismo de coalizão, impeachment e crise institucional. In: MONTEIRO, Lorena Madruga; SANTANA, Luciana. (Org.). *Temerosas transações: ensaios sobre o golpe recente no Brasil*. Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017. p. 48-68.